Introducción

AMERICA LATINA FRENTE A LA DESIGUALDAD

Este ha sido un año difícil para América Latina. La crisis económica de Asia oriental y las dificultades económicas experimentadas en Rusia tuvieron importantes repercusiones en los mercados financieros emergentes. Se desplomaron los precios de ciertos productos básicos como el petróleo y los metales, e incluso la naturaleza asestó un duro golpe en la forma del fenómeno de El Niño. La volatilidad ha vuelto a afectar a la región, pero gracias a una década de reformas estructurales, ésta ha demostrado encontrarse en mejor situación para enfrentar las perturbaciones económicas. La estabilidad macroeconómica puede haberse encontrado en peligro en algunos países, pero las perspectivas de crecimiento y de estabilidad de precios siguen siendo favorables.

Más allá de estas recientes —y es de esperar transitorias— preocupaciones, la situación en América Latina presenta serias dificultades. En ellas nos hemos concentrado este año. En vez de aplaudir los recientes adelantos, nuevamente hemos preferido abordar un aspecto cuya solución reviste urgencia en la región. El Informe *Progreso económico y social* 1998-99 se concentra en un problema que sitúa a América Latina en significativa desventaja: la distribución del ingreso.

En promedio, los países de la región se ven afectados por la mayor desigualdad del mundo en materia de ingresos. Es cierto que existen países como Costa Rica, Jamaica y Uruguay, donde la desigualdad es relativamente reducida en comparación con los estándares regionales. Pero la región también incluye los países con la mayor brecha de ingresos en el mundo: en Brasil y Guatemala, el 10% superior de la población absorbe casi el 50% del ingreso nacional, mientras que el 50% inferior de la escala apenas gana algo más del 10%. Más importancia reviste el hecho de que el problema no muestra señales claras de mejoramiento. Las mejores mediciones de que disponemos indican que la distribución del ingreso mejoró en los años setenta, registró un considerable deterioro en los ochenta y ha permanecido estancada en elevados niveles en los años noventa. Incluso estas variaciones son pequeñas en relación con el elevado nivel global de la desigualdad en los ingresos. En consecuencia, esta desigualdad parece ser un fenómeno perdurable y de raíces profundas.

El estudio de la desigualdad de los ingresos en la región reviste importancia por razones políticas y económicas, ya que dicha desigualdad no sólo contribuye a los altos niveles de pobreza, sino a las tensiones sociales y a la indiferencia política. Cuando sólo unos pocos pueden disfrutar del progreso económico, las tensiones sociales desgarran el tejido social, debilitando el respaldo con que cuentan las políticas que sustentan ese progreso. El tema reviste prioridad en la mayor parte de los países de la región. A pesar de que se dispone de relativamente pocas evidencias y muchas explicaciones insatisfactorias, éste es un tema que suscita apasionadas opiniones. En este estudio se procura reunir las evidencias disponibles acerca de la desigualdad, ampliarlas con información estadística especial, y utilizarlas sistemáticamente para verificar la amplia gama de posibles explicaciones y soluciones al problema.

EXAMEN DE LAS EVIDENCIAS

Gran parte de la desigualdad que se observa en la región se relaciona con los grandes diferenciales salariales. En otras palabras, proviene no sólo de diferencias entre los propietarios del capital y los trabajadores, sino de la divergencia entre los ingresos de los propios trabajadores. Los grandes diferenciales salariales reflejan, entre otros factores, una distribución desigual en la cantidad y la calidad de la educación. La desigualdad en los salarios también muestra diferencias de género, brechas entre el empleo formal y el informal, entre los ingresos rurales y urbanos, así como otras formas de segmentación del mercado laboral, factores que se ven agravados por la actual legislación laboral.

Los datos que hemos reunido no respaldan la noción de que la elevada desigualdad que se observa en América Latina no proviene simplemente del hecho de

que unas pocas familias ricas sean propietarias de una parte desproporcionada de cada país. Si éste fuera el caso, sería imposible medir los elevados niveles de desigualdad, dado que los muy ricos están subrepresentados en las encuestas de hogares en las cuales se basa la medición de la desigualdad. Pero son precisamente esas mismas encuestas las que indican que América Latina es desigual en relación con otras partes del mundo. Según tales encuestas, la desigualdad no puede atribuirse principalmente a la existencia de unas pocas personas en la escala superior de ingresos, sino a un fenómeno social mucho más difundido.

Gran parte de la desigualdad de América Latina se relaciona con las diferencias entre el 10% superior y el resto de la población. Mientras que en los Estados Unidos el decil superior de la población tiene un ingreso promedio per cápita 60% mayor que el del noveno decil, en América Latina dicha diferencia ronda el 160%. Quienes más ganan en América Latina son principalmente empleados y profesionales que reciben un rendimiento muy elevado por su educación y su experiencia. Sólo el 14% de ellos son empleadores. ¿Por qué los rendimientos se concentran tan marcadamente en el nivel superior? Después de todo, representa un 10% de la población, un grupo muy grande de personas que en promedio tienen apenas 12 años de educación.

No obstante, gran parte de esta brecha entre el 10% superior y el resto de la población refleja el lento y desigual progreso en el nivel y la calidad de la educación. De hecho, el segundo 10% de la población tiene tres años menos de educación, y los que se ubican en el 30% inferior tienen casi siete años menos. Además, las diferencias en la educación se transmiten de una generación a la siguiente a través de la familia. El capital humano es, después de todo, un asunto familiar. Involucra una transferencia intergeneracional de recursos en la que los padres limitan su propio consumo para pagar la educación de sus hijos, que pasan a disfrutar de los beneficios de ese capital humano acumulado en el mercado laboral futuro. Esta transferencia del nivel de instrucción de una generación a la siguiente ha hecho que muchos autores atribuyan el problema a los sistemas educacionales, que tienen parte de la culpa, pero no hay que olvidar que las familias también adoptan decisiones que afectan el nivel de instrucción y el bienestar de sus hijos.

Las familias desempeñan muchos papeles en las complejas relaciones que sustentan la desigualdad en los ingresos. Mitigan los efectos de la elevada desigualdad compartiendo recursos, con frecuencia a través de distintas generaciones y también desempeñan un papel en la determinación de cuántos de sus miembros deben procurar encontrar trabajo, cuántos hijos habrán de tener y qué educación recibirán. Muchas de estas decisiones están influenciadas por los precios relativos de la economía, en particular los salarios.

En este estudio se verá que el rendimiento de las mujeres en el mercado laboral constituye un precio relativo muy importante que influye sobre estas opciones. Cuando el beneficio de trabajar en el mercado se eleva, las mujeres tienden a incorporarse a la fuerza laboral. En estas circunstancias, las familias también tienden a tener menos hijos, y los hijos que tienen a completar un mayor número de años de escolaridad. Pero el salario no es el mismo para todos. Las mujeres sin calificación sólo pueden esperar una remuneración inferior a la de sus contrapartes provenientes de familias de mayores ingresos, porque tienen menos educación y una mayor probabilidad de encontrar empleos en el sector informal. Además, esos salarios varían entre los distintos países, dependiendo de la estructura de cada economía y de las tendencias de sus respectivos mercados. La particular estructura económica de cada país genera diferencias —algunas grandes y otras pequeñas— en los precios relativos que enfrenta cada familia, lo que a su vez origina variaciones en la cantidad de capital humano que cada familia habrá de acumular. Desde este punto de vista, el nivel de instrucción no es solamente la consecuencia de la política educacional, sino que también refleja patrones del mercado laboral, las opciones familiares acerca de la conveniencia de trabajar y de tener hijos, y otros factores que varían entre los distintos países. Puede esperarse que dos parejas con características similares que viven en diferentes países de la región ejerzan opciones muy diferentes en cuanto a la educación, el trabajo y los hijos. Además, la desigualdad en los ingresos que ellas y sus hijos enfrentarán varía por un factor de 3 entre un país y otro, y refleja sólo parcialmente las diferencias en las características personales y las opciones familiares. También refleja importantes elementos del entorno económico.

Es precisamente este entorno económico el que hemos procurado analizar en este trabajo, tarea que se ve dificultada por la confluencia de fenómenos temporarios y permanentes. Nuestro diagnóstico tentativo es que la enfermedad de la desigualdad de los ingresos en América Latina refleja los dolores típicos del crecimiento de las sociedades en desarrollo y ciertas características congénitas de la región, combinación ésta que ha afectado profundamente la salud socioeconómica de muchos países en los últimos años. Pero hay razones para el optimismo. Por una parte, se espera que América Latina superará con el tiempo la desigualdad en los ingresos que acompaña a las primeras etapas del desarrollo. Por la otra, los países pueden elegir políticas que permitan transformar sus inherentes pasivos en importantes activos.

MAS QUE UNA TRANSICION

El desarrollo económico es un largo proceso cuyos frutos parecen prohibidos a vastos segmentos de las sociedades de los países en desarrollo. De hecho, la relación a veces perversa entre la distribución del ingreso y las etapas iniciales del desarrollo es a la vez perturbadora y generalmente aceptada. Durante mucho tiempo se ha sospechado que el desarrollo económico empeora la distribución de los ingresos, por lo menos en sus primeras etapas. Después de todo, las sociedades no se desplazan en su totalidad a lo largo de la curva del desarrollo. Por el contrario, ciertas tendencias del desarrollo —como por ejemplo la educación— proporcionan a algunas personas o grupos una ventaja con respecto a otros, permitiéndoles avanzar más rápidamente a lo largo de la curva e introduciendo una fuente de desigualdad. Después de cierto punto, la relación entre el desarrollo y la igualdad se torna favorable, pero hasta ese punto los resultados pueden ser frustrantes en el mejor de los casos.

Hemos identificado en particular cinco tendencias del desarrollo cuyos efectos sobre la desigualdad siguen una trayectoria tortuosa de este tipo: la acumulación de capital, la urbanización, la formalización de la fuerza laboral, la educación y la transición demográfica. En cada caso, los países latinoamericanos se encuentran sobre o cerca de la cresta de la ola del desarrollo, sufriendo los efectos de la transición en materia de una mayor desigualdad, pero preparados para recoger sus beneficios a largo plazo.

En gran medida, el desarrollo económico guarda una estrecha relación con la acumulación de capital. En las primeras etapas, el capital tiende a ser muy escaso, pero su rendimiento muy elevado, lo que hace que una proporción alta del ingreso nacional corresponda a las utilidades. Con el tiempo, sin embargo, cuando se ha acumulado suficiente capital, el rendimiento y la parte que corresponde a las utilidades tienden a disminuir. Como región de ingresos medianos, en términos de acumulación de capital, América Latina probablemente se encuentre en un punto en el que las utilidades aún son muy elevadas y tenderán a disminuir a medida que continúe el proceso de desarrollo y se amplíe el volumen de capital.

Una segunda característica del desarrollo es la creciente urbanización. En las sociedades de menor desarrollo, la mayor parte de la población vive en zonas rurales y es pobre. La debilidad del producto y de los mercados laborales, la falta de infraestructura y la existencia de servicios inadecuados de salud y educación son algunos de los factores que afectan la pobreza en las zonas rurales. Desde esta base pobre pero generalmente igualitaria, los países se urbanizan. Pero como los ingresos son mayores y crecen más rápidamente en las ciudades, el proceso de urbanización contribuirá gradualmente a incrementar la desigualdad. Cuando se acerca el fin del proceso y la mayor parte de los trabajadores han hecho la transición al sector urbano, la brecha entre los ingresos rurales y urbanos afectará sólo a una pequeña fracción de la población, y en consecuencia su contribución a la desigualdad de ingresos en el país será pequeña. En la mayor parte de los países de América Latina, la rápida urbanización experimentada en las últimas cuatro décadas ha contribuido al incremento de la desigualdad. Pero ahora que la mayor parte de los latinoamericanos son residentes urbanos, el aumento natural de la proporción de la población que vive en las zonas urbanas tenderá a reducir la desigualdad en el futuro.

A medida que se desarrolla la economía, también se incrementa la formalización. Los ingresos en el sector formal tienden a superar a los del sector informal, introduciendo una fuente similar de desigualdad en las primeras etapas del proceso. Pero las diferencias en los salarios por hora entre los trabajadores de características similares en el sector formal son mucho menores que las que se observan en el sector informal, lo que significa que una vez que una mayor proporción de la fuerza laboral se incorpora al sector formal, la desigualdad tiende a reducirse.

Una sociedad más educada es también una sociedad más desarrollada. Sin embargo, a bajos niveles de desarrollo, un mayor número de personas tiene muy poca o ninguna educación, y la ausencia de diferencias educacionales mantiene baja la desigualdad entre los ingresos laborales de unos individuos y otros. A medida que los países establecen y amplían sus sistemas educacionales, nuevas cohortes adquieren mayores niveles de educación y mayores posibilidades de obtener ingresos, mientras que las cohortes no educadas quedan rezagadas. Esta desigualdad entre cohortes está acompañada de un nivel desigual dentro de cada cohorte: quienes viven en zonas, generalmente urbanas, que cuentan con un mayor número de escuelas, disfrutan de una mayor y mejor educación que las personas de la misma edad que viven en zonas menos privilegiadas. Nuevamente, América Latina se encuentra en una etapa en la cual la desigualdad educacional entre cohortes es aún muy elevada, mientras que la desigualdad dentro de las cohortes ha ido disminuyendo. Con el tiempo, ello debería conducir a una menor desigualdad global.

Por último, el proceso de desarrollo se caracteriza por una transición demográfica. A medida que los países pasan de altas a bajas tasas de mortalidad y fecundidad, se desata un importante conjunto de cambios. En la pri-

mera fase, la mortalidad disminuye pero la fecundidad sigue siendo elevada. Un mayor número de niños sobrevive hasta la edad adulta, la edad promedio de la población es baja, y gran parte de la fuerza laboral potencial se dedica al cuidado de los niños. En este contexto, el progreso educacional se ve obstaculizado por la existencia de un gran número de niños en relación con el bajo número de adultos que trabajan. Con frecuencia las familias tienen que depender de un solo miembro que gana ingresos, lo que limita sus recursos para la educación de los hijos. Sin embargo, en casi todos los países, las tasas de fecundidad están decreciendo, las familias tienen menos hijos, y un mayor número de mujeres, en particular, está participando en el mercado laboral. Con menos hijos y un mayor número de miembros que ganan ingresos, las familias pueden concentrar más sus recursos para ayudar a que los hijos alcancen mayores niveles de educación. Las tasas de crecimiento demográfico aún son muy elevadas en algunos países latinoamericanos, pero la concentración de los ingresos se reducirá a medida que disminuya esta presión.

En este trabajo se demostrará que estas cinco tendencias están íntimamente interrelacionadas. Un importante factor que contribuye a la disminución del tamaño de las familias se relaciona con el creciente potencial de las mujeres para obtener ingresos en el mercado laboral. A medida que las mujeres aumentan su educación, tienden a tener menos hijos, a participar más en la fuerza laboral y a exigir una mayor educación para sus hijos. Una mejor educación también significa un mayor acceso a los tipos de empleos de ofrecen mejores ingresos y protección. Un mayor capital por trabajador representa un mayor valor del trabajo de la mujer en la fuerza laboral. En las zonas urbanas, este proceso se desarrolla con mayor rapidez que en las zonas rurales. En consecuencia, las cinco tendencias interactúan reforzándose mutuamente. No son específicas de América Latina, pero claramente están presentes en la región y explican una parte sustancial del elevado nivel de desigualdad en los ingresos que se observa. Si bien ello representa un consuelo inútil para quienes transitan en los últimos vagones del tren del desarrollo, América Latina parece hallarse en un punto crítico de inflexión: la continuación de estas tendencias proporciona una base para reducir la desigualdad en los ingresos en el futuro, siempre que se apliquen políticas económicas y sociales adecuadas.

Sin embargo, nuestro análisis sugiere que la desigualdad de América Latina sólo se explica en parte como el resultado de un desafortunado momento en la secuencia del desarrollo. Sólo alrededor de una tercera parte de la desigualdad entre América Latina y los países industrializados puede atribuirse al nivel de desarrollo de la región como se manifiesta en las cinco tendencias analizadas anteriormente. Obviamente, intervienen otros factores además de una simple transición.

DOTACIONES NATURALES

¿Cuáles son las características de la estructura o la historia de América Latina que la hacen más desigual que otras regiones del mundo? Encontramos importantes indicios en la geografía y en la dotación de tierras y de recursos naturales de la región. Los estudios realizados para este trabajo muestran que en general los países tropicales, especialmente cuando sus economías son de uso intensivo de tierra y de recursos naturales, tienden a ser más desiguales. La relación estadística es muy marcada, y ello refleja una combinación de factores cuya importancia relativa aún está debatiéndose. En los países de uso intensivo de tierra, una mayor parte del ingreso nacional es absorbida por la tierra, un activo cuya propiedad tiende a estar más concentrada que en otros activos, como el capital humano. Al mismo tiempo, la tierra y los cultivos tropicales que ésta sustenta tienden a ofrecer mayores economías de escala en condiciones climáticas adversas con menos innovaciones tecnológicas que en las zonas templadas. El resultado ha sido que en las regiones tropicales la productividad de la mano de obra es relativamente menor y ha deprimido los niveles salariales de la mano de obra no calificada a lo largo del tiempo y en los distintos sectores. Si bien históricamente las tierras templadas han tendido a promover explotaciones e instituciones familiares que estimulan la cooperación, las mayores economías de escala y las duras condiciones de trabajo de las tierras tropicales han generado una agricultura de plantación y han promovido la esclavitud. Ello a su vez ha impulsado relaciones verticales, jerarquías y divisiones de clase en vez de los vínculos horizontales que favorecen el desarrollo del capital social y contribuyen al desarrollo y a la equidad. En consecuencia, si bien parte de la desigualdad de América Latina puede haber sido heredada de su pasado colonial, este pasado también pudo haber estado moldeado por su geografía y por su dotación de recursos naturales.

Otro factor importante es que los recursos naturales de la región se caracterizan por un uso intensivo de capital. Los recursos minerales y los cultivos forestales son de uso muy intensivo de capital y absorben el escaso capital con que cuenta la economía, ofreciendo escasas oportunidades de empleo, lo que a su vez aumenta la escasez de capital y hace que sea más abundante la mano de obra disponible para otras actividades. De esta manera, el bajo rendimiento de la mano de obra en la

agricultura tropical se ve reforzado por la explotación de los recursos naturales de la región.

Independientemente del mecanismo, su geografía y su dotación de recursos naturales constituyen parte de América Latina y tienen importantes implicaciones en términos de la generación y la transmisión de la desigualdad. Esta comprobación ayuda a explicar la forma en que el entorno económico tiende a promover la desigualdad entre las familias.

Otro factor que complica la situación, aunque no está relacionado con ella, es la historia de volatilidad de América Latina. Hallamos que la inestabilidad económica guarda una estrecha relación con la desigualdad y hace que el proceso de desarrollo sea más lento, limitando la acumulación de capital, interfiriendo en la capacidad de las familias para educar a sus hijos y afectando negativamente la productividad. Los grupos más débiles de la sociedad encuentran mayores dificultades para enfrentar la volatilidad, lo que contribuye a empeorar su situación.

En consecuencia, hay bases para afirmar que los recursos naturales y la volatilidad agravan el problema de la desigualdad. La transición se produce contra este telón de fondo permanente, agregando complicaciones adicionales. Si los recursos naturales mantienen bajos los salarios de los trabajadores no calificados, ese hecho reduce el ritmo de la transición demográfica y educacional. La desigualdad puede incrementar la desconfianza y dificultar los acuerdos políticos, impidiendo que las sociedades contengan las presiones distributivas que interfieren con la prudencia fiscal, un factor clave para superar la volatilidad.

La globalización también puede afectar la transformación en sociedades más equitativas. Se ha sostenido que la globalización puede reducir el precio de la mano de obra no calificada en la medida en que ciertos países populosos como China y la India suministren una creciente proporción de bienes de uso intensivo de mano de obra. Puede aumentar el precio relativo de los abundantes recursos naturales de América Latina en detrimento de la mano de obra, puede promover cambios tecnológicos que incrementen el rendimiento de los trabajadores calificados, y puede limitar la capacidad de los gobiernos para gravar los capitales que ahora tienen una mayor movilidad.

Pero estos desafíos, ya sean reales o imaginarios, proporcionan una justificación mayor aún para una estrategia de desarrollo que asigne énfasis a la acumulación de aptitudes y a la utilización de nuestra base de recursos naturales con el fin de impedir la competencia en sectores que sólo dependen de los bajos salarios de la mano de obra no calificada.

SE REQUIERE MAS QUE TIEMPO

Este análisis ofrece un nuevo punto de vista acerca de la agenda de las políticas de desarrollo. Muchas de las fuerzas que mantienen elevada la desigualdad resultarán transitorias, especialmente si se profundiza el proceso de desarrollo. A largo plazo, no existen compensaciones entre el desarrollo y la igualdad. Aun así, el desarrollo no es una cuestión de destino, como tampoco lo es la igualdad. Se requiere más que tiempo para superar la desigualdad en los ingresos y para avanzar a lo largo del proceso de desarrollo. Esto es particularmente cierto en el caso de América Latina, donde las preocupaciones de la transición se superponen con características regionales muy especiales. Por esta razón, la tercera parte de este estudio se concentra en las políticas destinadas a adelantar las cinco tendencias del desarrollo, logrando que se refuercen mutuamente y conviertan los impedimentos que obstaculizan el crecimiento equitativo de la región en activos viables que ayuden a conciliar el desarrollo y la igualdad.

Una ventana demográfica de oportunidad

América Latina está asomándose a una singular ventana de oportunidad en su transición demográfica. La fecundidad está decreciendo, y la proporción de personas en edad de trabajar está creciendo más rápidamente que el número de niños. La disminución de la fecundidad también significa que un mayor número de mujeres se incorporará al mercado de trabajo. En consecuencia, habrá menos estudiantes por trabajador, lo que facilitará el financiamiento de un mejor sistema educacional. Pero si bien esta tendencia persistirá durante muchas décadas, con el tiempo se verá superada por el incremento en la proporción de personas de edad avanzada. Aun así, durante las próximas dos décadas, la decreciente proporción entre niños y trabajadores que se observa en América Latina revestirá financieramente más importancia que la creciente relación entre trabajadores jubilados y activos, dejando dos décadas para acelerar el proceso de desarrollo. Ello no sólo permitirá a la región financiar mejoras en la educación, sino que también le permitirá incrementar su coeficiente de ahorro en la medida en que los trabajadores actuales acumulen reservas para su vejez. Por lo tanto, reviste fundamental importancia que la región adopte sistemas de plena capitalización. Ello aclarará a la presente generación —nuestra generación— cuántos recursos debe apartar para su vejez. Si simplemente continuamos financiando los sistemas de pensiones con cargo a los recursos corrientes, estaremos trans-

mitiendo el costo de nuestra vejez a la generación de nuestros hijos, que enfrentarán tendencias demográficas menos favorables. Los sistemas de pensiones de plena capitalización generarían durante las próximas dos décadas un importante volumen de recursos que podría utilizarse para acelerar el proceso de desarrollo, y permitiría financiar nuestras pensiones con una mayor riqueza y no mediante la mayor tributación de nuestros hijos. Si además los sistemas de seguridad social generan derechos de propiedad, no sólo para el gobierno sino también para la economía en general, como lo hace el programa boliviano de capitalización, se incrementará el número de personas con un interés creado en las políticas orientadas hacia el mercado.

Un contexto social para la acumulación de capital humano

También es preciso acelerar la transición demográfica y educacional para que las familias sean gradualmente más pequeñas y más educadas. Con este fin, debe facilitarse la participación de las mujeres en la fuerza laboral, proporcionando incentivos para la reducción del tamaño de las familias y generando los recursos necesarios para elevar el nivel de instrucción. Una línea de acción consiste en incrementar la productividad del trabajo en el hogar mejorando el acceso a los servicios de agua potable, electricidad y telecomunicaciones mediante artefactos domésticos e información que permitan ahorrar tiempo. Un mejor transporte urbano también facilitará el acceso a los empleos y permitirá un mayor tiempo en la casa. Los mejores servicios de atención infantil y el incremento de las horas de enseñanza y los años escolares, aunque básicamente tienen por objeto mejorar la calidad de la educación, también reducirán la necesidad de las mujeres de permanecer en el hogar cuidando los hijos. Una mejor salud preventiva reducirá el número de días perdidos por enfermedad de los niños, y la flexibilización de los códigos laborales permitirá a las mujeres superar muchas de las limitaciones que les impiden actualmente incorporarse al sector formal.

También es importante reducir el costo e incrementar los beneficios de enviar a los niños a la escuela y mantenerlos en ella, especialmente en el nivel secundario. En este sentido, los programas de almuerzos escolares, y los subsidios para libros, uniformes y transporte pueden reducir el gasto que representa mantener a los niños en la escuela. Una educación de mejor calidad incrementará el rendimiento de la escolaridad y en consecuencia los incentivos para posponer la incorporación al mercado laboral.

Educación para todos

A medida que aumenta el nivel de instrucción, disminuye la desigualdad educacional dentro de cada nivel de ingresos. La desigualdad global sigue siendo elevada por la mayor brecha que existe entre el nivel de instrucción de las cohortes más jóvenes y más educadas y las de mayor edad. Este proceso continuará y generará una significativa desigualdad. Sin embargo, debe considerárselo como una tendencia positiva. Nuestros hijos están teniendo más educación que nosotros.

En la mayor parte de los países de la región ya es un hecho la universalización de la enseñanza primaria, que sigue constituyendo un desafío en unos pocos de ellos, como Brasil, Honduras y Guatemala. En otros, el desafío es en cambio mejorar la calidad de la educación primaria y universalizar la educación secundaria. Ello incrementaría el rendimiento de la educación y reduciría las ineficiencias en la repetición y la deserción escolar. Una educación de mejor calidad puede significar más días y años escolares, con el efecto secundario de aumentar la participación de la mujer en la fuerza laboral.

Las mayores diferencias educacionales se relacionan actualmente con la educación secundaria. Los pobres abandonan más pronto la escuela después del ciclo primario, mientras que los ricos continúan su educación superior. Es imperativo que nos desplacemos rápidamente hacia la educación secundaria universal. Ello mejorará la calidad de la fuerza laboral, incrementará los ingresos de una gran mayoría de la población, ampliará la base de posibles estudiantes universitarios y promoverá un proceso de desarrollo diferente, de uso más intensivo de capital humano.

Como se señaló, en América Latina la desigualdad se concentra desusadamente en el decil superior. Ello refleja en parte el rendimiento relativamente elevado de la educación superior y el número relativamente reducido de personas que llegan a ella. Además, en la mayor parte de los países el rendimiento de la educación superior se ha incrementado con la reanudación del crecimiento. El mercado está enviando claras señales de que tiene una mayor necesidad de este tipo de educación. En consecuencia, cualquier cambio en la política sobre educación superior no debería implicar una reducción en la oferta de graduados, sino que debe involucrar una mejor focalización de los subsidios a la enseñanza superior, que permita utilizar los recursos para incrementar la oferta global. Pero la educación universitaria debe expandirse.

Por último, es preciso mejorar la estructura de gobernabilidad de los sistemas educacionales, alineando las metas que la sociedad busca para tales sistemas y

los incentivos que enfrentan los proveedores. Ello implica abandonar la provisión monopólica centralizada aumentando la autonomía escolar, proporcionando información, voz y opciones a los ciudadanos y haciendo que los recursos presupuestarios se basen en los resultados y no en los insumos.

Apertura del mercado laboral

En este trabajo se sostiene que el mercado laboral de América Latina está significativamente segmentado, y que contribuye en forma importante a la desigualdad. Si se neutraliza el efecto de otros factores como la educación, la experiencia y las horas trabajadas, los trabajadores rurales ganan cerca de un 30% menos que los urbanos, los trabajadores formales urbanos ganan alrededor de un 20% más que sus contrapartes del sector informal, y dentro de este último, las mujeres ganan una cuarta parte menos de lo que ganan los hombres. En parte, ello refleja imperfecciones en los mercados de productos y de capital, así como la necesidad que tienen las mujeres de una mayor flexibilidad. Pero también existen crecientes evidencias de que estos diferenciales de ingresos reflejan las rigideces causadas por las reglamentaciones sobre el empleo formal. Estas reglamentaciones tuvieron por objeto proteger a los trabajadores del mayor poder de los empleadores y de los riesgos del mercado laboral. Se han basado en restricciones al trabajo temporario o de tiempo parcial, las horas extra y un elevado costo de los despidos. Hallamos que la legislación actual tiende a proteger a los hombres que trabajan en el sector formal urbano, pero restringen las oportunidades de otros grupos. Por lo tanto, debe considerarse un conjunto de iniciativas destinadas a lograr que la protección del mercado laboral sea menos discriminatoria. Tales iniciativas pueden incluir una solución más socializada frente al riesgo de desempleo, sustituyendo las actuales indemnizaciones por despido por contribuciones individuales de ahorro y cuentas de crédito. También cabe considerar una mayor flexibilidad en los días de trabajo, menores restricciones a la contratación temporaria o de tiempo parcial, y una socialización del costo de las licencias por maternidad, para facilitar el empleo de las mujeres en el sector formal.

Con el fin de expandir el sistema de seguridad social a los trabajadores que se encuentran fuera del sector formal, es preciso contar con un pilar no contributivo financiado mediante la tributación general. Ello permitiría expandir el sistema y reducir la dependencia actual con respecto a los impuestos a la nómina, que ejercen un impacto negativo sobre el empleo en el sector formal.

Expansión de los mercados financieros

Un mercado de capital que funciona en forma deficiente tiende a generar un elevado rendimiento para los pocos afortunados que cuentan con acceso al capital, y una pérdida de oportunidades para quienes tienen aptitudes e ideas pero carecen de acceso al financiamiento. Los conductores de taxis no necesitan tener capital suficiente para cubrir todo el valor de sus automóviles, sino que simplemente necesitan contar con acceso al crédito en condiciones razonables. Lo mismo ocurre en muchas otras actividades. Sin embargo, en América Latina los mercados financieros están subdesarrollados, y este hecho escapa a su historia de inflación e inestabilidad financiera. La culpa también recae en la debilidad de las instituciones que respaldan el mercado de crédito. El crédito es una relación que se basa no sólo en una evaluación de la capacidad del prestatario para amortizar sus préstamos, sino tambiénn en su disposición a hacerlo. A los mercados les resulta eficiente evaluar el crédito de acuerdo con la capacidad de amortización de los prestatarios porque dicha capacidad refleja el riesgo económico involucrado. La disposición a pagar es diferente porque refleja esencialmente la disponibilidad de arreglos institucionales que permiten a una persona comprometerse a pagar. Tales arreglos deben ser provistos por la sociedad y no pueden ser creados por los individuos. Si tales arreglos no existen, los prestamistas restringirán ineficientemente a prestatarios valiosos porque no tienen seguridad acerca de su disposición a pagar. Las garantías, las agencias de calificación del crédito, los derechos de los acreedores y los préstamos a grupos son mecanismos que permiten enfrentar este problema, y todos brillan por su ausencia en gran parte de la región. La definición y la protección inadecuada de los derechos de propiedad también constituyen un obstáculo que limita no sólo el acceso al crédito, sino también la movilización de los ahorros. En particular, la tenencia de tierras rurales y los asentamientos urbanos informales son activos que podrían utilizarse como garantía si se contara con títulos legales apropiados. Un mercado de crédito más desarrollado aumentaría la disponibilidad de capital de los sectores formal e informal, incrementando la productividad y los ingresos de los grupos que actualmente se encuentran excluidos.

El manejo de los recursos naturales

Hemos encontrado que la dotación de recursos minerales y de tierras (especialmente tropicales) está relacionada con la desigualdad. Pero existen políticas que pue-

de alterar esta relación. En general, la restricción de los sectores de uso intensivo de recursos naturales parece ineficiente y absurda. Obviamente, debe haber algo mejor que culpar a nuestra buena suerte. Sin embargo, también puede sostenerse que las exenciones tributarias y otros incentivos para los escasos recursos naturales es ineficiente, ya que implica regalar, a un costo inferior al de oportunidad, lo que constituye un recurso escaso y con frecuencia no renovable. Ello aumentaría las características de absorción de capitales del sector de recursos naturales, con implicaciones negativas en materia de distribución. El sector de recursos naturales también tiende a mostrar ingresos muy inestables. Las estructuras tributarias no deberían transferir todos estos riesgos al gobierno con el objeto de reducir artificialmente el riesgo percibido por los inversionistas privados. El gobierno también debe administrar adecuadamente el riesgo involucrado en los ingresos generados por este sector, para que éste no incremente la volatilidad global de la economía.

El poder distributivo de la política fiscal

Dado el elevado nivel de desigualdad que se observa en América Latina, cabe preguntarse en qué medida la política fiscal puede contribuir a la redistribución de los ingresos desiguales que genera la economía. Si el gobierno apropiara una mayor proporción del ingreso nacional y lo distribuyera en forma más equitativa, ello contribuiría a mejorar la distribución de los ingresos. América Latina tiene una larga historia de intentos de hacer más progresiva la estructura tributaria. Al hacerlo, ha limitado severamente su capacidad tributaria, reduciendo los recursos que el gobierno puede apropiar con el objeto de promover su agenda social y mantener el equilibrio macroeconómico. De hecho, resulta mucho más fácil lograr un gasto progresivo que lograr una tributación progresiva. Después de todo, el decil superior de la población no utiliza los servicios de salud o de educación que provee el gobierno. América Latina ha podido recaudar más ingresos a través de impuestos a la renta relativamente fijos que los que recaudaba mediante tasas tributarias marginales rápidamente crecientes. Los impuestos al valor agregado con una amplia base y pocas excepciones funcionan mucho mejor que aquéllos en los que se excluyen bienes para aumentar su progresividad. En este contexto, nuestros sistemas tributarios se tornarían mucho más progresivos si se mejorara la recaudación. La mejor forma de aumentar el poder distributivo de la política fiscal es la adopción de estructuras tributarias simples que permitan lograr que la administración tributaria sea más eficiente y dificulten la evasión.

OBSERVACIONES FINALES

La distribución del ingreso y la riqueza es muy desigual en América Latina, y estamos comenzando a comprender por qué. Hemos aprendido mucho en el proceso de preparar este informe, pero aún queda mucho por descubrir acerca de las causas subyacentes de la desigualdad. El complicado panorama multidimensional del estado de desarrollo y el análisis de nuestra agridulce dotación de recursos naturales sugieren que las causas de la desigualdad son muy profundas y complejas. No se originan simplemente en la negación de representación política a las mayorías y por lo tanto en la postergación del tema. Por el contrario, América Latina ha sido mayormente democrática durante gran parte de este siglo, y de acuerdo con la tradición democrática, sus gobiernos han procurado satisfacer al votante medio. Este votante no se encuentra en los niveles superiores de la escala de ingresos, y contrariamente a lo que dice la retórica, no ha sido ignorado. Los sucesivos gobiernos de América Latina han procurado atraer a esta mayoría con políticas que supuestamente lograrían la redistribución.

Ahí reside la ironía. Los gobiernos latinoamericanos se han esforzado por mitigar los resultados desiguales que las economías tienden a generar. Desde hace mucho han comprometido a sus países a una educación y una atención de la salud universales. Con frecuencia su repertorio de políticas se ha basado en grandes empresas públicas, esquemas masivos de subsidios, una tributación progresiva inmanejable, una legislación laboral restrictiva, tipos de cambio múltiples y controles de precios. Estos son los elementos que han generado el populismo latinoamericano, un populismo que no está dirigido a la elite sino a la vasta mayoría de la población, al votante medio. Todas estas políticas estuvieron concebidas como medios para difundir la riqueza y proteger a los pobres, y la mayoría de ellas logró en gran parte lo contrario. Obviamente, el problema se relaciona menos con la falta de intentos que con la falta de efectividad de las estrategias y los instrumentos adoptados. Quizá nos ha faltado información acerca del porqué de la desigualdad.

Para quebrar el estancamiento del progreso en estos aspectos, se requiere una comprensión más profunda de los procesos que han hecho que la región sea más desigual y de la dinámica que puede impulsarnos hacia un mundo más equitativo. La equidad no sólo debe constituir una meta: sin ella no será posible lograr un desa-

rrollo sostenible. Para impulsar el proceso de desarrollo se requiere el amplio respaldo de políticas exitosas, y ello será difícil de lograr si los beneficios del desarrollo no son ampliamente compartidos.

Durante la última década, América Latina ha superado situaciones difíciles. Ha reducido la inflación y ha comenzado a crecer nuevamente. El beneficio oculto de este esfuerzo es que permite a las sociedades pensar más acerca de sus problemas a largo plazo. La desigualdad ha aquejado a la región durante demasiado tiempo y su disminución requerirá bastante tiempo. El primer paso es aumentar la comprensión de sus causas para poder intentar con más éxito mejorar la equidad. Este informe se propone contribuir a este esfuerzo. Esperamos que el lector lo encuentre útil.

PARTE UNO

DIMENSIONES DEL PROBLEMA

Capítulo 1

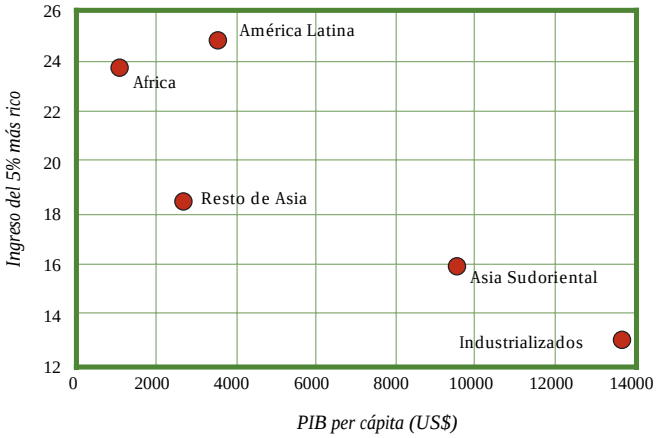
LA MAGNITUD DE LAS DESIGUALDADES

América Latina y el Caribe es la región donde se encuentran las mayores desigualdades en la distribución del ingreso y donde los individuos más ricos reciben una mayor proporción del ingreso. Una cuarta parte del total nacional es percibida por solo 5% de la población, y un 40% por el 10% más rico. Estas proporciones son comparables solamente a las que se observan entre los países de Africa, cuyos niveles de ingreso per cápita son menos de la mitad de los de América Latina, y superan considerablemente las de cualquier otro grupo de países (gráfico 1.1). En los países del sudeste asiático, el 5% más rico percibe el 16% del ingreso en promedio, y en los países desarrollados el 13%[1].

La gran concentración del ingreso en manos de los más ricos en América Latina y el Caribe tiene su contrapartida en el otro extremo de la escala de ingreso: el 30% más pobre de la población recibe tan solo el 7,5% del ingreso total, menos que en cualquier otra región del mundo, donde supera el 10% (gráfico 1.2). Esta caracterización aplica mejor a los países latinoamericanos, en los cuales se concentra este estudio por razones de disponibilidad de información, que a los países del Caribe de habla inglesa, donde la concentración del ingreso es más moderada.

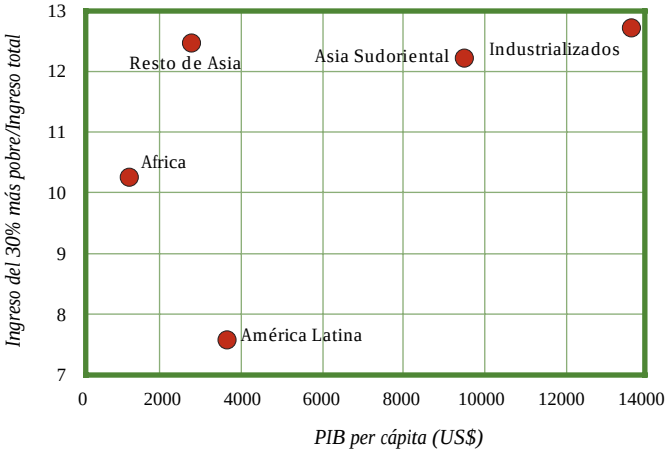
El indicador más usualmente utilizado para medir la concentración del ingreso es el índice de Gini, el cual sintetiza toda la información sobre participaciones en el ingreso de todos los grupos de población (véase el Recuadro 1.1). El Gini promedio para todos los países del mundo que cuentan con buena información sobre distribución del ingreso es 0,40. Una distribución perfectamente igualitaria produciría un índice de cero, pero en la realidad los casos de mejor distribución, como son España, Finlandia y algunos otros países europeos, registran índices de Gini entre 0,25 y 0,3 (gráfico 1.3). En el otro extremo, los mayores índices de concentración del ingreso son del orden del 0,6, los cuales se observan casi exclusivamente en países de América Latina y el Caribe. Con la única excepción de Jamaica, cuyo índice de concentración del 0,38 está más cercano a los patrones europeos que a los latinoamericanos, los otros países de la región

Gráfico 1.1. Ingreso que recibe el 5% más rico
(% del ingreso total)



Fuentes: cálculos del BID a partir de Deininger y Squire (1996a).

Gráfico 1.2. Ingreso que recibe el 30% más pobre
(% del ingreso total)



Fuentes: cálculos del BID a partir de Deininger y Squire (1996a).

[1] Estas comparaciones tienen como fuente la base de datos de Deininger y Squire (1996), que contiene información sobre distribución del ingreso con base en encuestas de hogares de buena calidad para 108 países. Asia Sudoriental incluye sólo Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán.

Recuadro 1.1. Gini: Una forma sencilla de medir la concentración del ingreso

Si los ingresos se distribuyeran en forma totalmente equitativa, cada persona recibiría una misma proporción del ingreso. El índice de Gini mide qué tanto se distancia la distribución efectiva de este patrón de referencia hipotética.

La distribución efectiva del ingreso (o de cualquier otra variable) puede representarse como una curva acumulativa que muestra qué porcentaje del ingreso total es recibido por cada porcentaje de la población, ordenada de acuerdo con su nivel de ingreso (que se denomina curva de Lorenz). Considérense los puntos A y B del gráfico 1. El punto A indica que el 20% más pobre de la población recibe el 4% del ingreso, y el punto B que el 90% recibe el 60%, como de hecho ocurre, aproximadamente, en las economías latinoamericanas. Puesto que la diagonal representa el caso de perfecta distribución, el coeficiente de Gini es sencillamente la relación entre el área que separa a la curva de Lorenz de la diagonal, y el área bajo la diagonal.

En principio, el coeficiente de Gini puede variar entre cero —perfecta distribución— y uno —total concentración en una sola persona. En la práctica, los coeficientes de Gini del ingreso per cápita fluctúan entre 0,25 y 0,60. Dentro del grupo de más de 100 países para los cuales existe información comparable, solamente cinco tienen coeficientes de Gini por fuera de este rango. Los índices de concentración de América Latina son en promedio 0,52, con un mínimo de 0,43 para Uruguay y un máximo de 0,59 para Brasil.

Existen otras medidas de concentración del ingreso, tales como el índice de Theil o la varianza logarítmica de los ingresos. Cada medida de concentración asigna un peso diferente a las observaciones según nivel de ingreso, lo cual puede interpretarse como una forma de agregar los individuos, que resulta de utilidad para obtener una medida sintética del bienestar social. La evidencia empírica muestra que todas las medidas usuales de desigualdad producen resultados altamente correlacionados, de manera que para análisis comparativos entre países cualquiera de ellas es adecuada.

En lugar del Gini o de estas otras medidas de concentración, algunos autores prefieren referirse simplemente a las brechas de ingreso entre grupos extremos, por ejemplo entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población (denominados "quintiles" quinto y primero, respectivamente), o entre el 10% más rico y más pobre ("deciles" décimo y primero). Esta es una medida fácil de entender, que se relaciona en forma bastante aproximada con el coeficiente de Gini (véase el gráfico 1). Sin embargo, es una medida bastante cruda, pues se basa simplemente en comparar dos puntos de la curva de distribución, lo cual puede ser engañoso. Por ejemplo, Ecuador y Panamá tienen brechas de ingreso mayores que Brasil, pero sus coeficientes de Gini son mejores porque la distribución entre los grupos medios de ingreso es mejor.

Gráfico 1. Curva de Lorenz típica de América Latina

(Porcentajes)

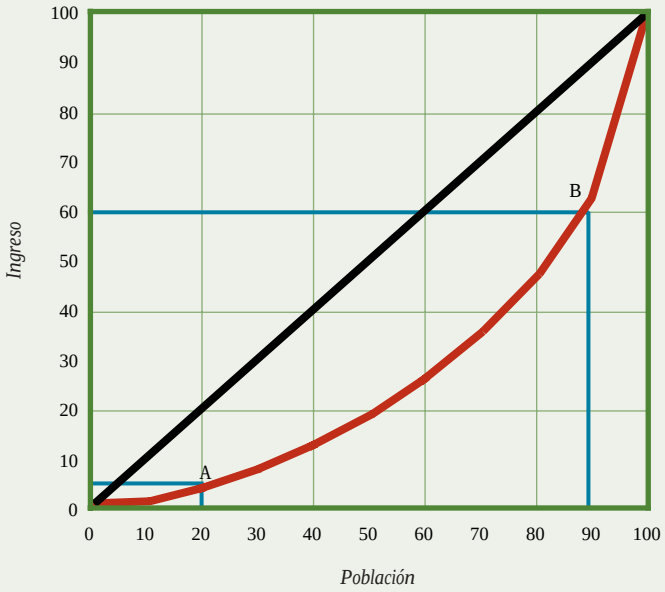
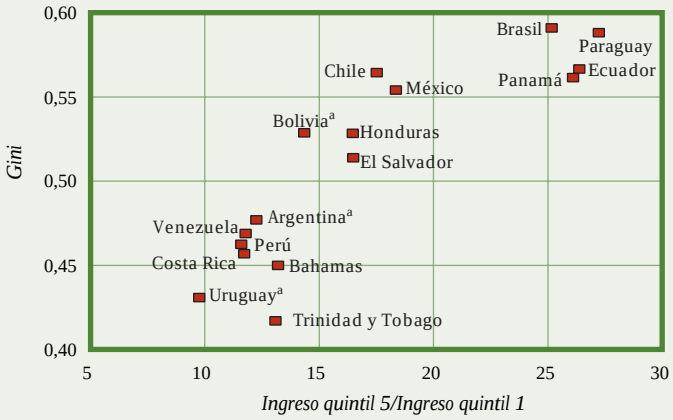


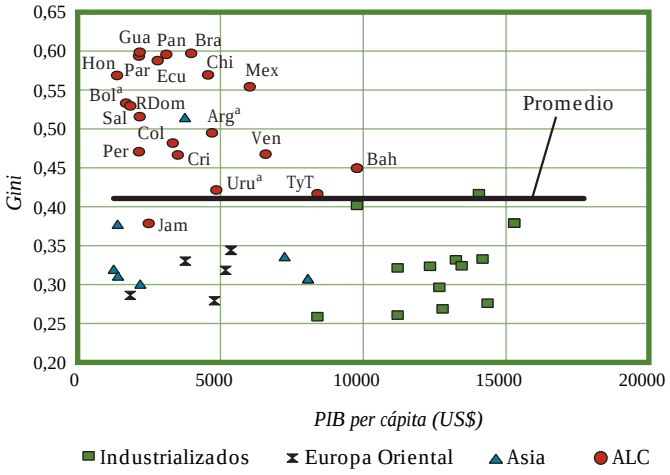
Gráfico 2. El índice de Gini y las brechas de ingreso



[a] *Países con datos urbanos solamente.*

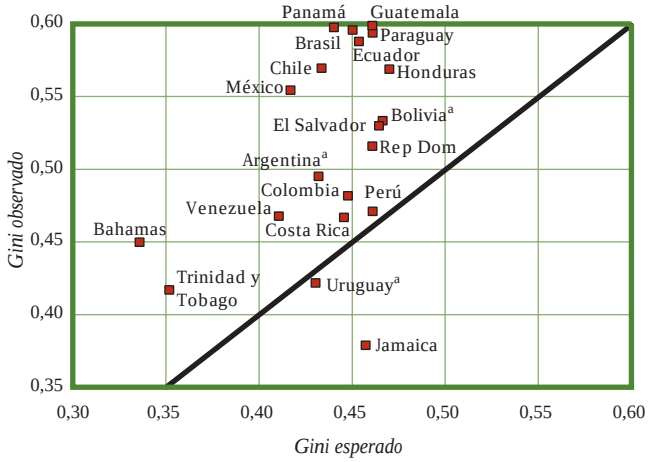
Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996a).

Gráfico 1.3. Indice de concentración del ingreso



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996a).

Gráfico 1.4a. Concentración del ingreso observada y esperada según nivel de ingreso

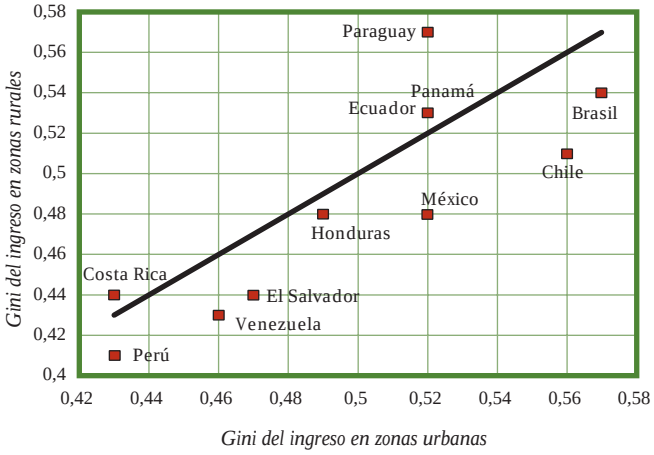


[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuentes: regresiones mundiales a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996a).

que cuentan con buena información para los años noventa registran niveles de concentración superiores al promedio mundial, y de ellos hay 11 que tienen índices superiores a 0,5, de acuerdo con la más reciente información disponible[2].

Podría argüirse que comparar los niveles de concentración del ingreso de países que tienen niveles de desarrollo muy diferentes es engañoso porque el desarrollo económico puede ir acompañado de una mejor distribución, cualquiera que sea la causalidad entre ambos fenómenos (sobre lo cual volveremos más adelante). En efecto, todos los países con índices de Gini elevados pertenecen al grupo de ingresos medios o bajos (gráfico 1.3). Sin embargo, admitiendo que hay una relación entre nivel de desarrollo y distribución del ingreso, se observa que la mayoría de países de América Latina se encuentra por encima del nivel que correspondería a esa relación, lo cual equivale a decir que tienen *excesos* de desigualdad, aun despues de que se aísla la relación entre desarrollo y distribución. El exceso de desigualdad en la región es en promedio 12 puntos porcentuales del Gini. Los mayores excesos se observan en Brasil, Chile, Guatemala, Ecuador, México, Panamá y Paraguay, y solo Jamaica tiene un nivel de desigualdad significativamente por debajo del patrón internacional. Otros dos países del Caribe inglés —Bahamas y Trinidad y Tobago— presentan tambien índices de concentración que resultan modestos en comparación con los países de habla hispana. Sin embargo, dados sus altos niveles de ingreso, tienen también importantes excesos de desigualdad (gráfico 1.4a)[3].

Gráfico 1.4b. Concentración del ingreso rural y urbano

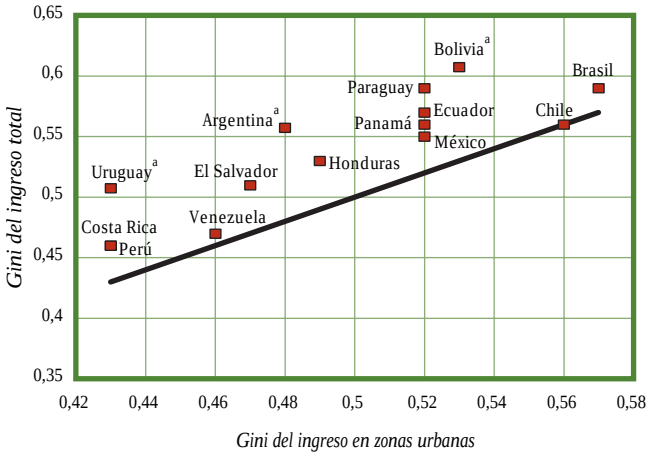


Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

[2] En lo sucesivo, se utilizan cálculos propios del BID basados en las más recientes encuestas de hogares (EH-BID), excepto para Colombia, Guatemala, Jamaica y República Dominicana, para los cuales se utiliza la última observación según Deininger y Squire (1996a). En el Apéndice 1.2 se resumen las características de las encuestas y los principales indicadores socioeconómicos por deciles de ingreso y país.

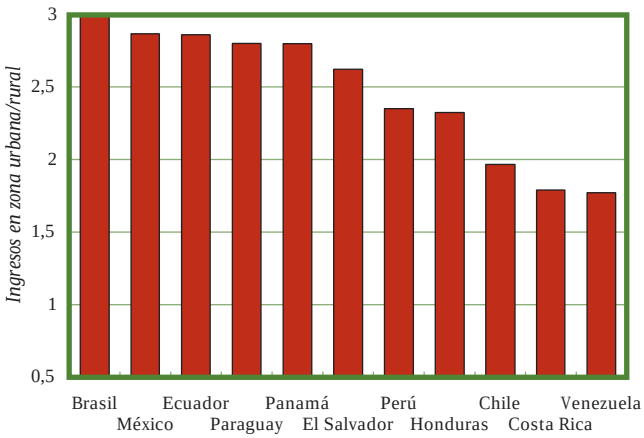
[3] El "exceso" se define aquí con relación a un patrón mundial en el cual se considera únicamente el nivel de ingreso. Como analizaremos en el capítulo 4, el nivel de desarrollo es un determinante de la desigualdad a través de una diversidad de canales, tales como la intensidad de capital, la educación, la urbanización, la estructura demográfica y el grado de formalización laboral.

Gráfico 1.5. Concentración del ingreso urbano y total



[a] *Los Ginis totales de Argentina, Bolivia y Uruguay son estimados.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 1.6. Brechas de ingreso urbano-rural



Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

LA CONCENTRACION DEL INGRESO ES ALTA EN EL CAMPO Y EN LA CIUDAD

Los índices de concentración del ingreso en las zonas urbanas y rurales presentan niveles semejantes entre sí en casi todos los países. Sólo en Paraguay la concentración es sustancialmente mayor en el campo que en las ciudades (véase el gráfico 1.4b). En Brasil, Chile, México y El Salvador, las diferencias ocurren en sentido opuesto, y se sitúan entre 3 y 5 puntos. Para el conjunto de todos los países, los Ginis urbanos y rurales son prácticamente iguales entre sí, con un valor promedio de 49,7.

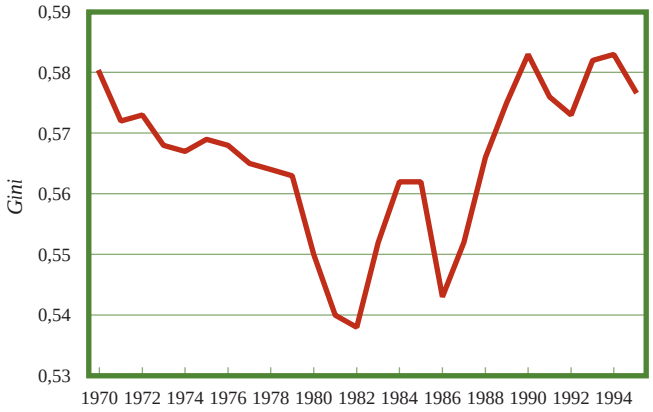
Obsérvese que la concentración del ingreso *total* es *mayor* que el promedio de las concentraciones del ingreso urbano y rural, tomadas por separado. (Excepto en Chile donde el Gini total y el urbano son iguales. Véase el gráfico 1.5.) Si los niveles promedios de ingreso en el campo y en la ciudad fueran semejantes, la concentración del ingreso total se situaría en algún punto intermedio entre las concentraciones separadas de una y otra zona. Pero los ingresos en la ciudad son sustancialmente mayores que en el campo, lo cual implica que en el conjunto la concentración del ingreso es mayor que en cada región tomada por separado. Las mayores brechas se encuentran en Brasil, donde el ingreso per cápita en las zonas urbanas es tres veces el de las zonas rurales, y las más reducidas en Costa Rica y Venezuela, donde los ingresos urbanos superan a los rurales en un 75% (véase el gráfico 1.6). Debido a estas grandes diferencias en ingresos per cápita, la concentración de los ingresos totales es mayor que la concentración separada en el campo y en la ciudad. En promedio los índices de Gini totales son superiores en 3,3 puntos a los Ginis separados del campo o de la ciudad. Es importante tener en cuenta esta diferencia, ya que en tres de los países que se analizan en este estudio —Argentina, Bolivia y Uruguay— no se cuenta con información de la distribución del ingreso rural (por lo que no aparecen en estas comparaciones). Por consiguiente, los Ginis que se registran para estos países, que cubren solamente las zonas urbanas (y solo el Gran Buenos Aires en el caso de Argentina), tienden a estar subestimados. En el gráfico 1.5 hemos supuesto que la subestimación son esos 3,3 puntos. Con esta corrección, Uruguay presenta el mismo índice de concentración que Costa Rica, Argentina se sitúa cerca de El Salvador, y Bolivia queda en niveles de concentración similares a Chile o Panamá.

TAN MAL COMO ANTES

Cualquiera sea la forma de medición que se adopte, América Latina sobresale entre todas las regiones del mundo por su elevada inequidad. La distribución del ingreso no ha mejorado durante los noventas y, según lo sugiere la evidencia fragmentaria que puede recogerse para períodos anteriores, se encuentra en niveles tan elevados como hace dos décadas (gráfico 1.7).

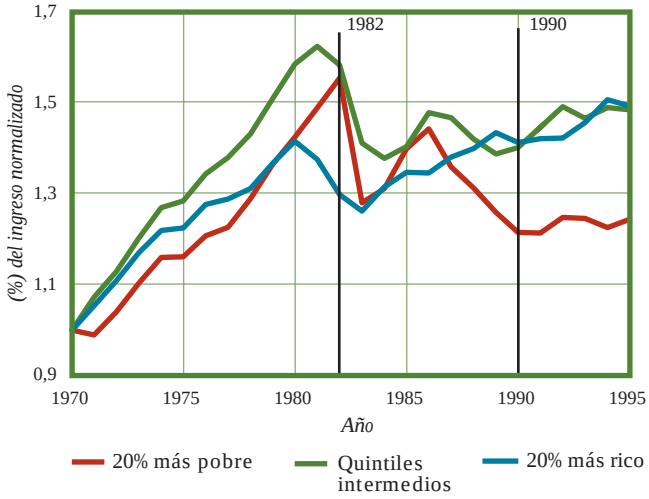
El período de rápido crecimiento de la región, que se había iniciado en los sesentas y perduró hasta el estallido de la crisis de la deuda en 1982, parece haber conducido a una apreciable mejora en la distribución del ingreso. Entre 1970 y 1982 el coeficiente de Gini de la región (estimado en forma muy aproximada a partir de las observaciones disponibles para 13 países que representan unas cuatro quintas partes de la población lati-

Gráfico 1.7. Concentración del ingreso y pobreza en América Latina, 1970-1995



Fuente: Londoño y Székely (1997).

Gráfico 1.8. Participación de cada grupo en el ingreso total, 1970-1995



Fuente: Londoño y Székely (1997).

noamericana[4]) tuvo una reducción de unos 5 puntos (es decir, el 10%), y la relación de ingresos entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 18 veces en ese mismo período. Mientras que los grupos de más bajos ingresos aparentemente mejoraron su participación en el ingreso en cerca del 10%, en los grupos más altos hubo estancamiento o reducción, especialmente entre 1980 y 1982 (véase el gráfico 1.8). El 10% más rico vio caer su participación en el ingreso en 6% en este período y los grupos medios tuvieron ganancias de importancia. Pero estas mejoras de distribución fueron de corta vida. Durante la década del ochenta, el decil de más altos ingresos aumentó su participación en más del 10%, a costa de todos los demás deciles de ingreso. El 10% más pobre de América Latina sufrió una caída del 15% en su participación en el ingreso. De esta manera, las brechas de ingreso volvieron a ampliarse y se disolvieron completamente las mejoras de distribución de antes de la crisis de la deuda.

Durante los noventas, las economías de la región han pasado por grandes transformaciones. Se han erradicado las altas inflaciones que padecían algunos países, se han adoptado profundas reformas económicas que han facilitado el funcionamiento de los mercados y se ha recuperado la productividad y el crecimiento económico. Todos estos cambios han traído grandes redistribuciones de riqueza y de ingreso. Sin embargo, la concentración prácticamente no ha cambiado: el Gini de la región se ha mantenido en torno a 0,58. Lo que explica esta aparente contradicción es que los cambios han afectado de manera heterogénea a unos grupos de ingreso y otros. El 10% más pobre de la región tuvo una pérdida de participación en el ingreso del 15% entre 1990 y 1995, y el 10% siguiente una del 4%. El 10% más rico también sufrió un deterioro relativo y quienes ganaron fueron los demás grupos intermedios. Por consiguiente, aunque los indicadores de concentración promedio para toda la región han cambiado muy poco durante los noventas, no ha habido ningún tipo de estabilidad distributiva.

Además, la evolución tampoco ha sido homogénea entre países. En Brasil, Chile y México la concentración del ingreso tendió a aumentar en los ochentas, pero esa tendencia se detuvo en los noventas. En Colombia y Costa Rica los patrones de distribución se han mantenido bastante estables y los índices de concentración se han situado en los noventas en niveles semejantes a los de una década atrás. En Honduras y Jamaica la distribución del ingreso tendió a disminuir a comienzos de los noventas y ha sido mejor en años recientes que durante los ochentas. En Venezuela ha habido períodos de deterioro agudo pero pasajeros[5].

[4] Véase Londoño y Székely (1997). Nótese que el Gini para toda la región no corresponde al promedio de los Ginis por países, porque se basa en los ingresos de todos los individuos combinados. Debido a las diferencias de ingreso promedio entre los países, el Gini de la región es superior al promedio de los Ginis por países. Puesto que estos estimativos se basan en evidencia fragmentaria sobre la evolución de la distribución en cada país, no deben tomarse como una descripción exacta del comportamiento de esta variable a través del tiempo.

[5] Los países mencionados son aquellos para los que existen cuando menos cinco observaciones originales a partir de 1980. En los gráficos se utilizan las interpolaciones y cálculos de Londoño y Székely (1997).

¿DONDE SE ENCUENTRA LA INEQUIDAD?

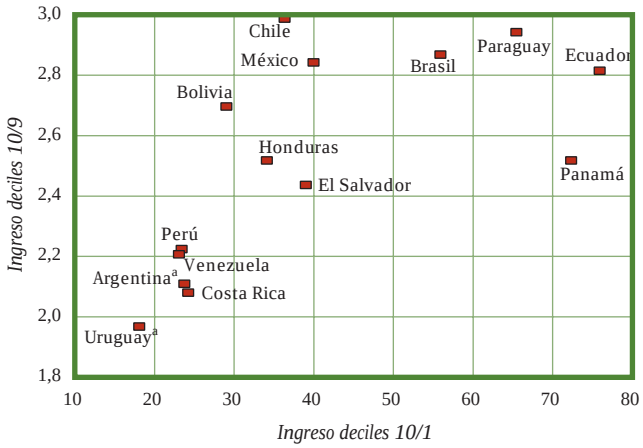
Uno de los rasgos más destacados de la mala distribución de América Latina es la enorme brecha que hay entre las familias que pertenecen al decil de más altos ingresos y las demás. En sociedades relativamente igualitarias, como son Suecia o Canadá, un individuo que pertenece al decil más rico de la población gana en promedio un 20 o un 30% más que quien está en el decil siguiente. Las diferencias sucesivas en los deciles siguientes son también reducidas, de manera que no hay brechas pronunciadas entre estratos sociales. En América Latina las brechas entre los grupos de ingresos medios tampoco son muy pronunciadas, pero entre el decil más rico y el anterior se abre un abismo: en República Dominicana o en Chile, para citar los dos casos más críticos, el ingreso de quien pertenece al décimo decil es tres veces el del decil anterior (y más de 30 veces el del decil más pobre, gráfico 1.9a). Es posible que estas diferencias sean incluso mayores, ya que los ingresos de capital, que son más importantes en el decil más rico de la población, muy seguramente se reportan por debajo de sus valores verdaderos en las encuestas de ingresos de donde provienen estos cálculos (véase el Recuadro 1.2).

En el otro extremo de la escala de ingresos también hay brechas pronunciadas: puesto que los ingresos del 10% más pobre de la población son realmente ínfimos, el 10% siguiente percibe el doble de ingresos en la mayoría de países, y en casos como Ecuador y Panamá cerca del triple de los ingresos del decil anterior (gráfico 1.9a). Sin embargo, la existencia de brechas relativamente importantes entre los grupos más pobres es un fenómeno que también se observa en países desarrollados con mejor distribución del ingreso, donde persisten bolsones de pobreza aguda, como Estados Unidos o el Reino Unido.

Por consiguiente, la alta concentración del ingreso se refleja en grandes brechas de ingreso entre grupos contiguos en ambos extremos de la escala de ingresos, pero las brechas entre ricos son más pronunciadas y más características de los países con mala distribución del ingreso, como son los latinoamericanos. De hecho, los índices de la concentración total del ingreso en los países latinoamericanos se encuentran estrechamente asociados a la magnitud de las brechas de ingreso entre los dos deciles más ricos de la población (gráfico 1.10). No hay una asociación igualmente estrecha con las brechas entre los deciles más pobres (u otra brecha de ingresos cualquiera).

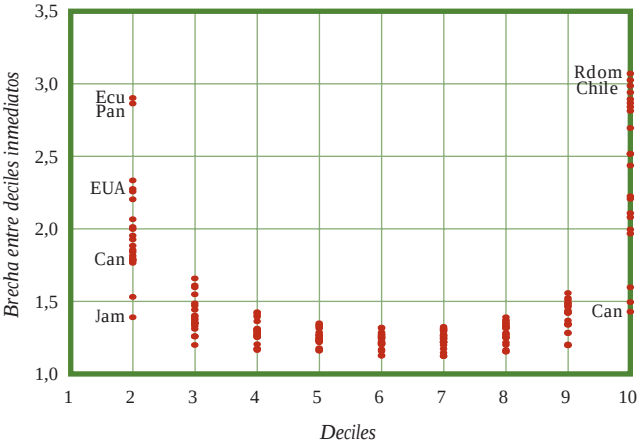
Aun más, el hecho de que el exceso de concentración del ingreso de América Latina se debe a la brecha de los ingresos más altos puede demostrarse con facilidad, ya que si se recalculan los índices de Gini sin incluir

Gráfico 1.9a. Brechas de ingreso



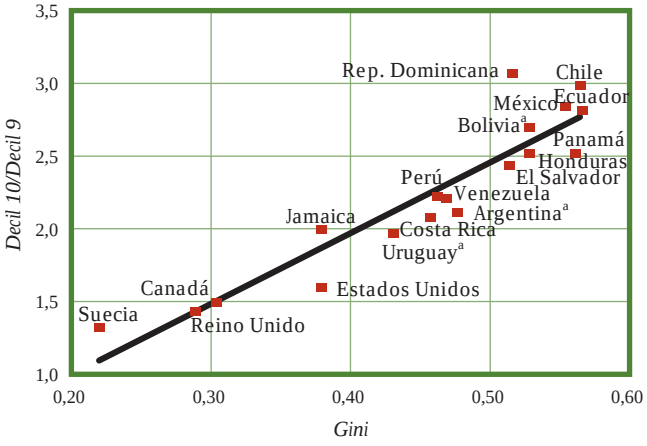
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 1.9b. Brecha de ingreso entre deciles contiguos



Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996a).

Gráfico1.10. Concentración del ingreso y brecha de ingresos entre ricos



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares y Deininger y Squire (1996a).

Recuadro 1.2. Las encuestas de hogares: Fuente básica de información sobre desigualdad

La principal fuente de información sobre la distribución del ingreso son las encuestas que efectúan regularmente los gobiernos entre muestras representativas de los hogares a nivel nacional. Además de la información sobre los ingresos de cada hogar, las encuestas proveen información sobre la educación, la edad, la ocupación y otras características de cada uno de los miembros del hogar. Por consiguiente, son una fuente única para estudiar la relación entre la distribución del ingreso, las actividades laborales, la participación en el sistema educativo, y el tamaño y la conformación de los hogares. De ahí que constituyen actualmente el instrumento más eficaz para diseñar y evaluar programas sociales de todo orden. A pesar de la generalización de este instrumento en todo el mundo, hoy en día algunos países de la región no realizan encuestas de manera sistemática (Guatemala, Guyana, Haití) y algunos excluyen a las áreas rurales o las áreas no metropolitanas (Argentina, Bolivia y Uruguay).

Para el propósito de estudiar la distribución del ingreso, las deficiencias más comunes en las encuestas de algunos países de América Latina son la ausencia de información sobre las fuentes no laborales de ingreso (tales como las rentas imputadas de la vivienda, los ingresos no monetarios, etc) y sobre variables complementarias que ayudan a establecer el nivel socio-económico de las familias (acceso a servicios, por ejemplo).

Debido a que es común que los ingresos no laborales se declaren por debajo de sus verdaderos valores, especialmente entre las familias de altos ingresos, las encuestas tienden a subestimar el nivel de desigualdad real en los países. Si se efectúan ajustes con el propósito de corregir esta deficiencia, los resultados quedan sujetos a la arbitrariedad del método utilizado. En el caso de México (1994), por ejemplo, se encuentran coeficientes de Gini que fluctúan entre 0,477 y 0,60, dependiendo del método de ajuste utilizado.

Las encuestas de hogares que se utilizan en el presente estudio son de buena calidad de acuerdo con los estándares internacionales (véase Deininger y Squire, 1996a). Sin embargo, no todas aplican la misma metodología de levantamiento y muestreo, y en unos pocos casos tampoco la unidad de observación[1]. Puesto que nunca es posible lograr una perfecta comparabilidad entre encuestas de diferentes países, las diferencias de metodología no necesariamente invalidan los ejercicios comparativos (véase Atkinson, 1997). En este estudio hemos utilizado encuestas razonablemente comparables, hemos evitado cualquier tipo de ajuste subjetivo a la información primaria, y hemos aplicado métodos idénticos de procesamiento y análisis estadístico a todas las encuestas (en el Apéndice de este capítulo se presentan las principales características de las encuestas utilizadas).

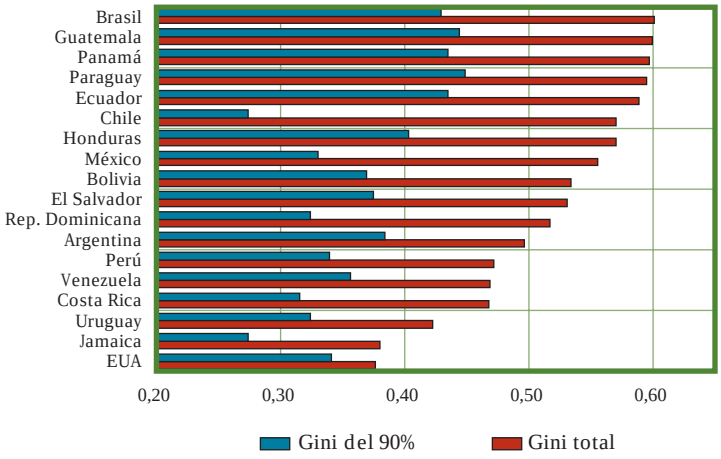
Para hacer frente a las deficiencias de cobertura y calidad de las encuestas y mejorar su pertinencia en el diseño de políticas, el BID ha tomado la iniciativa de implementar el programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida (Mecovi) para los países de la región, en coordinación con los gobiernos y otros organismos internacionales. El programa brinda financiamiento y apoyo técnico para la realización de encuestas de hogares.[2]

[1] Berry et al. (1983), Atkinson y Micklewright (1992), Grosh y Glewwe (1996), y Gottschalk y Smeeding (1997) discuten estos temas.

[2] Actualmente el programa está financiando el levantamiento de encuestas en Argentina, El Salvador, Paraguay y Perú, y en el futuro cercano extenderá sus actividades hacia Bolivia y Nicaragua.

al decil más rico, se encuentra que la concentración del ingreso de los países latinoamericanos no difiere en forma sistemática de la de Estados Unidos (calculada en forma semejante). El Gini del 90% de la población sería en promedio de solo 0,36, en lugar de 0,52, y en seis países la concentración del ingreso sería inferior a la de Estados Unidos (gráfico 1.11). ¿Qué hace tan diferente al 10% más rico de América Latina del resto de la población? La respuesta a esta cuestión puede ofrecernos las claves de los factores que explican el exceso de desigualdad en la región.

Gráfico 1.11. Concentración del ingreso total y excluyendo al 10% más rico



Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

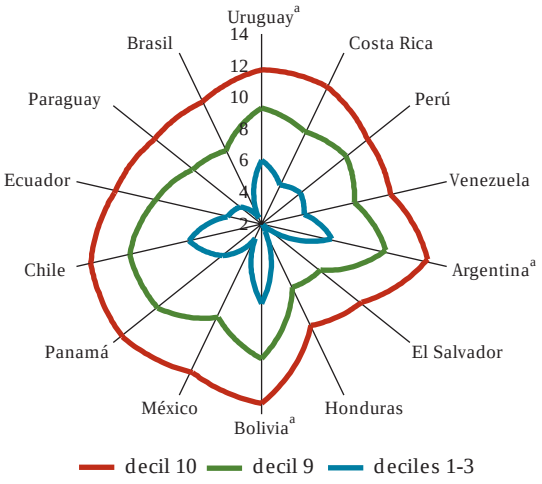
¿Quiénes son los ricos?

Entre muchas otras dimensiones, hay cuatro que distinguen a los jefes de hogar del 10% más rico de la población: su nivel de educación, las características de sus empleos, la zona de residencia y el número de hijos que tienen. Estos rasgos constituyen valiosas claves para establecer los factores que causan y reproducen la mala distribución del ingreso.

La educación es el principal recurso productivo con el que cuentan la mayoría de las personas. Esto es válido incluso para el 10% más rico de la población. En promedio en los 14 países considerados, los jefes de hogar del decil de mayores ingresos tienen 11,3 años de educación. Aunque este nivel educativo equivale a un poco menos que secundaria completa (que, en la mayoría de países son 12 años), supera en 2,7 años al nivel de educación que tienen los jefes de hogar del decil siguiente y en casi 7 años al de los jefes de hogar del 30% más pobre de la población. Las brechas educativas más pronunciadas entre los dos deciles más ricos se encuentran en Brasil, México y Honduras, donde son superiores a 3 años, y sólo en Perú son de menos de dos años (gráfico 1.12). Y entre el decil más rico y el 30% en la base de la escala de ingresos las brechas educativas promedias superan los 9 años en México y se encuentran entre 8 y 9 años en Brasil, Panamá y El Salvador, países todos de muy alta concentración del ingreso total. Las menores brechas educativas entre ricos y pobres se observan en Uruguay, Venezuela y Perú, países que para los patrones de la región tienen concentraciones de ingreso moderadas. Por consiguiente, la educación es un factor de diferenciación de los ricos, no tanto porque sea de un nivel muy elevado, como porque el grueso de la población cuenta con muy pocos estudios.

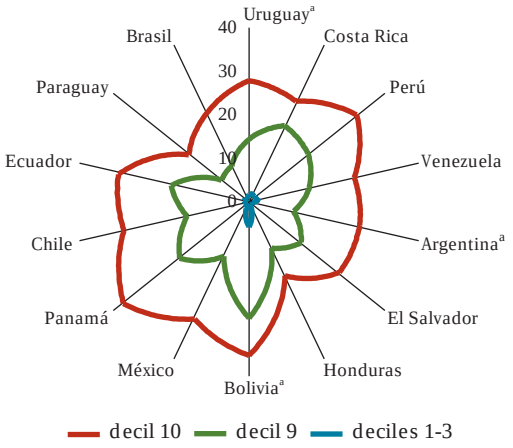
Un segundo rasgo distintivo de los ricos es el tipo de trabajo que realizan. Una cuarta parte de los jefes de hogar del decil de ingresos más altos se ocupan en actividades directivas como profesionales, técnicos o funcionarios superiores de empresas. Los porcentajes van desde 18% en Honduras y Paraguay hasta más del 35% en Bolivia y Panamá (gráfico 1.13). En el decil siguiente de ingresos, estas proporciones caen de forma considerable en la mayoría de países, y entre los tres deciles más bajos, son realmente contados los jefes de hogar que logran escalar las posiciones directivas u ocupar cargos técnicos. El mayor éxito lo logran los bolivianos, donde el 6% de los jefes de hogar más pobres ocupan alguno de estos puestos. En adición a lo anterior, en la mayoría de países, entre el 10% y el 20% de la población del decil de mayores ingresos son empleadores (gráfico 1.14). De los 14 países para los cuales se dispone de esta información, solamente en Panamá esa proporción es menor al 10%, mientras que en Ecuador llega a representar cerca del 25% de la población del decil más rico. Ya en el decil siguiente son muchos menos quienes cuentan con las posibilidades de emplear a otros trabajadores. Las diferencias con el decil más rico son especialmente marcadas en los países de mayor concentración, como Brasil, Paraguay, Ecuador y Chile. La proporción de individuos que pueden emplear a otros es considerablemente menor en grupos de ingresos más bajos, aun cuando no deja

Gráfico 1.12. Años de escolaridad en hogares ricos y pobres



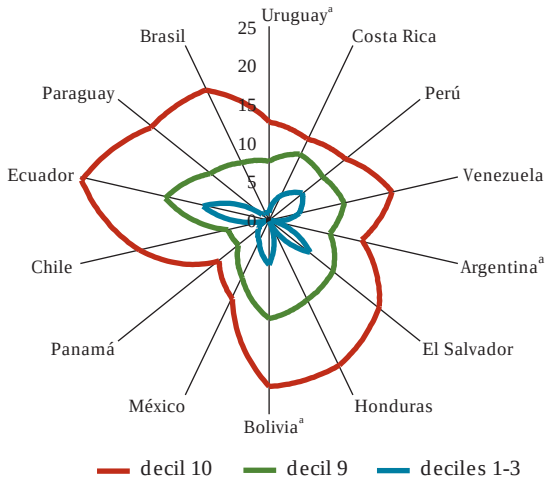
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 1.13. % de profesionales y ejecutivos en hogares ricos y pobres



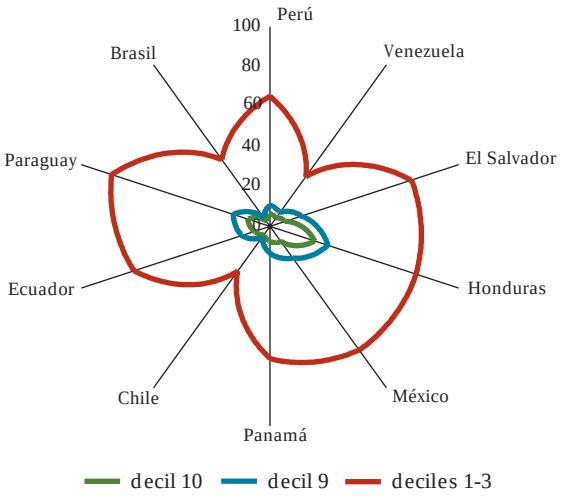
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 1.14. % de empleadores en hogares ricos y pobres



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 1.15. % de hogares rurales en hogares ricos y pobres



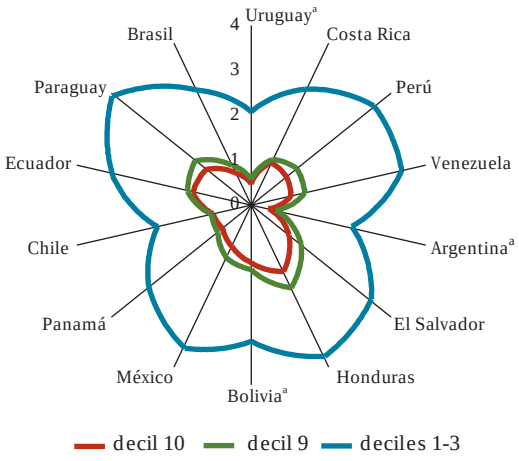
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

de ser importante en los países de menor desarrollo (El Salvador, Honduras, Bolivia, Ecuador).

Un tercer rasgo de diferenciación de los ricos es la zona de residencia. En América Latina, los hogares pobres se encuentran predominantemente en el campo, en tanto que los ricos son en su mayoría habitantes de las ciudades. Entre los países que aparecen en el gráfico 1.15, solamente Brasil, Chile y Venezuela se caracterizan por tener más de la mitad de los hogares de los tres deciles más bajos en las zonas urbanas. En cambio, de cada diez hogares de los dos deciles de mayores ingresos, cerca de nueve son urbanos, excepto en Honduras, donde la proporción cae por debajo de ocho.

En adición al nivel de educación, el tipo de ocupación y la zona de residencia de los jefes del hogar, el número de hijos es otro factor que distingue a los hogares ricos de los pobres. En el decil de ingresos más altos, el número de hijos es menor que en cualquier otro decil en todos los países estudiados. En Honduras, donde las familias de los ricos son las más grandes de América Latina, no alcanzan a tener en promedio 2 niños menores de 18 años. En Argentina y Uruguay solo una de cada dos familias del decil más alto tiene un menor. El contraste con los hogares pobres es realmente marcado: el promedio de niños en los tres deciles más bajos es superior a dos en todos los países, llega a 3,5 en México, Perú y Venezuela y es de cuatro niños por hogar en Paraguay (gráfico 1.16). Por consiguiente, en el decil más alto los ingresos per cápita en cada hogar son mayores no sólo porque los jefes de hogar generan ingresos más altos, sino porque tienen que distribuirlos entre un número menor de personas.

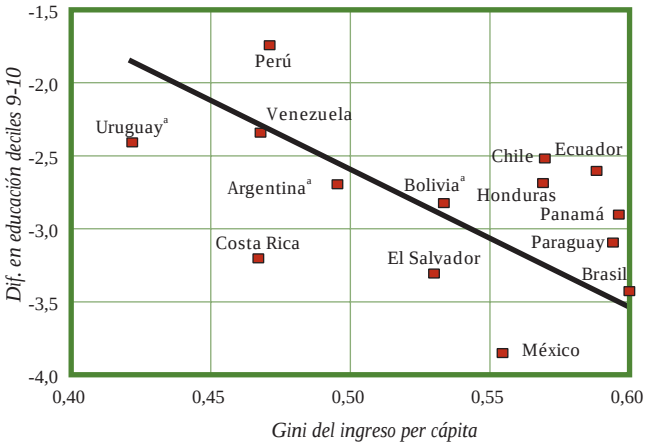
Gráfico 1.16. Niños por hogar en hogares ricos y pobres



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

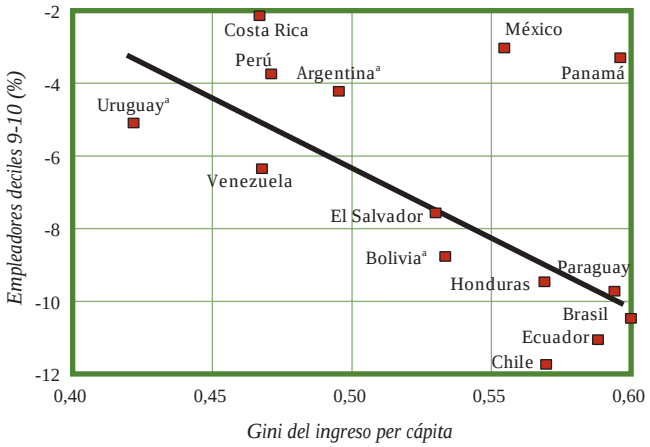
Los rasgos que distinguen a los ricos son además muy informativos del grado de concentración de los ingresos por países. Mientras mayores son las brechas entre el decil 10 y el siguiente, mayor tiende a ser en general la concentración del ingreso. Considérese la relación que hay entre el tamaño de las brechas educativas y la concentración del ingreso: los jefes de hogar del decil más rico en Brasil, que es el país de mayor concentración, tienen 3,5 años más de educación que los del decil siguiente, mientras que en Uruguay, Perú o Venezuela, donde la concentración es menor, esas brechas son de

Gráfico 1.17. Concentración del ingreso y brechas de educación entre los ricos



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 1.18. Concentración del ingreso y brecha de actividad empresarial entre los ricos



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

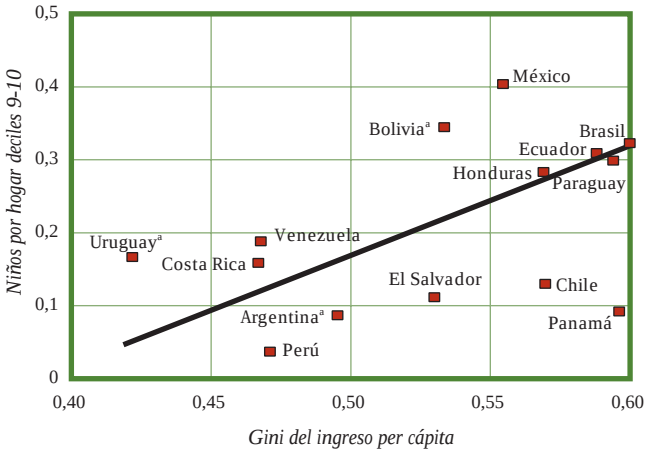
alrededor de 2 años (gráfico 1.17). Obsérvese ahora la brecha de ocupación como empleadores entre los dos deciles más ricos, por un lado, y los índices de concentración del ingreso, por el otro. En Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y Paraguay, donde esa brecha es más pronunciada, se encuentran también los mayores niveles de concentración del ingreso. Lo contrario ocurre en los países de menor concentración, como Uruguay o Costa Rica. (México y Panamá, sin embargo, son casos aislados en esta relación. Véase el gráfico 1.18). De igual manera, las diferencias en el tamaño de los hogares ricos y pobres son mayores en los países de alta concentración del ingreso, como Brasil, Ecuador o Paraguay, que en aquellos más igualitarios, como Costa Rica, Perú o Uruguay (Panamá aparece nuevamente como un caso aislado. Véase el gráfico 1.19.)

Por consiguiente, las desigualdades en la distribución del ingreso en los países latinoamericanos están relacionadas con características que distinguen a los grupos de más altos ingresos de los demás. Las brechas en la cima de la distribución, más que las diferencias entre los grupos medios o pobres, son las que hacen de América Latina la región más desigual del mundo.

La desigualdad del ingreso per cápita y la del ingreso laboral están muy relacionadas

En este estudio se utiliza al hogar como la unidad básica de observación para analizar la distribución del ingreso, ya que el hogar es la última instancia observable de la distribución del ingreso. Aunque los ingresos de los hogares provienen de diversas fuentes, tanto laborales como no laborales, y aunque las familias difieren en tamaño y en número de perceptores de ingreso, existe una relación estrecha entre la concentración de los ingresos laborales de los trabajadores y la concentración del ingreso de los hogares. Para el promedio de 14 países considerados en este estudio, el índice Gini de concentración de los ingresos laborales de los trabajadores es 0,51, muy semejante al índice de 0,52 que corresponde a la concentración del ingreso per cápita del hogar. Esta similitud se observa además en cada país por aparte, lo cual indica que no es simplemente el resultado de una coincidencia de agregación de casos individuales que

Gráfico 1.19. Concentración del ingreso y diferencia en número de niños entre los ricos

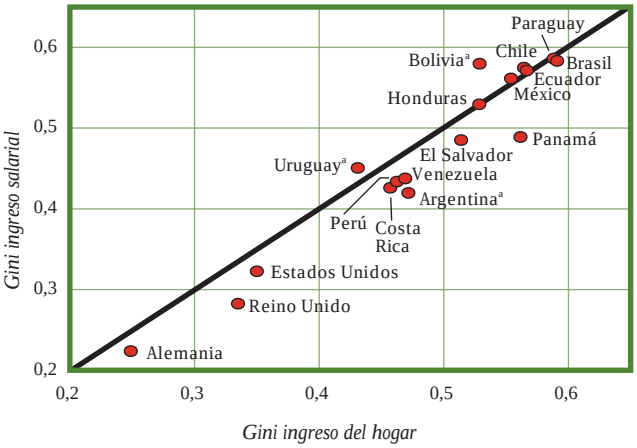


[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

podrían ser muy dispares entre sí (gráfico 1.20). Las mayores diferencias entre uno y otro coeficiente de concentración se observan en Bolivia y Panamá, pero incluso en estos casos llegan tan solo a unos 5 puntos. Diferencias semejantes se encuentran en los países desarrollados, donde también la concentración de los ingresos percápita del hogar es bastante semejante a la de los ingresos laborales por trabajador.

La vinculación que existe entre la concentración del ingreso laboral y la forma como se distribuye el ingreso per cápita no debe llevar a la conclusión de que los ingresos de capital (o de otras fuentes) son de influencia secundaria en la distribución del ingreso. Lo que sugiere, más bien, es que las distribuciones de uno y otro no son independientes entre sí. De hecho, como veremos en los capítulos 2 y 5, las diferencias de ingreso entre unos y otros trabajadores o, más precisamente, entre trabajadores con más y menos educación, pueden explicarse por las demandas relativas de diferentes tipos de trabajo, las cuales dependen de la abundancia relativa de otros factores y de la forma como se combinen entre sí y con el factor trabajo.

Gráfico 1.20. Concentración del ingreso laboral y total



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID, a partir de encuestas de hogares.

POR QUE DEBE IMPORTARNOS

Justicia social

La distribución del ingreso debe ser un motivo de preocupación por consideraciones éticas de justicia social. Si la distribución del ingreso reflejara exclusivamente las preferencias personales hacia el trabajo, el esfuerzo y el ahorro, no tendría por qué constituir un problema ético desde el punto de vista de la justicia distributiva. Si las diferencias entre los individuos estuvieran circunscritas al ámbito de sus responsabilidades y preferencias personales, sería incluso moralmente reprobable interferir en su comportamiento con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso. La desigualdad y la pobreza se convierten en un asunto ético que reclama intervención externa cuando se reconoce que las condiciones que las generan no son elección de los individuos, sino el legado del pasado o de circunstancias que no están bajo su control.

Una vez que se reconoce que el esfuerzo y las actitudes ante la educación, el trabajo, el riesgo y el ahorro no son independientes de las condiciones iniciales de cada individuo, se abre el espacio a otras preocupaciones. No se trata simplemente de asegurar "la igualdad de oportunidades". Si por igualdad de oportunidades se entiende la igualdad de acceso (educación básica gratuita), ello no será suficiente para asegurar igualdad en las capacidades de uso (asistencia a la escuela) ni, menos aún, la igualdad en los resultados (logros académicos). Según los objetivos de justicia social que persiga la sociedad en cada campo, las acciones de política deberán dirigirse a alterar la distribución de las capacidades de uso (subsidios escolares, por ejemplo) o la distribución de los resultados (programas nivelatorios y otros apoyos).

Equidad y desarrollo económico

Después de haber estado relegado del debate académico entre los economistas, el tema de la distribución del ingreso ha recobrado interés en los últimos años. El debate actual se centra precisamente en determinar si cuando los gobiernos tratan de mejorar la distribución generan consecuencias adversas para el bienestar de la población. Hasta hace poco, la mayoría de las teorías sobre la materia suponían una relación de conflicto entre equidad y crecimiento (véase el Recuadro 1.3). Los argumentos usuales eran, o bien que una mayor concentración haría factible la generación de mayores ahorros que facilitarían la inversión y el crecimiento, o bien que la concentración era la otra cara de la moneda del esfuerzo y la productividad. Pero la evidencia empírica internacional no ofrece mayor soporte a estas teorías. Al contrario, los estudios comparativos apuntan en la dirección opuesta: los países con *menores* niveles de concentración del ingreso tienden a crecer más rápidamente, incluso una vez que se aisla la influencia que pueden tener muchos otros factores sobre el crecimiento (véase el Recuadro 1.4). De acuerdo con este enfoque, la desigualdad

Recuadro 1.3. Equidad y crecimiento: ¿socios o enemigos?

Desde Adam Smith, la mayoría de los economistas han considerado que el crecimiento y la equidad son en gran medida incompatibles. Solo una nueva corriente de teóricos ha venido a argumentar recientemente lo que parece observarse en la realidad: que los altos niveles de desarrollo económico se encuentran en sociedades relativamente igualitarias, donde resulta atractiva la acumulación de capital físico, humano y social.

Para los clásicos, la acumulación de capital necesaria para el crecimiento sólo podría lograrse gracias a los ahorros de los capitalistas, ya que los trabajadores consumirían siempre la totalidad de su ingreso. Equidad y crecimiento eran incompatibles. En la visión neoclásica pura surgía un conflicto semejante, pero de origen microeconómico: cualquier redistribución implicaría en última instancia gravar un factor productivo, lo cual reduciría la eficiencia económica. Hasta hace una década, estas dos visiones ejercían una gran influencia sobre la posición de los economistas en relación con el tema distributivo. Ambas implicaban que la escasez de recursos productivos se haría más aguda si una parte se destinaba a fines redistributivos, que constituirían un gasto, no una inversión. Puesto que según estos enfoques tradicionales las políticas redistributivas no tendrían nada que ofrecerle al crecimiento económico o al desarrollo, la distribución del ingreso estuvo durante mucho tiempo relegada de la agenda central de la teoría y la política económica (Atkinson, 1997).

En la última década la relación entre crecimiento y equidad ha regresado al centro del debate académico, gracias a las teorías del crecimiento endógeno y de la economía política endógena. El argumento central es que una mala distribución del ingreso puede debilitar los ritmos de acumulación del capital físico y humano o afectar el crecimiento de la productividad, que son las fuentes del crecimiento económico.[1]

La educación puede ser el canal a través del cual una mala distribución del ingreso reduce las posibilidades de crecimiento: las familias con recursos muy limitados no están en capacidad de financiar los gastos en educación, a pesar de que tal esfuerzo podría ser muy rentable económica y socialmente. Además, padres con baja educación y pocas posibilidades de educación futura para sus hijos preferirán tener más hijos que aquéllos en condiciones opuestas, reforzando así el círculo vicioso de inequidad y pobreza (Banerjee y Newman, 1991; Galor y Zeira, 1993; Aghion y Bolton, 1997; Piketty, 1997; Dahan y Tsiddon, 1998).

Las limitaciones de los mercados de capitales son otro canal que perpetúa la mala distribución del ingreso. Puesto que el acceso al crédito requiere disponer de garantías, las posibilidades de inversión en capital físico y humano son mayores para quienes parten de un nivel inicial mayor de riqueza. Por consiguiente, en sociedades donde la riqueza está muy concentrada, muchas inversiones que podrían ser rentables a nivel individual y social no pueden ser acometidas, lo cual limita el crecimiento (Aghion y Bolton, 1992; Galor y Zeira, 1993; De Gregorio y Kim, 1994).

La conexión entre desigualdad y crecimiento puede ocurrir también a través de diversos canales político-económicos. El primero es un mecanismo de participación política, mediante el cual los electores expresan sus preferencias por políticas económicas redistributivas. En una sociedad donde la riqueza y los ingresos están muy concentrados, la mayoría apoyará políticas redistributivas financiadas con impuestos al capital u otras medidas semejantes, que desalentarán la inversión y la productividad. El "elector promedio" estará menos inclinado hacia estas políticas en la medida en que la riqueza esté mejor distribuida (Alesina y Rodrik, 1992 y 1994; Persson y Tabellini, 1992 y 1994; Alessina y Perotti, 1994; Perotti, 1993). Un segundo mecanismo consiste en que una alta concentración del ingreso genera tensiones distributivas y sociales que inducen inestabilidad política y crean riesgos e incertidumbres que perjudican la inversión. Una tercera posibilidad es que los grupos de poder que surgen en sociedades muy concentradas tienen la capacidad de erosionar las políticas genuinamente distributivas mediante la captura de las instituciones públicas y otras actividades de búsqueda de rentas, perpetuando la inequidad y el bajo crecimiento (Benhabib y Rustichini, 1996; Birdsall y Londoño, 1998).

La educación, las restricciones de los mercados de capitales y los mecanismos político-económicos que condicionan las políticas públicas son, así, los diversos canales a través de los cuales la distribución del ingreso influye en el crecimiento.

[1] Alesina y Perotti (1993), Alesina y Rodrik (1994) y Solimano (1998) contienen excelentes reseñas de esta literatura.

Recuadro 1.4. La inequidad perjudica al crecimiento según la evidencia empírica

La relación entre distribución del ingreso y crecimiento económico ha sido un tema recurrente de discusión entre los economistas. En la teoría se encuentran argumentos que pueden justificar tanto una relación directa como inversa entre las dos variables (véase el Recuadro 1.3). ¿Qué dice la evidencia empírica?

La conclusión predominante de los estudios empíricos recientes es que la concentración del ingreso perjudica al crecimiento económico y que, por lo tanto, en lugar del conflicto entre equidad y desarrollo que en el pasado se consideraba un serio limitante a las políticas distributivas, existe una relación de mutuo reforzamiento.

Los estudios de Clarke (1992), Alessina y Perotti (1994), Persson y Tabellini (1994), Birdsall, Ross y Sabot (1995), Deininger y Squire (1996b) y Perotti (1996) llegan a la conclusión de que una mala distribución del ingreso reduce las posibilidades de crecimiento económico. Esta conclusión es válida, incluso cuando se tiene en cuenta la influencia que pueden tener otros factores sobre el crecimiento, tales como el ingreso per cápita inicial, los niveles educativos u otras variables económicas, políticas o demográficas. Sin duda, estos estudios empíricos tienen aspectos debatibles, debido no solo a deficiencias en la calidad de la información, sino a la posibilidad de que la relación entre crecimiento y equidad a través del tiempo por países sea diferente de la que se observa en estas comparaciones de corte transversal entre países (Forbes, 1997). Sin embargo, los estudios empíricos que se han enfocado en los canales que vinculan la distribución con el crecimiento también dan sustento a la conclusión de que estas variables tienden a reforzarse, más que a estar en conflicto.

Los modelos econométricos que simplemente incluyen la distribución del ingreso como una variable explicativa adicional del crecimiento no arrojan luces sobre los canales que pueden determinar esa relación. Pero varios estudios han tratado de llenar este vacío. Perotti (1996) muestra que las decisiones conjuntas de educación y número de hijos que toman las familias pueden mantener a una sociedad en una situación de alta inequidad y bajo crecimiento. Otro canal factible que tiene soporte empírico es la inestabilidad política: la alta concentración del ingreso a menudo se encuentra acompañada por disrupciones políticas que afectan la inversión y el crecimiento (Alesina y Perotti, 1994; Perotti, 1996). A nivel mundial hay poca evidencia para la tesis del "elector medio", según la cual una mala distribución conduce a mayores niveles impositivos que perjudican el crecimiento.

Por consiguiente, aunque la evidencia empírica no es totalmente consensual, sí se inclina en forma clara en favor de las hipótesis según las cuales una buena distribución del ingreso tiende a estimular el crecimiento ecónomico.

no solo debe importarnos porque es un objetivo justificable en sí mismo por razones de justicia social, sino porque una buena distribución del ingreso es favorable al crecimiento, el desarrollo y el bienestar colectivo[6].

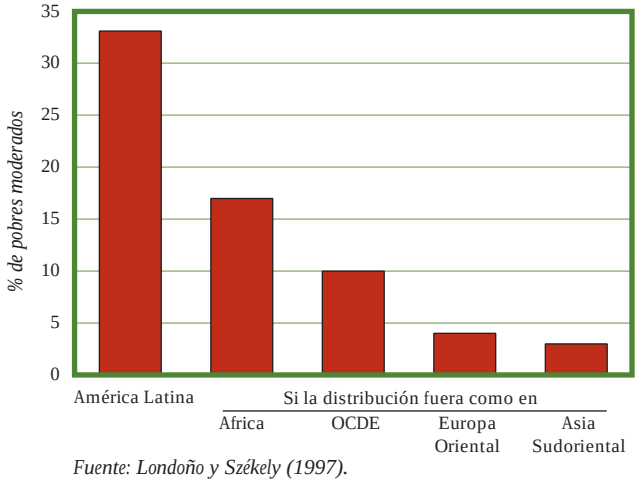
Pobreza e inequidad

Una implicación muy grave de la concentración del ingreso de América Latina es la extensión de la pobreza en la región. Más de 150 millones de latinoamericanos, que equivalen a cerca del 33% de la población, se encuentran por debajo de un nivel de ingresos de 2 dólares diarios (corregidos por las diferencias de la capacidad de compra de las monedas de los distintos países), que se considera el mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de consumo. Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente. Con niveles semejantes de desarrollo, otros países han logrado reducciones sustanciales de la pobreza. Los niveles de ingreso per cápita de los países de Europa Oriental no difieren en forma apreciable de los de América Latina, pero allí la pobreza afecta a sólo el 7% de la población. Aunque ésta puede parecer una comparación extrema, que puede estar afectada por el pasado socialista de estos países, se llega a una conclusión semejante si las comparaciones se hacen con otras regiones del mundo. Por ejemplo, si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad. Incluso tomando el patrón distributivo de Africa, se encuentra que para los mayores niveles de desarrollo que tiene América Latina, debería tener la mitad de los pobres que tiene realmente (gráfico 1.21).

Si la distribución del ingreso actual de los países latinoamericanos permaneciera sin cambio, el ritmo de

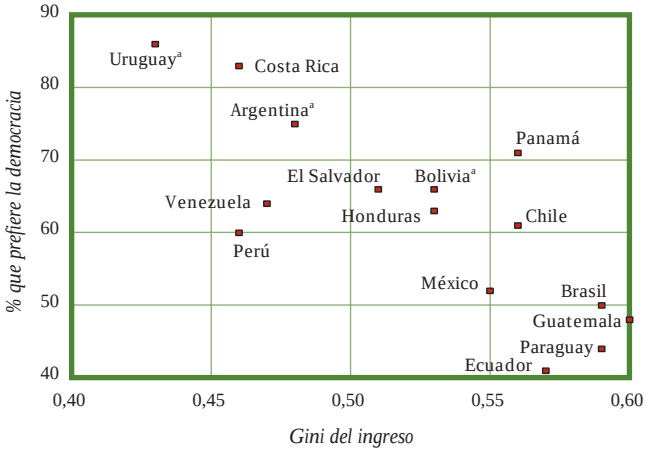
[6] Las razones por las que sociedades más equitativas tienden a crecer más, han empezado a ser estudiadas y comprendidas muy recientemente, gracias a los desarrollos de las teorías del crecimiento endógeno y de la economía política del crecimiento (véase el Recuadro 1.3). La idea central es que una mala distribución del ingreso puede limitar los ritmos de acumulación del capital físico o humano o puede inducir la adopción de políticas e instituciones perjudiciales para la productividad.

Gráfico 1.21. Incidencia de la pobreza si la distribución fuera diferente



Fuente: Londoño y Székely (1997).

Gráfico 1.22. Concentración del ingreso y aceptación de la democracia



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: Latinobarómetro y BID, a partir de encuestas de hogares.

reducción de la pobreza sería muy lento, incluso con tasas de crecimiento relativamente elevadas. Con un aumento del ingreso per cápita del 3% anual se requerirían entre 15 y 25 años, dependiendo del país, para reducir a la mitad los niveles de pobreza actuales[7]. Esto es así porque muchos pobres se encuentran muy por debajo del nivel mínimo de ingreso de 2 dólares diarios que les permitiría cubrir sus necesidades básicas.

Inequidad y democracia

Además de las consideraciones normativas de justicia social, crecimiento económico y pobreza que explican por qué la equidad requiere atención, la evidencia empírica internacional sugiere que el tema distributivo también es importante porque hay una conexión estrecha entre inequidad y democracia. La relación consiste en que la inequidad puede condicionar el funcionamiento de las instituciones democráticas y dificultar los procesos de decisión política.

Encuestas de opinión pública realizadas recientemente en América Latina indican que, en efecto, la concentración del ingreso puede alterar el funcionamiento de las instituciones democráticas[8]. La concentración del ingreso puede debilitar la aceptación de las instituciones y principios democráticos. Donde la concentración del ingreso es más equitativa, como Uruguay o Costa Rica, una proporción alta de la población considera que "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno" (gráfico 1.22). En los países más inequitativos hay una mayor tendencia a aceptar gobiernos autoritarios y son más los que creen que "da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático". En los países donde son más marcadas las diferencias de ingreso entre los ricos y los pobres también tiende a ser menor la confianza en las instituciones propias de una democracia, como son el gobierno, la administración pública, los partidos políticos, la asamblea legislativa, las grandes empresas y las asociaciones empresariales.

La falta de confianza en la democracia y en las instituciones que se encuentra asociada con la mala distribución del ingreso en los países de América Latina puede tener implicaciones en el funcionamiento de los sistemas políticos. En sociedades fragmentandas y donde no hay confianza en las instituciones son más complejos e inciertos los procesos de agregación de las preferencias de los individuos y mayores los conflictos de distribución de los recursos públicos. También es más difícil la integración económica y social de los diferentes grupos y es más factible que el aparato estatal quede sujeto a influencias de grupos de presión, corrupción e ineficiencia, todo lo cual contribuye a mantener la desigualdad.

[7] Véase Londoño y Székely (1997), Lustig y Deutsch (1998) y Morley (1998) para estimaciones alternativas de los niveles de pobreza por países y el impacto del crecimiento sobre la pobreza.

[8] Se trata de encuestas realizadas anualmente en 17 países desde 1996 por Latinobarómetro, una entidad privada independiente no partidista. Aquí se presentan resultados para aquellos países que cuentan también con estadísticas comparables de distribución del ingreso.

Apéndice 1.1. Principales características de las encuestas de hogares utilizadas en este estudio

País	Año	Nombre	Cobertura	Mes de referencia	Tamaño de la muestra		Ingreso por					
					Hogares	Individuos	Trabajo	Renta Propiedad	Renta Capital	Transferencias	No monetarias	Renta Imputada
1 Argentina	80	Encuesta Permanente de Hogares	Gran Buenos Aires	Octubre	3.400	11.905	X	X[a]	X[a]	X	n.d.	n.d.
	96	Encuesta Permanente de Hogares	Gran Buenos Aires	Abril y mayo	3.459	11.749	X	X[b]	X[b]	X[b]	n.d.	n.d.
2 Bolivia	86	Encuesta Permanente de Hogares	Urbano	1986	2.788	12.226	X	X	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	95	Encuesta Integrada de Hogares	Urbano	Junio	5.455	25.314	X	X	X	X	n.d.	n.d.
3 Brasil	81	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios	Nacional	Septiembre	103.961	482.611	X	X	X	X	n.d.	n.d.
	95	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios	Nacional	Septiembre	85.270	334.263	X	X	X	X	n.d.	n.d.
4 Chile	94	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	Nacional	Noviembre y diciembre	45.379	178.057	X	X	X	X	X	X
5 Costa Rica	81	Encuesta Nacional de Hogares - Empleo y Desempleo	Nacional	Julio	6.604	22.170	X	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	95	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Julio	9.639	40.613	X	X[b]	X[b]	X[b]	n.d.	n.d.
6 Ecuador	95	Encuesta de Condiciones de Vida	Nacional	Agosto a noviembre	5.810	26.941	X	X	X	X	X	n.d.
7 El Salvador	95	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	1995	8.482	40.004	X	X[b]	X[b]	X[b]	X	X
8 Honduras	89	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Septiembre	8.727	46.672	X	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	96	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Septiembre	6.428	33.172	X	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
9 México	84	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	Nacional	Tercer trimestre	4.735	23.985	X	X	X	X	X	X
	94	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	Nacional	Tercer trimestre	12.815	60.365	X	X	X	X	X	X
10 Panamá	95	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	Agosto	9.875	40.320	X	X[a]	X[a]	X	n.d.	n.d.
11 Paraguay	95	Encuesta de Hogares - Mano de Obra	Nacional	Agosto a noviembre	4.667	21.910	X	X	X	X	n.d.	n.d.
12 Perú	85-86	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	Nacional	Julio 1985 a julio 1986	4.913	26.323	X	X	X	X	X	n.a.
	96	Encuesta Nacional de Hogares sobre Niveles de Vida y Pobreza	Nacional	Cuarto trimestre	16.744	88.863	X	X[a]	X[a]	X	X	n.a.
13 Uruguay	81	Encuesta Nacional de Hogares	Urbano	Segundo semestre	9.506	32.610	X	X	X	X	X	X
	95	Encuesta Continua de Hogares	Urbano	1995	20.057	64.930	X	X	X	X	X	X
14 Venezuela	81	Encuesta de Hogares por Muestra	Nacional	Segundo semestre	45.421	239.649	X	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	95	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	Segundo semestre	16.784	92.450	X	X[b]	X[b]	X[b]	n.d.	n.d.

[a] No se puede discriminar entre la renta de la propiedad y del capital.
[b] No se puede discriminar entre la renta de la propiedad, la renta del capital y las transferencias.

Apéndice 1.2. Principales indicadores socioeconómicos por deciles de ingreso

(Datos de encuestas de hogares recientes)

Cuadro 1. Distribución del ingreso (%)

A. Ingreso per cápita del hogar

	Deciles										Coeficiente de Gini
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Argentina[1]	1,5	2,8	3,8	4,8	5,9	7,3	9,0	11,8	17,0	35,9	0,48
Bolivia[2]	1,5	2,6	3,4	4,2	5,2	6,3	7,9	10,5	15,6	42,1	0,53
Brasil	0,8	1,7	2,5	3,4	4,5	5,7	7,6	10,5	16,4	47,0	0,59
Chile	1,3	2,2	3,0	3,8	4,7	5,9	7,5	10,1	15,3	45,8	0,56
Costa Rica	1,4	2,9	4,0	5,2	6,3	7,7	9,6	12,2	16,4	34,2	0,46
Ecuador	0,6	1,7	2,8	3,9	5,2	6,5	8,3	10,9	15,6	44,0	0,57
El Salvador	1,0	2,4	3,4	4,5	5,7	7,1	8,9	11,4	16,2	39,4	0,51
Honduras[3]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	1,1	2,2	3,0	3,9	5,0	6,2	7,9	10,5	15,6	44,4	0,55
Panamá	0,6	1,7	2,7	3,8	5,0	6,5	8,5	11,6	16,9	42,7	0,56
Paraguay	0,7	1,6	2,4	3,5	4,6	6,1	8,0	10,7	15,8	46,5	0,59
Perú	1,5	2,9	3,9	5,1	6,4	7,7	9,4	11,8	15,9	35,4	0,46
Uruguay[2]	1,8	3,2	4,3	5,4	6,6	8,0	9,7	12,2	16,4	32,3	0,43
Venezuela	1,6	2,9	3,9	4,9	6,1	7,5	9,3	11,8	16,2	35,8	0,47
B. Ingreso laboral per cápita del hogar											
Argentina[1,4]	1,5	2,9	3,9	4,8	5,9	7,3	9,1	11,9	16,9	35,9	0,47
Bolivia[2]	1,4	2,6	3,4	4,3	5,3	6,4	8,0	10,6	15,6	42,4	0,52
Brasil	0,8	1,6	2,3	3,2	4,4	5,8	7,7	10,6	16,5	47,2	0,60
Chile	1,2	2,1	2,9	3,7	4,6	5,8	7,4	9,9	15,1	47,1	0,58
Costa Rica	1,4	2,9	4,1	5,2	6,4	7,8	9,6	12,2	16,5	33,9	0,45
Ecuador	0,6	1,7	2,8	3,9	5,1	6,5	8,3	10,9	15,6	44,8	0,57
El Salvador	1,1	2,3	3,3	4,4	5,6	7,1	8,9	11,6	16,4	39,2	0,51
Honduras[3]	1,2	2,3	3,2	4,1	5,3	6,7	8,6	11,4	16,3	40,9	0,53
México	0,8	1,9	2,8	3,8	4,9	6,3	7,9	10,6	15,6	45,2	0,57
Panamá	0,9	2,0	3,0	3,9	5,1	6,5	8,3	11,3	16,6	42,2	0,55
Paraguay	0,6	1,4	2,3	3,4	4,7	6,2	8,2	11,0	16,1	46,0	0,59
Perú	1,2	2,8	3,9	5,1	6,5	8,0	9,8	12,2	16,2	34,3	0,46
Uruguay[2]	1,3	2,7	3,8	5,0	6,2	7,8	9,6	12,3	16,9	34,4	0,47
Venezuela	1,5	2,9	3,9	5,0	6,2	7,5	9,4	11,9	16,2	35,5	0,47
C. Ingreso no laboral per cápita del hogar											
Argentina[1,4]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia[2]	0,3	0,9	1,4	2,1	3,1	4,7	6,8	9,6	15,8	48,4	0,68
Brasil	0,5	1,4	1,9	2,6	3,4	4,7	6,3	9,3	14,9	55,0	0,66
Chile	0,2	0,4	0,7	1,5	2,7	4,1	6,3	9,6	17,3	57,1	0,72
Costa Rica	0,5	1,2	2,0	2,8	3,9	5,4	7,2	10,2	16,5	49,6	0,63
Ecuador	0,6	1,5	2,8	4,0	5,5	6,7	9,2	12,7	17,4	39,7	0,54
El Salvador	0,6	1,4	2,2	3,0	4,0	5,5	7,4	10,3	15,4	49,8	0,51
Honduras[3]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
México	0,5	1,2	1,8	2,8	3,8	5,0	6,8	9,8	16,4	51,7	0,64
Panamá	0,5	1,1	1,5	2,1	2,9	4,0	5,7	8,7	15,4	57,9	0,69
Paraguay	0,3	0,8	1,3	2,1	3,0	4,3	6,2	9,4	14,8	56,9	0,70
Perú	0,3	0,8	1,3	2,0	2,9	4,2	6,5	9,9	16,8	55,3	0,69
Uruguay[2]	0,5	1,5	2,4	3,5	4,8	6,5	9,0	12,3	17,9	41,4	0,57
Venezuela	0,3	0,6	1,1	2,1	3,4	5,0	7,1	10,2	16,7	53,6	0,68

[1] La encuesta de Argentina incluye sólo al Gran Buenos Aires.
[2] Las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos urbanos.
[3] La encuesta de Honduras incluye sólo ingresos laborales.
[4] Se refiere sólo al principal ingreso laboral.
[5] La encuesta no distingue los otros ingresos entre laborales y no laborales.

Cuadro 2. Demografía

A. Tamaño promedio del hogar por decil de ingreso

	Deciles										
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**Total**
Argentina[1]	6,27	5,25	5,44	4,42	4,80	3,96	3,79	3,61	3,37	3,06	4,40
Bolivia[2]	6,50	6,08	5,96	5,92	5,76	5,81	5,35	4,97	4,78	4,36	5,55
Brasil	6,49	5,93	5,49	5,10	4,66	4,79	4,37	4,25	4,01	3,59	4,87
Chile	5,63	5,25	5,24	4,92	4,88	4,76	4,46	4,27	4,08	3,87	4,74
Costa Rica	6,09	5,71	5,67	5,43	5,10	5,12	4,75	4,49	4,17	3,90	5,04
Ecuador	6,73	6,43	6,41	6,06	6,27	5,87	5,72	5,25	4,96	4,39	5,81
El Salvador	6,94	6,69	6,75	6,33	6,01	5,92	5,48	4,98	4,89	4,17	5,82
Honduras	7,22	7,53	7,09	6,87	6,77	6,39	6,48	5,93	5,65	4,86	6,49
México	7,26	6,61	6,81	6,20	6,28	5,53	5,19	5,12	4,70	3,99	5,77
Nicaragua	8,37	7,59	7,69	7,49	7,33	7,06	6,53	6,80	5,98	5,17	7,00
Panamá	6,32	6,17	6,06	5,56	5,26	5,29	4,92	4,62	4,22	3,57	5,20
Paraguay	7,26	7,32	6,53	6,14	6,42	5,81	5,73	5,27	4,87	4,37	5,97
Perú	7,71	7,38	6,61	6,39	6,36	6,03	5,82	5,76	5,34	4,68	6,21
Uruguay[2]	5,85	5,00	4,72	4,19	4,04	3,88	3,73	3,63	3,34	3,14	4,15
Venezuela	7,16	6,79	6,86	6,40	5,99	6,23	5,56	5,42	4,97	4,29	5,97
B. Número de niños menores de 15 años por hogar y nivel de ingreso											
Argentina[1]	3,00	2,04	1,86	1,45	1,41	0,82	0,74	0,65	0,57	0,41	1,30
Bolivia[2]	3,40	2,99	2,77	2,46	2,40	2,26	1,93	1,73	1,47	1,31	2,27
Brasil	3,58	2,81	2,26	1,88	1,53	1,53	1,25	1,11	0,98	0,80	1,78
Chile	2,51	2,08	1,90	1,56	1,37	1,25	1,10	1,01	0,92	0,90	1,46
Costa Rica	3,30	2,76	2,65	2,30	1,98	1,76	1,55	1,27	1,14	1,03	1,97
Ecuador	3,42	3,06	3,08	2,69	2,58	2,25	2,07	1,76	1,49	1,37	2,38
El Salvador	3,70	3,50	3,22	2,90	2,49	2,34	1,92	1,53	1,43	1,06	2,41
Honduras	4,16	4,07	3,77	3,47	3,31	2,86	2,78	2,30	2,03	1,66	3,05
México	3,99	3,20	3,32	2,60	2,39	2,04	1,72	1,54	1,30	1,06	2,32
Nicaragua	4,91	4,14	4,01	3,59	3,46	3,31	2,86	2,78	2,32	1,82	3,32
Panamá	3,24	2,88	2,69	2,26	1,89	1,70	1,43	1,21	0,98	0,82	1,91
Paraguay	4,30	4,10	3,52	3,10	3,20	2,66	2,43	1,90	1,61	1,31	2,81
Perú	3,73	3,60	2,99	2,63	2,39	2,16	1,93	1,70	1,42	1,06	2,36
Uruguay[2]	2,78	1,89	1,59	1,14	0,92	0,84	0,76	0,70	0,56	0,49	1,17
C. Número de personas mayores de 65 años por hogar y nivel de ingreso											
Argentina[1]	0,41	0,40	0,49	0,48	0,42	0,44	0,41	0,38	0,35	0,33	0,41
Bolivia[2]	0,10	0,13	0,13	0,14	0,14	0,15	0,17	0,16	0,18	0,15	0,15
Brasil	0,06	0,12	0,21	0,22	0,26	0,23	0,22	0,21	0,20	0,21	0,19
Chile	0,15	0,16	0,26	0,28	0,28	0,32	0,34	0,27	0,27	0,26	0,26
Costa Rica	0,27	0,20	0,24	0,21	0,19	0,20	0,15	0,19	0,17	0,17	0,20
Ecuador	0,28	0,24	0,16	0,19	0,21	0,19	0,21	0,14	0,20	0,17	0,20
El Salvador	0,32	0,25	0,24	0,31	0,28	0,25	0,27	0,22	0,24	0,24	0,26
Honduras	0,22	0,23	0,22	0,23	0,17	0,17	0,20	0,18	0,22	0,14	0,20
México	0,21	0,28	0,19	0,21	0,17	0,17	0,24	0,15	0,20	0,17	0,20
Nicaragua	0,16	0,20	0,23	0,22	0,23	0,17	0,24	0,20	0,17	0,13	0,19
Panamá	0,24	0,26	0,21	0,19	0,25	0,26	0,21	0,25	0,28	0,21	0,23
Paraguay	0,17	0,14	0,20	0,22	0,23	0,19	0,21	0,27	0,20	0,23	0,21
Perú	0,79	0,77	0,58	0,58	0,66	0,53	0,52	0,49	0,45	0,51	0,59
Uruguay[2]	0,18	0,30	0,36	0,48	0,52	0,51	0,46	0,46	0,44	0,44	0,41
Venezuela	0,22	0,18	0,21	0,20	0,23	0,22	0,22	0,25	0,22	0,20	0,21

[1] La encuesta de Argentina incluye sólo al Gran Buenos Aires.
[2] Las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos urbanos.

Cuadro 3. Educación

A. Años promedio de educación para la población mayor de 25 años por nivel de ingreso

	Deciles										
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**Total**
Argentina[1]	7,04	7,48	7,74	7,71	8,52	8,82	8,99	9,91	11,13	13,57	9,44
Bolivia[2]	5,96	6,45	7,23	7,67	7,58	8,32	9,15	9,29	10,38	13,12	8,80
Brasil	1,98	2,49	2,97	3,41	3,66	4,40	4,99	5,98	7,43	10,53	5,22
Chile	6,24	6,88	7,09	7,40	7,69	8,16	8,47	9,80	10,88	12,83	8,79
Costa Rica	4,08	4,88	5,39	5,54	5,91	6,31	6,75	7,65	8,62	11,53	6,94
Ecuador	3,39	4,39	5,07	5,61	5,64	6,85	7,74	8,23	9,19	11,83	7,12
El Salvador	1,63	2,14	2,40	2,75	3,27	3,99	4,73	5,90	7,11	10,27	4,88
Honduras	2,07	2,33	2,47	3,06	3,59	3,90	4,70	5,76	6,86	9,58	4,74
México	2,14	2,95	3,78	4,15	4,78	5,66	6,06	7,24	8,89	12,13	6,23
Nicaragua	2,17	2,05	2,65	3,33	4,11	4,55	4,94	5,46	6,46	8,49	4,74
Panamá	4,31	5,36	6,30	7,07	7,53	8,16	8,78	9,90	10,88	13,57	8,68
Paraguay	3,37	3,67	3,88	4,59	4,81	5,46	5,96	6,62	7,88	10,72	6,06
Perú	3,87	4,17	4,95	5,69	6,60	7,05	7,66	8,28	9,04	10,80	7,20
Uruguay[2]	6,03	6,31	6,54	6,49	6,79	7,34	8,00	8,68	9,74	11,87	8,02
Venezuela	4,66	4,94	5,27	5,72	6,23	6,68	7,20	7,78	8,58	10,81	7,15

B. Tasa de primaria completa para la población entre 20 y 25 años por nivel de ingreso
(Porcentajes)

Argentina[1]	83	94	92	99	96	98	100	99	99	100	97
Bolivia[2]	84	89	90	87	94	94	93	94	95	94	92
Brasil	19	24	33	43	48	57	67	76	85	95	57
Chile	67	75	77	84	85	89	91	94	95	96	86
Costa Rica	64	69	78	77	81	84	92	95	95	99	86
Ecuador	76	85	81	85	83	89	92	93	94	98	88
El Salvador	17	17	22	25	34	37	52	63	75	85	47
Honduras	39	48	41	46	53	58	71	76	87	87	64
México	52	66	65	70	84	87	91	93	95	92	83
Nicaragua	31	31	44	53	57	62	53	75	82	90	60
Panamá	75	82	89	89	93	95	96	97	98	99	92
Paraguay	49	62	51	60	64	72	75	85	90	93	74
Perú	53	52	56	71	75	78	85	90	91	95	78
Uruguay[2]	88	94	92	95	97	98	99	98	99	99	96
Venezuela	76	79	79	79	89	91	91	94	96	97	88

C. Tasa de secundaria completa para la población entre 20 y 25 años por nivel de ingreso
(Porcentajes)

Argentina[1]	13	17	27	31	42	51	54	65	68	92	50
Bolivia[2]	51	48	55	52	59	60	60	64	65	83	61
Brasil	2	3	6	9	12	16	22	32	46	73	23
Chile	23	31	35	44	50	56	65	74	80	83	56
Costa Rica	10	10	11	14	13	18	29	42	44	70	30
Ecuador	14	15	18	29	26	33	40	46	49	73	36
El Salvador	8	6	10	9	14	15	27	35	47	69	27
Honduras	2	3	4	4	9	11	15	23	35	50	18
México	4	9	12	16	18	26	32	39	53	70	32
Nicaragua	3	2	8	8	16	14	15	22	25	43	17
Panamá	11	16	30	33	41	47	57	66	72	84	49
Paraguay	0	2	3	5	4	11	20	34	41	62	23
Perú	33	32	36	48	51	60	65	75	82	87	61
Uruguay[2]	16	21	24	35	35	43	46	51	63	72	42
Venezuela	15	17	26	24	31	32	44	48	53	74	40

[1] La encuesta de Argentina incluye sólo al Gran Buenos Aires.
[2] Las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos urbanos.

Cuadro 4. Mercado Laboral

A. Tasa de participación laboral femenina (entre 25 y 45 años) por nivel de ingreso

	Deciles										
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**Total**
Argentina[1]	41	47	45	48	46	62	64	69	74	88	60
Bolivia[2]	56	53	55	62	65	65	69	65	75	78	65
Brasil	48	50	53	54	58	61	63	67	70	78	61
Chile	20	25	28	37	43	49	53	63	70	76	47
Costa Rica	28	23	32	33	29	44	54	58	64	71	45
Ecuador	62	54	48	53	56	63	65	68	76	81	64
El Salvador	22	35	37	50	53	60	65	69	74	82	57
Honduras	27	39	31	39	42	48	54	58	69	77	50
México	36	28	27	38	34	42	40	53	57	64	44
Nicaragua	27	36	46	52	57	51	55	66	65	72	55
Panamá	28	30	32	32	39	47	59	68	77	84	52
Paraguay	69	75	70	63	66	67	68	75	79	83	72
Perú	65	68	65	64	63	68	68	69	73	74	68
Uruguay[2]	49	57	65	64	70	77	79	82	87	90	72
Venezuela	32	31	34	36	48	48	59	65	73	77	52

B. Porcentaje de hombres en el sector informal (entre 25 y 45 años) por nivel de ingreso

Argentina[1]	68	50	42	40	47	45	39	43	41	34	44
Bolivia[2]	70	57	53	54	50	46	51	49	39	35	49
Brasil	39	33	29	26	22	21	20	20	19	20	22
Chile	37	32	29	30	29	28	28	29	28	30	30
Costa Rica	75	59	50	43	44	43	33	34	34	24	41
Ecuador	88	72	66	65	50	58	44	50	51	41	55
El Salvador	87	66	61	47	49	44	46	36	33	30	46
Honduras	90	89	81	74	60	57	55	51	41	34	59
México	97	83	73	73	63	56	62	52	47	42	62
Nicaragua	93	82	84	82	76	81	76	70	71	64	76
Panamá	84	67	51	42	42	32	30	28	27	19	38
Paraguay	82	83	83	71	68	56	59	45	47	46	57
Perú	71	67	68	68	62	62	50	52	47	35	56
Uruguay[2]	49	40	37	33	31	32	32	30	31	28	34
Venezuela	69	69	58	56	54	46	46	45	40	39	49

C. Porcentaje de mujeres en el sector informal (entre 25 y 45 años) por nivel de ingreso

Argentina[1]	77	72	68	63	48	42	54	37	27	31	47
Bolivia[2]	84	84	81	74	77	78	63	65	55	36	66
Brasil	43	30	25	27	26	21	20	21	20	20	22
Chile	47	47	52	42	47	41	36	30	32	39	39
Costa Rica	86	67	54	59	59	48	45	34	36	22	44
Ecuador	89	87	88	85	77	68	66	66	59	45	69
El Salvador	92	76	72	71	68	68	63	56	43	29	55
Honduras	93	89	88	81	72	67	64	50	50	30	60
México	99	96	91	88	83	65	66	54	37	36	62
Nicaragua	99	90	87	93	90	92	89	82	86	78	87
Panamá	87	80	67	58	45	34	29	20	18	10	32
Paraguay	97	97	92	90	91	73	75	64	59	56	70
Perú	70	74	78	79	75	73	69	65	62	46	68
Uruguay[2]	76	68	59	54	45	39	30	29	29	30	42
Venezuela	84	73	59	54	49	42	40	35	29	27	42

[1] La encuesta de Argentina incluye sólo al Gran Buenos Aires.
[2] Las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos urbanos.

REFERENCIAS

Aghion, P. y P. Bolton (1992). Distribution and Growth in Models of Imperfect Capital Markets. *European Economic Review* 36.

———. (1997). A theory of trickle-down growth and development. *Review of Economic Studies* 64(2): 151-172.

Alesina, A. y R. Perotti (1994). "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature and Some Results." The World Bank. Fotocopia.

Alesina, A. y D. Rodrik (1992). Income Distribution and Economic Growth: A Simple Theory and Empirical Evidence. En: A. Cukierman, S. Hercovitz y L. Leiderman, eds. *The Political Economy of Business Cycles and Growth.* Cambridge, MA: MIT Press.

———. (1994). Distributive Politics and Economic Growth: A Critical Survey of the Recent Literature. *The World Bank Economic Review* 8 (3).

Atkinson, A. B. (1997). Bringing Income Distribution in From the Cold. *The Economic Journal* March: 297-321.

Atkinson, A.B. y J. Micklewright (1992). *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge: Cambridge University Press.

Banerjee, A. y A. Newman (1991). Risk Bearing and the Theory of Income Distribution. *Review of Economic Studies* (58): 211-35.

Benabou, R. (1996). "Inequality and Growth." Paper presented at Eleventh Annual Macroeconomics Conference, The Royal Sonesta Hotel, Cambridge, MA.

Benhabib, J. y Rustichini, A. (1996). Social Conflict, Growth and Income Distribution. *Journal of Economic Growth* 1(1): 125-142.

Birdsall, N. y J.L. Londoño (1997). Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America. *American Economic Review* 87 (2) May.

———. (1998). "No Tradeoff: Efficient Growth Via More Equal Human Capital Accumulation in Latin America". En: *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America.* Birdsall, N., Graham, C. y Sabot, R., eds. Washington, DC: The Brookings Institution y Banco Interamericano de Desarrollo.

Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot. (1995). Inequality and Growth Reconsidered. *World Bank Economic Review* 9 (3).

Clarke, G. (1992). *More Evidence on Income Distribution and Growth.*Working Paper 1064. World Bank.

Dahan, M. y Tsiddon, D. (1998). Demographic Transition, Income Distribution and Economic Growth. *Journal of Economic Growth.* De próxima publicación.

De Gregorio, J. y S. Kim (1994). *Credit Markets with Differences in Abilities: Education, Distribution and Growth.* IMF Working Paper 94/97.

Deininger, K. y L. Squire (1996a). "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth." World Bank. Fotocopia.

———. (1996b). A New Data Set Measuring Income Inequality. *World Bank Economic Review* 10(3): 565-91.

Forbes J., K. (1997). AA Reassessment of the Effect of Inequality on Growth." Massachusetts Institute of Technology. Fotocopia.

Galor, O. y J. Zeira (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies* 60.

Gottschalk, P. y T. Smeeding (1997). Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality. *Journal of Economic Literature* XXXV (Junio): .633-687.

Londoño, J.L. y M. Székely (1997). *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin América 1970-1995.* Office of the Chief Economist Working Paper Series, No.357, Inter-American Development Bank.

Lustig, N. y R. Deutch (1998). "The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview". Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank. Fotocopia.

Morley, Samuel. 1998. Poverty During Recovery and Reform in Latin America: 1985-1995. Inter-American Development Bank. Pendiente de publicación.

Perotti, R. (1993). Political Equilibrium, Income Distribution and Growth. *Review of Economic Studies* 60: 755-776.

———. (1996). Growth, Income Distribution and Democracy. *Journal of Economic Growth* 1(June): 149-87.

Persson, T. y G. Tabellini (1991). *Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence.* NBER Working Paper No. 3599. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

———. (1992). Growth, Distribution and Politics. *European Economic Review* 36

———. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3)

Piketty, T. (1997). The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing. *Review of Economic Studies*, 64(2): 173-89.

Solimano, Andrés (1998). The End of Hard Choices? Revisiting the Relationship Between Income Distribution and Growth. En: Solimano, A., ed. *Social Inequality Values, Growth and the State.* U. of Michigan Press. De próxima publicación.

PARTE DOS

CAUSAS

Parte dos

INTRODUCCION

Las desigualdades de ingreso de los países de América Latina se destacan como las mayores del mundo y ello se debe a las enormes brechas que hay entre las familias que pertenecen al decil de más altos ingresos y las demás. Cuatro rasgos distinguen a las familias más ricas: los mayores niveles de educación de sus jefes de hogar, el tipo de trabajo que realizan, su ubicación urbana y el reducido número de hijos. Aunque los ingresos de los hogares provienen de diversas fuentes, la concentración del ingreso total, tal como se mide a partir de las encuestas de hogares, está estrechamente relacionada con la concentración de los ingresos laborales. Estos son los hechos estilizados, que han sido descritos en el capítulo anterior. ¿Cuáles son sus causas?

Para responder esta pregunta, el presente estudio parte de las explicaciones más específicas, asociadas a la observación inmediata de las desigualdades entre individuos, y avanza hacia las explicaciones más generales, que dan cuenta del contexto económico, social e institucional en el cual operan los individuos. Aunque sólo hay un número limitado de variables que pueden observarse y medirse, su poder explicativo es elevado. Al nivel más inmediato las brechas de ingresos se explican primordialmente por diferencias de educación. Pero estas diferencias son el resultado de un proceso de decisiones que tiene lugar en las familias, en el cual intervienen las condiciones económicas, sociales y culturales de los padres. En este proceso las familias deciden no solamente cuánta educación dar a sus hijos, sino, también, si la madre puede participar o no en actividades económicas fuera del hogar, y cuántos hijos es deseable tener. Las familias que son pobres porque los padres tienen poca educación, tienden a ser más numerosas, a ofrecer menores posibilidades de participación a la mujer y educar menos a sus hijos. De esta manera, la educación y la familia son los canales a través de los cuales se reproduce la concentración del ingreso. En un tercer nivel de análisis, se encuentra el contexto en el cual ocurre ese proceso. Los padres de familia toman sus decisiones a partir de las remuneraciones relativas y las oportunidades que perciben para ellos y para sus hijos. Esas remuneraciones y oportunidades dependen de la abundancia o escasez de trabajo y capital humano en relación con otros factores productivos, en particular el capital y los recursos naturales, y de otras condiciones del desarrollo económico, social e institucional de los países. Las dotaciones y características de sus recursos productivos y el estado de desarrollo son por consiguiente las dos dimensiones del contexto en el cual se reproduce y evoluciona la concentración del ingreso de los países.

DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS LABORALES Y EDUCACION

Dadas las múltiples manifestaciones de la concentración del ingreso, sus causas pueden explorarse a diferentes niveles. Las diferencias de ingresos laborales constituyen el nivel más inmediato de observación, y el punto de partida de este estudio. Puesto que las mayores desigualdades de ingreso se encuentran en América Latina, no es una coincidencia que allí se observen también las mayores brechas salariales del mundo entre los trabajadores con mayores niveles de calificación, que se ocupan de las tareas de dirección y administración, y los trabajadores no calificados, que se encuentran en las tareas manuales de producción.

A este nivel de observación, la principal explicación de estas diferencias de ingreso se encuentra en la educación y en el poder amplificador que tiene la experiencia sobre las brechas de ingreso de quienes tienen mucha y poca educación. Desde el punto de vista de la igualdad del ingreso, la educación en América Latina presenta varios rasgos problemáticos. El nivel promedio de educación de la fuerza de trabajo ha avanzado más lentamente que en otras regiones del mundo y a principios de los noventa no llegaba a los 5 años de escolaridad. Aunque el acceso inicial a la escuela es comparable o superior al de otras regiones, los niños de las familias de bajos estratos se retiran rápidamente, mientras que los de estratos altos perseveran en el sistema educativo, y en proporciones crecientes están llegando hasta la universidad.

Como resultado, los porcentajes de población que cuentan con alguna educación primaria son elevados, y, para los niveles de desarrollo de los países de la región, también es alta la proporción de quienes tienen estudios universitarios, mientras que es muy reducida la proporción en los niveles medios de educación. Por consiguiente, la acumulación de capital humano no es solamente débil, sino que su *distribución* es muy desigual (aunque cada vez menos para las generaciones más jóvenes). Esta situación refleja problemas de retornos y de calidad. Los *rendimientos* son bajos para los primeros años de escolaridad pero elevados para la educación universitaria, y son sustancialmente menores en el campo que en la ciudad. La *calidad* es muy inferior para quienes asisten a la escuela pública y no pueden acceder a la educación privada de mejor calidad. El resultado de este conjunto de factores es una educación profundamente estratificada que reproduce, en lugar de ayudar a corregir, las desigualdades de ingreso.

Otros factores contribuyen a ahondar las diferencias de ingreso laboral entre los trabajadores. Al margen de la educación y la experiencia, los empleadores perciben ingresos superiores a los trabajadores (dependientes) formales, y éstos ganan sustancialmente más que los informales. Aunque las mujeres latinoamericanas están alcanzando niveles de educación semejantes a los hombres, no reciben la misma remuneración, especialmente en los sectores informales, en donde están participando en proporciones crecientes.

LA DESIGUALDAD Y LA FAMILIA

Puesto que las decisiones de educación tienen lugar en la familia, están influidas por los mismos factores que inciden sobre otras decisiones familiares como son la participación laboral de las mujeres y el número de hijos. Algunos de estos factores son internos a las propias familias. Aparte de las creencias y los valores individuales (que tienen un rol crucial en todas estas decisiones, pero no son observables) los factores internos más importantes son los niveles de educación del padre y de la madre, y las demandas del tiempo de la madre en el hogar, las cuales dependen principalmente del número de hijos, de la presencia de otros adultos en el hogar y de la disponibilidad de los servicios domiciliarios básicos. Otros factores son externos, como la remuneración que pueden lograr en su trabajo los miembros del hogar, dada su educación y experiencia, y las posibilidades que tienen de vincularse en ocupaciones formales e informales.

Como resultado de esta interacción, en las familias de los estratos bajos las mujeres participan menos (y cuando lo hacen es sobre todo en actividades informales), el número de hijos es mayor y la educación que ellos alcanzan es más baja que en las familias de los estratos de altos ingresos. Las desigualdades se reproducirán por lo tanto en la generación siguiente, aunque no de igual manera en unos países y otros. En efecto, a partir de los resultados de un modelo de comportamiento familiar estimado para 14 países, se encuentra que dos parejas que difieran solamente en sus niveles de educación, tomarán decisiones más diferentes entre sí en los países que actualmente son más desiguales que en los países más igualitarios. Por consiguiente, la familia actúa como el canal de transmisión de la desigualdad entre generaciones y la educación como su mecanismo básico. Pero la fuerza con que opera esa transmisión de la desigualdad varía de país a país, dependiendo de los precios relativos y otras condiciones del contexto económico y social que enfrentan los individuos para tomar las decisiones claves. Remuneraciones laborales más altas y mayores facilidades para realizar las labores domésticas inducen a las mujeres a participar más en el mercado de trabajo y contribuyen a desear menos hijos. Mejores oportunidades y condiciones más flexibles de empleo facilitan la vinculación de las mujeres a ocupaciones formales, en lugar de la informalidad. Altos retornos esperados para la educación de los niños, menores costos y mayores facilidades para enviarlos a la escuela propician mayores logros educativos, que se traducen en menor desigualdad en las generaciones futuras. Todas estas señales que provienen del contexto en el cual se mueven las familias son el resultado de condiciones económicas y sociales agregadas.

COMO INFLUYE EL CONTEXTO ECONOMICO Y SOCIAL

El último nivel del análisis de las causas de la desigualdad es, por consiguiente, de carácter agregado. ¿Cuáles son los aspectos del ambiente económico y social que tienden a propiciar la desigualdad del ingreso y a facilitar su reproducción? La conclusión que surge de un análisis comparativo para economías de todas las regiones del mundo es que la desigualdad de encuentra vinculada, por un lado, con un conjunto de dimensiones del estado de desarrollo económico y social y, por otro, con condiciones más permanentes de los países, asociadas a la dotación de recursos naturales, su ubicación geográfica y otras características de los recursos productivos (que en adelante denominaremos por brevedad “dotaciones”).

El desarrollo económico está asociado con niveles decrecientes de desigualdad a través de una relación de

mutua causalidad y reforzamiento. Las dimensiones del desarrollo son múltiples y muchas de ellas actúan sobre la desigualdad en la misma dirección, al menos a partir de ciertos niveles mínimos de desarrollo. Considérese primero la acumulación de capital físico, que es esencial al proceso de desarrollo. En las etapas iniciales de acumulación, la escasez de capital da lugar a retornos muy elevados que son causa de concentración del ingreso. Pero a medida que el capital se hace abundante, su rendimiento se reduce frente al de otros factores productivos, en particular, el trabajo. Como la capacidad laboral es un activo mejor distribuido que el capital físico, tiende a mejorar la distribución del ingreso.

Un mecanismo semejante opera en el caso de la educación: niveles muy bajos de escolaridad implican rendimientos elevados para los pocos que son educados. Al avanzar el nivel educativo promedio, no sólo se reduce el rendimiento para quienes poseen educación, sino que tienden a disminuir las diferencias entre los niveles de educación de unos individuos y otros. Primero tienden a cerrarse las diferencias entre individuos de una misma generación, aunque prevalecen por varias décadas más las diferencias con las generaciones pasadas que recibieron menos educación. De esta manera, a nivel agregado se confirma el análisis micro: el progreso educativo tiende a contribuir con el paso del tiempo a la reducción de la desigualdad.

Lo mismo puede decirse de los patrones demográficos. Tasas de rápido crecimiento de la población implican una mayor heterogeneidad en el tamaño de las familias, lo cual origina una peor distribución del ingreso per cápita. En parte esto se debe simplemente a que entre las familias más numerosas el ingreso promedio de cada uno de sus miembros es menor. Pero, en adición, en las familias más numerosas la mujer participa menos y los hijos reciben menor educación. Por consiguiente, tiende a observarse que países con mayor crecimiento demográfico tienen menor participación laboral y menores logros educativos —incluso aislando el efecto del desarrollo económico sobre estas variables.

Las oportunidades económicas son menores en el campo debido a que los mercados están poco integrados, los costos de provisión y acceso a la educación son más altos, las posibilidades de empleo son limitadas y el acceso a financiamiento es muy restringido. Esto se traduce en menores niveles de ingreso, en bajos niveles de educación y familias más numerosas en el campo que en la ciudad. En las etapas iniciales del proceso de urbanización, las diferencias de ingreso entre la ciudad y el campo contribuyen a elevar la desigualdad entre los ingresos de todos los individuos. Pero cuando la mayoría de los trabajadores se establecen en las ciudades, la brecha de ingresos rural-urbana afectará a solo una pequeña fracción de la población y su contribución a la desigualdad total será reducida.

Un razonamiento semejante puede hacerse para el proceso de formalización. La informalidad impide aprovechar adecuadamente las posibilidades de especialización, el mayor acceso al capital y las economías de escala de las producciones de mayor tamaño. Por consiguiente, el sector informal tiende a generar ingresos más bajos que los ofrecidos por el sector formal. En las etapas iniciales de formalización de las relaciones laborales, los privilegios de unos pocos asalariados son fuente de desigualdad, pero si el proceso logra consolidarse y continúa avanzando, se convierten en factor de equidad.

América Latina está en un punto medio de este proceso multidimensional del desarrollo, lo cual explica en parte la mala distribución del ingreso, y sugiere que las perspectivas son favorables si se adoptan las políticas conducentes al crecimiento económico y a la consolidación de los cambios para acelerar la acumulación de capital físico y la expansión de la educación, mejorar las posibilidades de participación de la mujer, enfrentar los retos de la urbanización y facilitar la formalización de las actividades productivas (véase la Parte Tres de este estudio).

Pero ésta no es toda la historia. El estado actual de desarrollo de las economías latinoamericanas sólo explica una tercera parte del exceso de desigualdad con respecto a los países desarrollados (6 puntos de la diferencia de 18 puntos entre los respectivos coeficientes de Gini). El resto corresponde a factores de carácter más permanente, que constituyen “dotaciones”, y cuya influencia en la distribución del ingreso ha ocurrido históricamente por variados canales institucionales y políticos. La abundancia de tierras agrícolas, la dependencia de exportaciones de origen primario y la ubicación geográfica de los países son tres variables interrelacionadas que reflejan características de la dotación de recursos. La alta volatilidad económica, también relacionada con estas variables, es una manifestación de la influencia de estas “dotaciones” en las instituciones económicas.

En línea con otros estudios de geografía e historia económica, el análisis estadístico a nivel mundial realizado para el presente trabajo confirma la influencia de las condiciones tropicales sobre la estructura de propiedad y explotación de los recursos naturales y el trabajo no calificado. Las instituciones coloniales de propiedad de la tierra, de vinculación del trabajo y de distribución de las rentas que prosperaron en las regiones tropicales, influidas por las mismas razones geográficas, dejaron su huella en la distribución de la tierra y otros activos y continúan pesando sobre la distribución del ingreso en América Latina.

Pero esa huella no es inmodificable. Varios países del Caribe, especialmente los de habla inglesa, superaron el legado desigualizante que dejó la esclavitud y hoy se encuentran entre los países de menor concentración del ingreso de la región. Y entre los países de herencia española o portuguesa de las zonas tropicales, se encuentran diferencias de distribución muy amplias y tendencias de cambio diversas que demuestran el espacio de acción para las políticas, tanto para las favorables a una distribución más equitativa como para aquellas que pueden reforzar los mecanismos de reproducción de la desigualdad, que no han estado ausentes en la región, según veremos en la Parte Tres de este Informe.

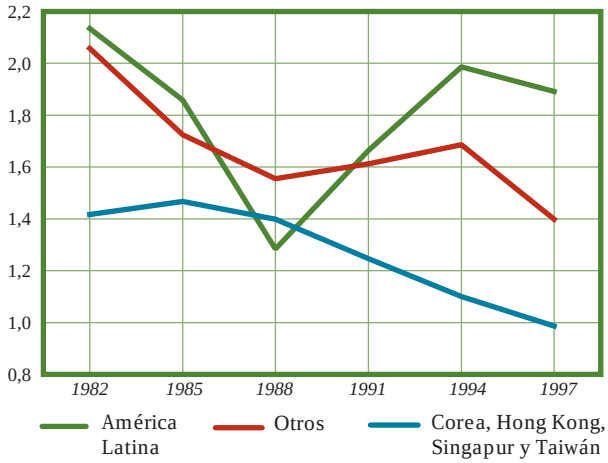
Capítulo 2

LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS LABORALES Y LA EDUCACION

La desigualdad del ingreso per cápita en América Latina es la mayor del mundo. El núcleo de esta desigualdad son las diferencias entre unos trabajadores y otros, que también son extremadamente elevadas en la región. En cualquier lugar del mundo los trabajadores con mayores niveles de calificación, y quienes se ocupan de las tareas de dirección y administración, reciben remuneraciones mayores que los trabajadores con poca educación, que por lo general se encuentran en las tareas manuales de producción. La globalización y las nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra se han encargado además de ampliar estas brechas, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Pero en América Latina han crecido aún más rápido y actualmente son las mayores del mundo.

Considérese el gráfico 2.1, que se basa en información de salarios por ocupaciones a nivel mundial. Si se toma como base de comparación la brecha salarial (relativa) que tienen los salarios en los países desarrollados, se encuentra que en América Latina las brechas son el doble de grandes. En los cuatro tigres asiáticos (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán) las diferencias de salarios entre los empleados de oficina y los trabajadores manuales son similares a las de los países desarrollados, y entre otros países en desarrollo de Asia y Africa, aunque hay mayores brechas salariales relativas, son menos marcadas que en América Latina. Y mientras que los diferenciales salariales en estos grupos de países gradualmente han ido pareciéndose más a los de los países desarrollados, en América Latina se quebró esa tendencia a fines de los años ochenta, y durante los noventa han tendido a aumentar[1].

Gráfico 2.1. Salarios relativos: empleados calificados/obreros y operarios, 1982-97
(Países desarrollados = 1)



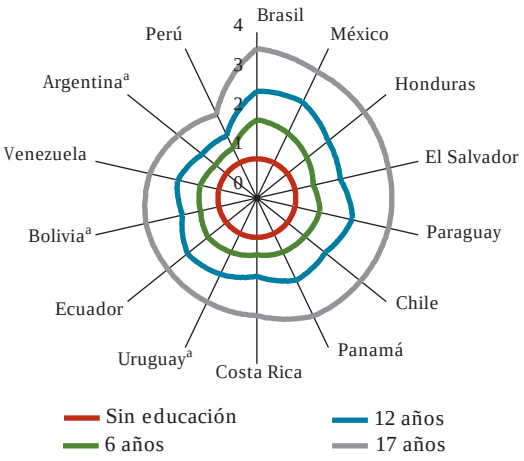
Fuente: Lora y Márquez (1998).

Estas brechas de remuneración entre ocupaciones son ilustrativas porque en ellas confluyen los principales factores de diferenciación de los ingresos laborales. Las mayores diferencias provienen de los niveles de educación y la forma como el mercado remunera los distintos tipos de educación. Pero éste no es el único factor de diferenciación del ingreso. Quienes cuentan con mayor experiencia reciben mayores remuneraciones, los hombres ganan más que las mujeres, y quienes están en empleos estables en empresas formales logran ingresos mayores que aquellos que trabajan en negocios informales o por cuenta propia. También hay diferencias entre el campo y la ciudad y entre sectores económicos. Y unos factores de diferenciación pueden depender de otros. Por ejemplo, aunque las mujeres ganan menos que los hombres, las diferencias se reducen en los empleos formales, pero se agrandan de manera muy apreciable en los empleos por cuenta propia.

En este capítulo analizamos las diferentes dimensiones de desigualdad de los ingresos laborales y discutimos el papel central, aunque no exclusivo, que juega la educación en explicar esas diferencias.

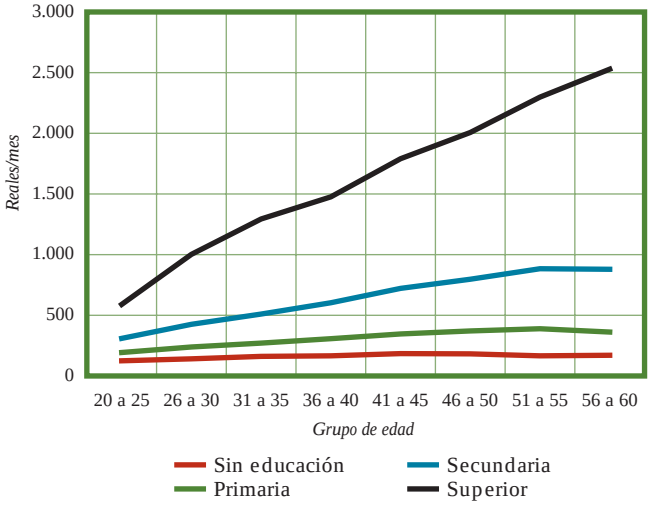
[1] Véase Lora y Márquez (1998) para el detalle de estos cálculos. En esencia, es una comparación de remuneraciones entre trabajadores con iguales características personales (educación, experiencia, edad, estado familiar) en empleos semejantes (gerente de departamento de empresa de cierto tamaño, secretaria, chofer, obrero de la construcción, etc) entre países. El método de cálculo asegura que las comparaciones no están afectadas por cambios de composición en la oferta laboral o en el empleo o por fenómenos de precios macro (inflación, variaciones de la tasa de cambio, etc).

Gráfico 2.2. Diferencias de ingreso según educación
(Trabajadores sin educación =1)



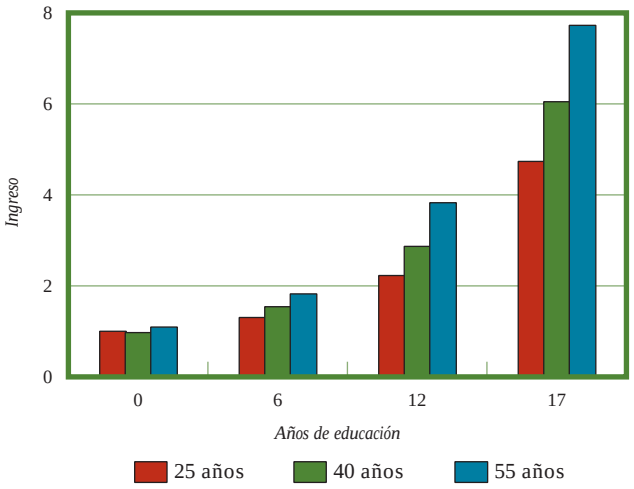
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: Regresiones de rendimiento educacional, aislando el efecto de la experiencia y experiencia al cuadrado.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.3. Ingreso promedio por edad y nivel educativo en Brasil



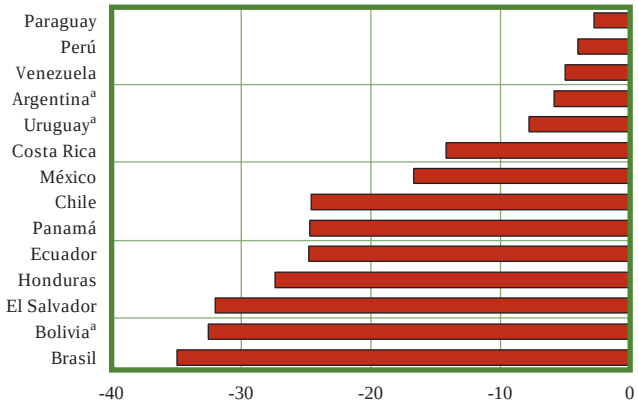
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.4. Perfiles de ingreso según educación
(Trabajador de 25 años no educado = 1)



Nota: Coeficientes por nivel educativo, aislando el efecto de las remuneraciones iniciales y años de educación por nivel.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.5. Brecha de ingresos por género
(Porcentajes)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: Aislando el efecto de la educación, experiencia y experiencia al cuadrado.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

LAS DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS LABORALES

Grandes diferencias por nivel educativo

Un trabajador que ha alcanzado seis años de educación (que equivalen a primaria completa en la mayoría de los países de la región) y consigue por primera vez un empleo, logra un ingreso por hora 50% más elevado que quien no ha asistido a la escuela. La brecha se amplía al 120% si se trata de un trabajador que ha alcanzado 12 años de educación (que suele corresponder a secundaria completa), y supera el 200% si ha alcanzado 17 años de educación (universitaria completa).

Alrededor de estas brechas promedio, calculadas para 14 países en los años noventa, se encuentran diferencias de importancia (gráfico 2.2). En Brasil y México los trabajadores con 6 años de educación reciben casi el doble de ingresos de quienes no tienen estudios, mientras que en Perú la brecha se reduce a 40% y en la zona urbana de Argentina a 35%. A los 12 años de educación, las diferencias de ingreso con respecto a quienes no tienen educación alcanzan 170% en los dos primeros países, mientras que en Perú y Argentina llegan tan sólo a cerca del 80%. Y a los 17 años de educación, las brechas son 280% en Brasil y 260% en México, frente a cifras del orden de 160% y 145% en Argentina y Perú, respectivamente.

Por consiguiente, las brechas de ingreso por nivel educativo son significativas y difieren en magnitudes muy apreciables entre los países. Como veremos, esto implica que la desigualdad del ingreso se debe no solamente a la forma como está distribuida la educación, sino también a la manera como el mercado laboral remunera la educación en cada país, y dentro de cada país según a otras características de los individuos y de la forma como se insertan en dicho mercado.

...que se amplían con la edad

Las brechas de ingreso entre el trabajador educado y el no educado que consigue su primer empleo tienden además a ampliarse con la edad. El capital humano adquirido con la educación formal puede enriquecerse con la experiencia, y esto ocurre a diferentes ritmos entre quienes tienen más y menos educación. Para entender este importante punto considérese lo que ocurre tras el paso del tiempo con las remuneraciones de dos individuos, uno de los cuales es analfabeto, mientras que el otro cuenta con estudios universitarios completos. A los 25 años, la diferencia de ingreso entre ambos no superará una relación de cuatro a uno, según indica la evidencia tomada del caso brasileño (gráfico 2.3). Al acumular años de experiencia, el ingreso del individuo calificado aumentará continuamente, mientras que el del trabajador sin educación casi no cambiará. De esta manera, a los 40 años de edad, la diferencia de ingreso será de seis a uno y a los 55 años será mayor de 10 veces. Brasil es el país donde las diferencias de ingresos por niveles educativos se acentúan más con la edad. Sin embargo, los perfiles por edades para el promedio de América Latina muestran que a los 25 años, las diferencias de ingreso debidas a educación se mueven en un rango de cinco a uno, mientras que a los 55 años son de ocho a uno (para un trabajador de 17 años de educación comparado con uno sin educación, véase el gráfico 2.4).

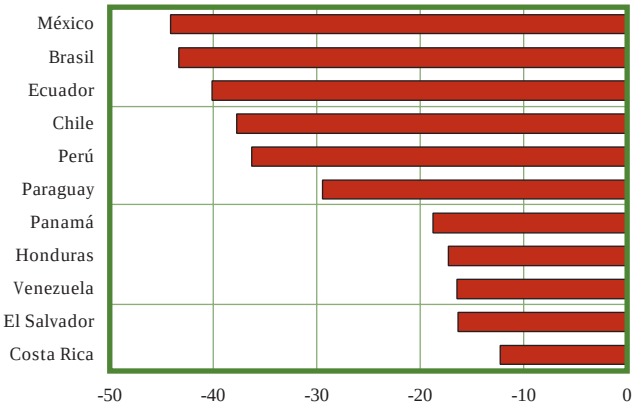
Las mujeres reciben menores ingresos

Al margen de las diferencias en edad y en educación entre hombres y mujeres, éstas reciben remuneraciones por hora de trabajo que son significativamente menores a las de los hombres. La brecha promedio para los 14 países considerados es 14%, pero supera el 30% en Brasil, Bolivia y El Salvador, y es menor del 10% en (orden ascendente) Paraguay, Perú, Venezuela, Argentina y Uruguay (gráfico 2.5)[2]. Estas diferencias podrían interpretarse como el máximo efecto de la discriminación en contra de la mujer, dadas sus características y las ocupaciones que tienen. En efecto, en la medida en que las mujeres tiendan a concentrarse en ocupaciones que son mal remuneradas para cualquiera que las ocupe, ello se reflejará en remuneraciones menores para las mujeres, que aparentemente no reflejarían segmentación. Además, la menor remuneración que reciben las mujeres se debe en parte al hecho de que las mujeres acumulan menos experiencia laboral que los hombres porque su participación es menos continuada debido a las exigencias de la maternidad y el trabajo doméstico, que la sociedad tradicionalmente les ha asignado[3]. Todo esto sugeriría que el efecto de la discriminación es muy modesto. Sin embargo, la discriminación puede ser muy sustancial en actividades específicas y en ciertos tipos de empleo, como veremos más adelante. La discriminación puede además inducir a muchas mujeres a abandonar prematuramente los estudios o a no participar

[2] Un estudio anterior encontró una brecha promedio de aproximadamente 25%, descontando las diferencias de educación y experiencia. Véase Psacharopoulos y Tzannatos (1992).

[3] Esto se debe a que la variable que se utiliza para controlar el efecto de la experiencia no es el número de años efectivamente trabajados por cada persona, sobre lo cual no hay información, sino una variable de "experiencia aparente" que es el resultado de restar a la edad de cada persona seis años (de vida preescolar) y el número de años de escolaridad alcanzados.

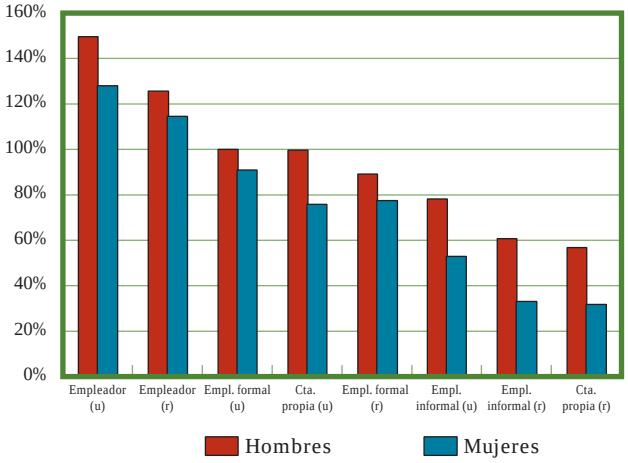
Gráfico 2.6. Brechas del ingreso laboral entre las zonas rurales y urbanas



Diferencia porcentual entre el ingreso rural y urbano

Nota: aislando el efecto de la educación, experiencia, experiencia al cuadrado y género.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.7. Ingresos por ocupación y género
(Empleado formal urbano hombre =100)



Nota: Aislando el efecto de la experiencia, experiencia al cuadrado y años de educación por nivel. (u) = urbano y (r)=rural.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

laboralmente. Estos posibles efectos de la discriminación no quedan reflejados en los anteriores estimativos de diferenciales de ingresos.

...y en el campo todos ganan menos

La brecha entre el campo y la ciudad es una dimensión significativa de la desigualdad en América Latina. Como observamos en el capítulo 1, debido a que los niveles de ingreso promedio en una y otra zona son tan diferentes, la desigualdad de los ingresos a nivel nacional es mayor que en el campo o en la ciudad tomados individualmente. Parte de las diferencias de ingreso per cápita se debe a que las familias son más grandes en las zonas rurales (véase el capítulo 3), y parte a que los trabajadores del campo tienen menores niveles de educación. Pero, al margen de estas diferencias, trabajadores de características semejantes en términos de su educación, experiencia y género, ganan en promedio 28% menos (por hora) en el campo que en la ciudad. Las diferencias van desde 12% en el caso de Costa Rica hasta 44% en México (gráfico 2.6).

Diferencias por tipos de empleo

Aparte de que las remuneraciones de los trabajadores difieren entre el campo y la ciudad, en cada área se encuentran diferencias muy importantes según el tipo de empleo. Si se toma como base de comparación al hombre asalariado que trabaja en una empresa "formal" de 10 o más empleados[4] (y se controlan las diferencias por educación y por experiencia), pueden observarse los siguientes rasgos de diferenciación en las remuneraciones laborales por hora y tipos de empleo que reciben los hombres (gráfico 2.7):

• los empleadores, tanto en el campo como en la ciudad, reciben remuneraciones superiores entre 25% y 50% en promedio;

• los trabajadores por cuenta propia (que forman parte del sector informal, junto con los trabajadores de pequeñas empresas) reciben remuneraciones que no difieren en forma sistemática de la de sus contrapartes en el sector formal (aunque, según veremos, puede haber diferencias en una u otra dirección dependiendo del país);

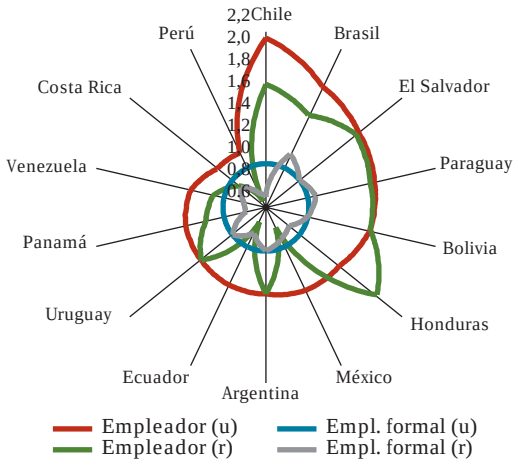
• en las zonas rurales, los empleados de empresas formales reciben salarios un 10% inferiores a los de las zonas urbanas;

• en el sector urbano, las empresas pequeñas (de menos de 10 trabajadores), que se consideran parte del sector "informal", pagan a sus trabajadores remuneraciones 20% inferiores a las de las empresas que hemos denominado como formales;

• en el sector rural, los trabajadores informales, tanto si trabajan por cuenta propia, como si son asalariados de empresas pequeñas, reciben remuneraciones inferiores en 40% aproximadamente a las de los trabajadores formales urbanos.

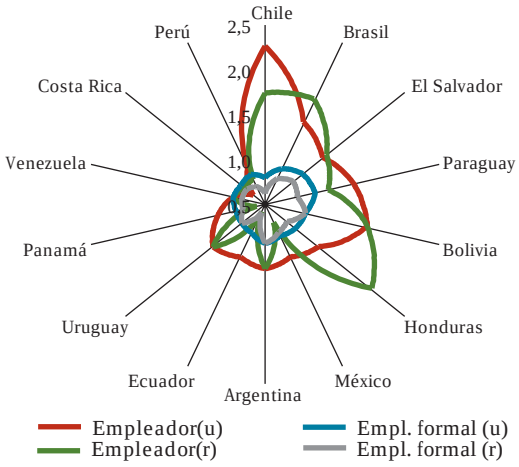
[4] En algunos países se utiliza un número distinto para definir empresa "formal".

Gráfico 2.8a. Ingresos por ocupaciones formales-hombres
(Empl. formal urbano hombre =1)



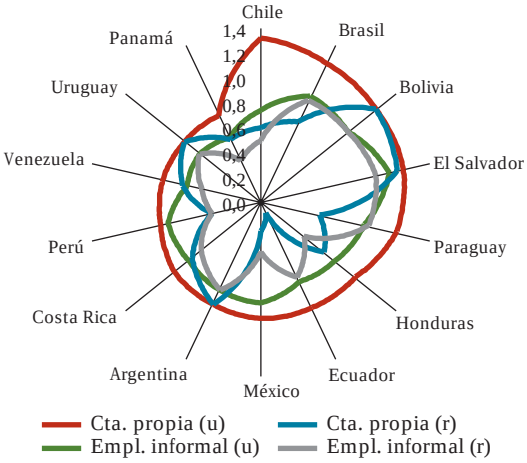
Nota: Aislando el efecto de la experiencia, experiencia al cuadrado y años de escolaridad.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.8b. Ingresos en las ocupaciones formales-mujeres
(Empl. formal urbano hombre =1)



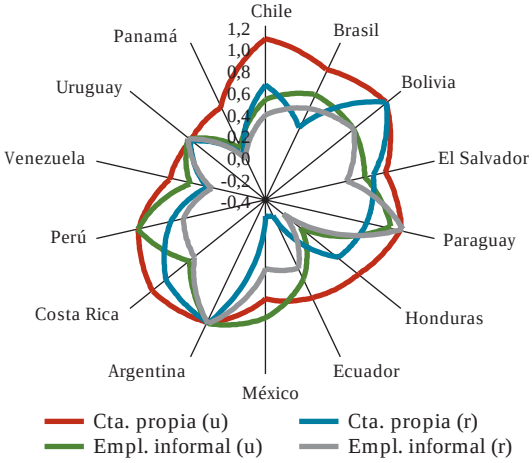
Nota: Aislando el efecto de la experiencia, experiencia al cuadrado y años de escolaridad.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.8c. Ingresos de los empleados informales-hombres
(Empl. formal urbano hombre =1)



Nota: Aislando el efecto de la experiencia, experiencia al cuadrado y años de escolaridad.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.8d. Ingresos de las empleadas informales-mujeres
(Empl. formal urbano hombre =1)

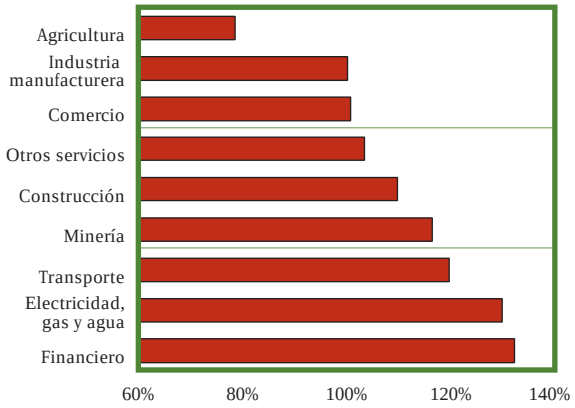


Nota: Aislando el efecto de la experiencia, experiencia al cuadrado y años de escolaridad.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

En cualquiera de las categorías de empleo, en el campo o en la ciudad, las mujeres reciben remuneraciones inferiores. Las mayores diferencias se encuentran en los empleos informales (ocupaciones por cuenta propia y empleados de pequeñas empresas) tanto rurales como urbanos. En las ocupaciones informales las mujeres reciben 25% menos por hora trabajada que los hombres de igual nivel de educación y edad. En las ocupaciones formales, la discriminación aparente contra las mujeres es menos pronunciada. Las empleadoras en los sectores urbanos reciben remuneraciones 20% inferiores, pero en las demás ocupaciones formales (como empleadoras rurales o como empleadas de empresas formales del campo o la ciudad), las mujeres reciben remuneraciones que difieren sólo 10% de las de los hombres. Puesto que, como hemos observado, la experiencia laboral efectiva de las mujeres es menor que la de los hombres, las diferencias de remuneración de las mujeres en los sectores formales aparentemente no son significativas.

Las diferencias de ingresos por tipo de empleo no son homogéneas entre países, ni siquiera entre algunas de las ocupaciones formales (gráficos 2.8a a 2.8d). Los

Gráfico 2.9. Diferencias de ingreso laboral por sector
(Industria manufacturera = 100)



Nota: Aislando el efecto de la experiencia, experiencia al cuadrado, educación, género, y tipo de empleo.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

empleadores urbanos (tanto hombres como mujeres) en Chile ganan más de 2 veces de lo que ganan sus contrapartes asalariados en empresas formales. Esa relación es mucho mayor que la que se observa en la mayoría de países, con la excepción de Brasil, donde es 1,8 veces para los empleadores. En Costa Rica y Perú, los empleadores urbanos (hombres) ganan tan sólo 1,2 veces lo que los asalariados formales, y los empleadores rurales ganan menos. Las remuneraciones que reciben los trabajadores formales del campo (hombres) son mucho más similares a las de trabajadores de características semejantes de la ciudad (la mayor diferencia se encuentra en el caso de Chile, donde es del 30%).

Las brechas de ingreso por género son moderadas en los empleos formales, pero muy pronunciadas en los informales. En las actividades informales, solamente las mujeres chilenas en las zonas urbanas y las bolivianas que trabajan por cuenta propia logran remuneraciones comparables a las de los empleados formales—hombres. Las remuneraciones de las demás mujeres que trabajan en este sector son sustancialmente menores. Los casos de mayor discriminación aparente contra las mujeres en el sector informal se encuentran en El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela.

...y por sectores económicos

La industria utiliza más empleo formal que la agricultura, el comercio emplea a más mujeres que el sector de transporte y el sector financiero tiene exigencias muy altas de educación comparado con cualquier otro sector. Por consiguiente, es de esperar que las remuneraciones que logra un trabajador típico de cada uno de estos sectores refleje estas condiciones. Pero, incluso después de que se tienen en cuenta todas las diferencias de remuneración que pueden deberse a la educación, la experiencia, el género y el tipo de ocupación, diferentes sectores no remuneran por igual a sus trabajadores. Un mismo individuo empleado como trabajador formal en el sector agrícola recibiría 20% menos que en la industria o el comercio, mientras que en los sectores de transporte, en los servicios públicos o en el sector financiero podría lograr remuneraciones superiores en 20% o más que en la industria (gráfico 2.9).

Es difícil, sin embargo, que un individuo cualquiera tenga tal versatilidad. Es posible que cada sector reconozca y remunere diferente unas habilidades y otras, y hay abundante evidencia de que las empresas más grandes en cualquier país tienden a pagar mejor a sus trabajadores para propiciar incentivos de trabajo y reducir los costos de supervisión, para reconocer la inversión del individuo en aprendizaje específico a la empresa, o por muchas otras razones[5]. Por consiguiente, sectores donde se requieren habilidades más específicas y donde operan empresas más grandes tienden a pagar remuneraciones más altas a trabajadores que, por sus años de educación, experiencia y género, son aparentemente semejantes desde el punto de vista estadístico. En cualquier caso, las diferencias por sectores son una dimensión adicional de las desigualdades del ingreso laboral.

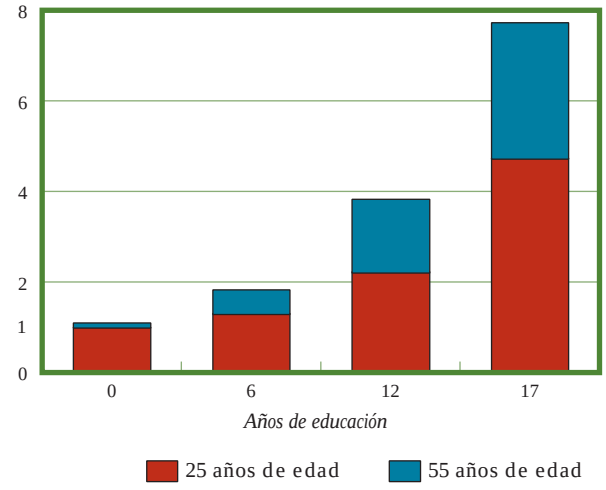
El comportamiento de remuneraciones sectoriales del gráfico 2.9 es un promedio, del cual se apartan algunos países en forma apreciable. Aunque en todos los países los sectores agrícolas remuneran menos a los trabajadores que el sector industrial, la diferencia es muy poco apreciable en Panamá, es menor del 10% en Honduras, pero en cambio supera el 40% en Perú y México. En el otro extremo de la escala, el sector financiero y los servicios de electricidad, gas y agua compiten como los sectores de mayores remuneraciones. Estos servicios ofrecen los mejores empleos en Bolivia y Paraguay, con remuneraciones que superan en 40% y 70%, respectivamente, a las de los sectores industriales de esos mismos países. En cambio, en Chile, México y Venezuela los servicios públicos ofrecen remuneraciones que superan a las de la industria en cifras más modestas, entre 3% y 10%. Brasil, Ecuador, México y Uruguay ofrecen las remuneraciones más altas en el sector financiero, con premios respecto a la industria en torno al 50%.

[5] Véanse Krueger y Summers (1988), Hamermesh (1998), Raj Mehta (1998).

Gráfico 2.10. Dimensiones de la desigualdad laboral

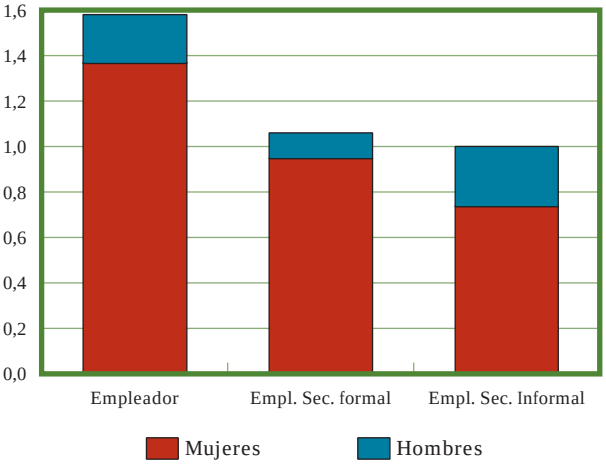
a. Entre trabajadores con diferentes niveles de educación y edades

(Trabajador de 25 años sin educación =1)



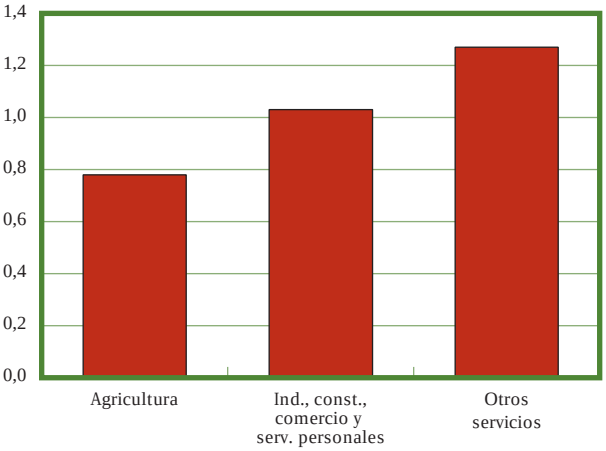
b. Entre trabajadores con diferentes empleos por género

(Trabajador hombre de 25 años sin educación =1)



c. Entre sectores

(Industria =1)



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Diferencias grandes y pequeñas

Hemos descrito las diferencias de ingreso que se encuentran relacionadas con diversas características individuales y laborales de los trabajadores. Es conveniente destacar cuál es su dimensión relativa con las principales cifras aproximadas para el promedio de América Latina (gráfico 2.10). De todos los ángulos de la desigualdad considerados, los asociados a la educación son los más importantes. Un trabajador de 25 años con educación universitaria gana cuatro veces más que el trabajador que sólo cuenta con educación primaria, y cinco veces más que el trabajador analfabeto. Y las brechas se amplían con la experiencia, que es una forma diferida de influencia de la educación en los ingresos. A los 55 años de edad, el trabajador con formación universitaria ganará 4,5 veces más que el trabajador con educación primaria y ocho veces más que un analfabeto de esa edad. Debido al efecto de la educación a través de la experiencia, también hay una dimensión generacional de desigualdad: las generaciones mayores (en edad productiva) tienen más ingresos que las generaciones jóvenes y estas brechas son mayores cuanto más elevados sean los niveles educativos.

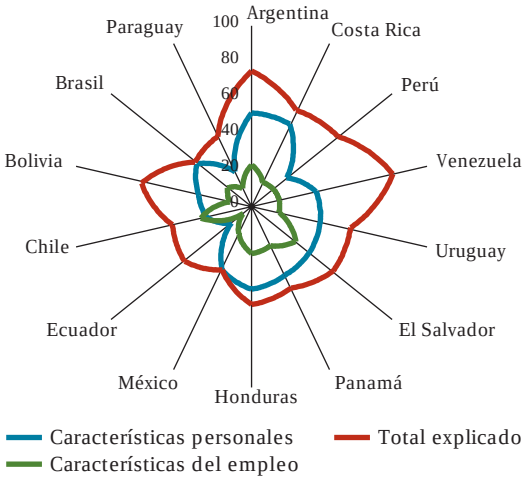
En comparación con las desigualdades asociadas a la educación y la experiencia, las demás son de magnitudes menores, aunque no por ello despreciables. Las diferencias entre los patrones y los empleados son del orden del 40%, y entre éstos y los trabajadores del sector informal (empleados y trabajadores por cuenta propia) son del 20% para los hombres y cercanas al 40% para las mujeres. En el sector informal se concentra la discriminación aparente contra las mujeres, que puede en parte deberse a menores ritmos de acumulación de experiencia, pero que refleja las mayores dificultades de acceso de las mujeres a las ocupaciones formales, debido a las exigencias propias de estos empleos y la rigidez impuesta por la legislación laboral, según veremos en los capítulos 3 y 6.

Las diferencias de remuneración entre sectores económicos para trabajadores de similares características con tipos de empleo semejantes son de un 25% entre la agricultura y la industria (o la construcción, el comercio o los servicios personales). Entre la industria y los sectores de servicios de transporte, electricidad, gas, agua y actividades financieras hay, aproximadamente otro 25% de diferencia.

¿Qué tanto explican estas diferencias?

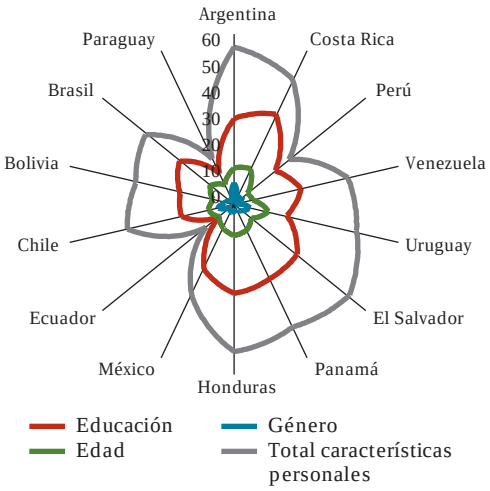
El conjunto de todos estos factores de diferenciación dan cuenta del 55% de la concentración del ingreso laboral en el país latinoamericano típico. Las proporciones son

Gráfico 2.11. Fuentes de desigualdad
(% del coeficiente de Gini de ingresos laborales)



Nota: Regresiones de ingresos que combinan todas las características personales y del empleo.
Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares; Barros, Duryea y Székely (1998).

Gráfico 2.12. Desigualdad atribuible a características personales
(% del coeficiente de Gini de ingresos laborales)



Nota: Regresiones de ingresos que combinan todas las características personales y del empleo.
Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares; Barros, Duryea y Székely (1998).

mayores en Venezuela y Argentina, donde explican más de tres cuartas partes de la concentración. En Brasil, Chile, Ecuador, México y Paraguay explican algo menos de la mitad (gráfico 2.11). La parte no explicada de la concentración del ingreso es atribuible a diferencias individuales de talento, calidad de la educación u otras condiciones personales, o a diferencias en las condiciones de productividad y en la forma como las empresas y negocios remuneran a sus trabajadores dentro de cada sector[6].

¿Las diferencias responden a las características del individuo o las de su empleo?

La educación de cada individuo, su experiencia laboral y su género son características que, como hemos visto, están asociadas a importantes diferencias de ingreso laboral. En su conjunto estos factores individuales explican 35% de la concentración del ingreso laboral en promedio en la región, y cerca de la mitad en los casos de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Honduras (gráfico 2.11). Pero no son los individuos quienes generan esta desigualdad, sino la forma como el mercado laboral remunera sus características y los diferencia de acuerdo con sus condiciones individuales y sus posibilidades de inserción en el mercado laboral. Dos individuos con niveles de educación diferentes pueden tener ingresos mucho más desiguales en una sociedad donde hay poca gente educada que en otra donde el promedio educativo es elevado (véase el capítulo siguiente).

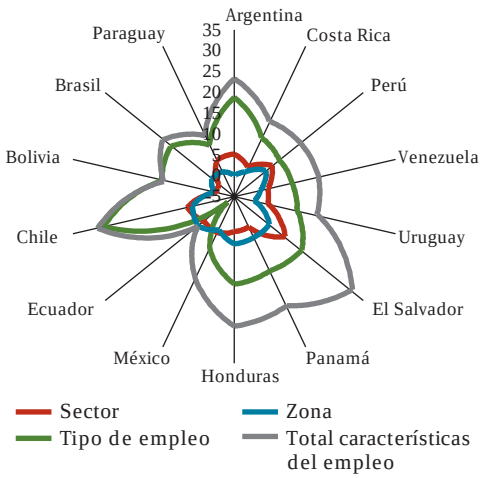
Entre los factores individuales, las diferencias de educación constituyen el factor más importante de desigualdad, que explica en promedio una cuarta parte de la concentración de los ingresos laborales, y alrededor de una tercera parte en los casos de Argentina, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Honduras. Las diferencias de experiencia que, como hemos visto, son un canal de amplificación de las diferencias educativas, explican 10% de la concentración de los ingresos laborales, y las diferencias por género un 4%[7] (gráfico 2.12).

Por su parte, la capacidad explicativa de las diferencias de remuneración por tipos de empleo, por zona y por sector de actividad es en promedio del 18% para los 14 países considerados, con porcentajes superiores al 10% en todos los casos y cercanos a 30% en El Salvador y Chile. Esta concentración se origina por el hecho de que trabajadores con condiciones personales semejantes reciben remuneraciones distintas. Como se observa, aunque la capacidad explicativa de las condiciones laborales es menor que la de las características personales, dista de ser despreciable. Las diferencias de remuneración asociadas a las

[6] Adviértase, sin embargo, que los errores de medición de ingresos y los problemas de definición de las características observables también se reflejan en la desigualdad no explicada.

[7] Obsérvese que la suma de estos factores no corresponde al 35% del conjunto de factores citado en el párrafo anterior, debido a que esta última cifra tiene en cuenta la influencia de las interacciones entre los factores.

Gráfico 2.13. Desigualdad atribuible a características del empleo
(% del coeficiente de Gini de ingresos laborales)



Nota: Regresiones de ingresos que combinan todas las características personales y del empleo.
Fuentes: BID a partir de encuestas de hogares; Barros, Duryea y Székely (1998).

condiciones laborales reflejan diversos factores de segmentación que generan desigualdad. En mercados laborales segmentados por dificultades de transporte, por rigideces institucionales o culturales, un mismo conjunto de individuos experimentará, necesariamente, desigualdades de ingreso mayores que en una sociedad homogénea, integrada y con mercados laborales flexibles. Como veremos en el capítulo 6, en América Latina, las ambiciosas normas de protección laboral y de estabilidad del empleo en el sector formal han sido un factor de desigualdad, puesto que han limitado la movilidad de los trabajadores y han reforzado las diferencias de ingreso (y de protección social y estabilidad) entre los trabajadores cubiertos y los no cubiertos por la legislación.

Las mayores desigualdades asociadas a condiciones laborales se originan en las diferencias de remuneración por tipos de empleo (entre empleadores, empleados del sector formal y trabajadores del sector informal). Estas diferencias dan cuenta en promedio del 13% de la desigualdad del ingreso laboral en América Latina. Chile es el caso de mayor desigualdad por tipo de empleo: allí se genera el 27% de la concentración. Las diferencias de remuneración por sector de actividad explican en promedio el 5% de la concentración, con un máximo de 11% en El Salvador, y las diferencias por zona alrededor del 3%. Las mayores segmentaciones entre el campo y la ciudad se observan en Ecuador, El Salvador, Chile, Honduras, Panamá y Perú, donde explican entre 5 y 6% de la concentración (gráfico 2.13).

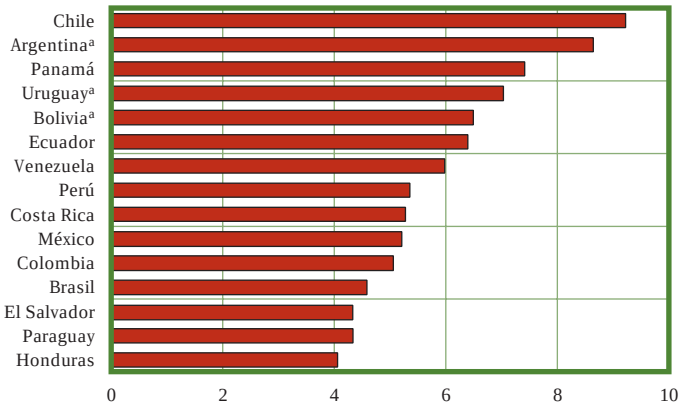
LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Hemos visto que las diferencias de educación son el factor más importante de desigualdad en los ingresos laborales en América Latina. Esto justifica un examen más detallado del estado de la educación en América Latina y la forma como influye en la desigualdad de las remuneraciones.

El nivel promedio de educación alcanzado por la población es el indicador más importante de la cantidad de "capital humano" de que disponen los trabajadores de un país. Pero ésta es sólo una dimensión del estado de la educación, que no basta para explicar las diferencias en las remuneraciones de los trabajadores. Es necesario considerar además cómo se encuentra distribuido ese capital educativo entre la población. Sociedades donde los niveles educativos difieren mucho entre unas personas y otras es probable que tengan una mayor concentración del ingreso laboral que sociedades donde estas diferencias no son muy pronunciadas. Pero la dispersión de la educación tampoco basta para explicar las diferencias de ingreso. Su impacto dependerá de las brechas de remuneración que existan entre quienes tienen mucha y poca educación. Finalmente, también existirán diferencias de remuneración entre quienes tienen un mismo número de años de educación, que en parte serán el resultado de diferencias en la calidad o en las características de la educación.

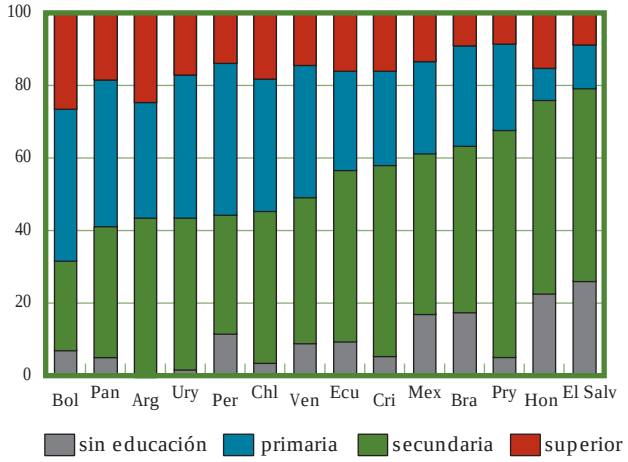
El nivel promedio de educación, la distribución de la educación, las brechas de remuneración por niveles educativos y las diferencias de calidad son las cuatro dimensiones que deben tenerse en cuenta para analizar la influencia de la educación en la concentración del ingreso laboral. Como veremos, estas dimensiones están relacionadas. Por ejemplo, cuando el nivel promedio de la educación en un país es muy bajo, su distribución tiende a ser bastante igualitaria. Las diferencias surgen cuando algunos individuos empiezan a recibir más educación que otros. De igual forma, las remuneraciones relativas de quienes tienen mucha educación tenderán a ser muy altas inicialmente, cuando son una minoría, pero serán menores en sociedades con niveles de educación mayores y mejor distribuidos. Una mala distribución de la educación, por su parte, se reflejará no solamente en diferencias en los números de años de escolaridad alcanzada, sino en el hecho de que quienes obtienen educación de inferior calidad recibirán remuneraciones menores y tendrán menor probabilidad de alcanzar niveles educativos más altos.

Gráfico 2.14. Años promedio de educación



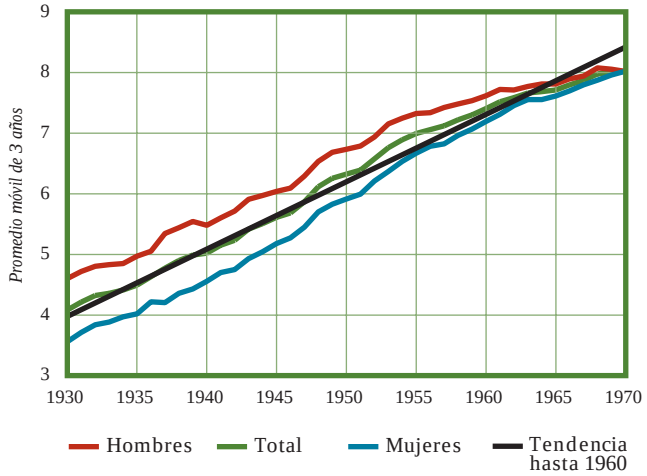
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.15. Distribución de la población mayor de 25 años por nivel de educación
(Porcentajes)



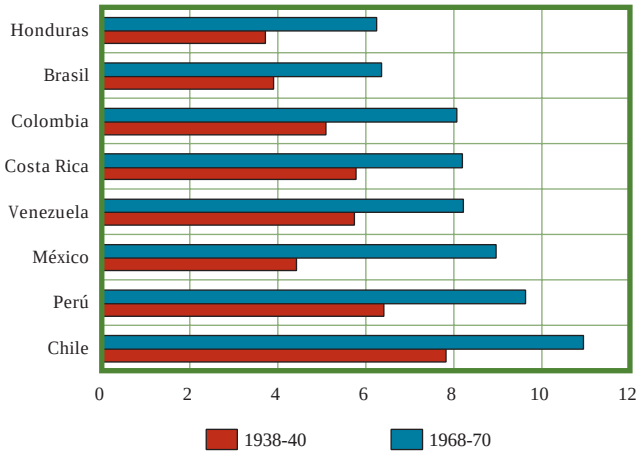
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.16. Escolaridad promedio por año de nacimiento en América Latina



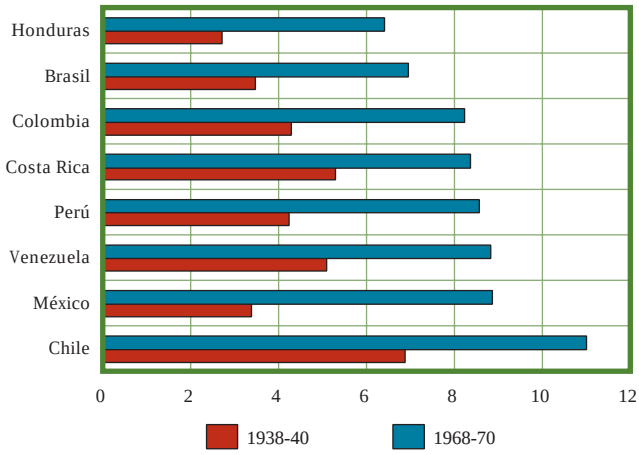
Fuente: Duryea y Székely (1998).

Gráfico 2.17a. Educación por cohortes: hombres nacidos en 1938-40 y 1968-70
(Años de escolaridad)



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.17b. Educación por cohortes: mujeres nacidas en 1938-40 y 1968-70
(Años de escolaridad)



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Cuadro 2.1. Niveles educativos en América Latina y el Este de Asia, 1990

(Porcentajes de la población mayor de 25 años en cada nivel)

	América Latina	Este de Asia
Sin escolaridad	23,6	20,1
Primaria completa o incompleta	50,8	43,8
Secundaria completa o incompleta	16,9	28,0
Superior completa o incompleta	8,6	8,2

Fuente: cálculos efectuados a partir de la base de datos de Barro y Lee (1996).

El nivel de educación en América Latina

En América Latina han aumentado los niveles educativos. En la década de 1970, el latinoamericano promedio mayor de 25 años contaba con 3,3 años de educación mientras que a principios de los noventa ese promedio alcanzaba los 4,8 años. En ese período, la proporción de la población sin educación descendió del 36% a cerca del 23%, mientras que el porcentaje de población con alguna educación universitaria pasó de 2% a más del 8% (Cuadro 2.1).

Sin embargo, el progreso educativo de la región ha sido muy inferior al de otros grupos de países. En los países del "milagro" asiático, donde el promedio de la educación en los setenta era 3,5 años, muy semejante a la de los países latinoamericanos, se alcanzó un promedio superior a los 6 años de escolaridad a comienzos de los noventa. Así, mientras que en América Latina la educación promedio mejoró a un ritmo de sólo 0,9% anual, en los países del este asiático lo hizo a una tasa sostenida cercana al 3% anual.

La comparación con los países del Este de Asia es reveladora porque muestra además una importante diferencia en la estructura de la educación: en América Latina es muy reducida la proporción de la población que cuenta con educación secundaria, y en cambio es muy elevada la de quienes sólo han recibido alguna educación primaria. Por sorprendente que parezca, las diferencias de educación entre el Este de Asia y América Latina no se deben a las proporciones de analfabetos, ni a las de individuos con educación universitaria (antes bien, en América Latina es ligeramente mayor la proporción de la población con estudios universitarios).

La desproporción entre los grupos de educación primaria y secundaria es un rasgo que distingue a América Latina de cualquier otra región del mundo, no sólo el Este de Asia. En efecto, América Latina es la región del mundo donde es más elevada la proporción de trabajadores con alguna educación primaria y, después del Africa sub-sahariana, es la región donde es más reducida la proporción de trabajadores con estudios secundarios.

Como es de esperarse, dentro de este patrón regional existen grandes diferencias entre países. En un extremo se encuentran países como Guatemala o Haití, donde cerca de la mitad de la población no tiene ninguna educación, y el promedio de años de escolaridad de los adultos es de menos de tres años. En el otro extremo están países relativamente avanzados, como Argentina y Chile, donde el promedio de educación supera los ocho años, aproximándose al nivel de los países desarrollados (gráfico 2.14).

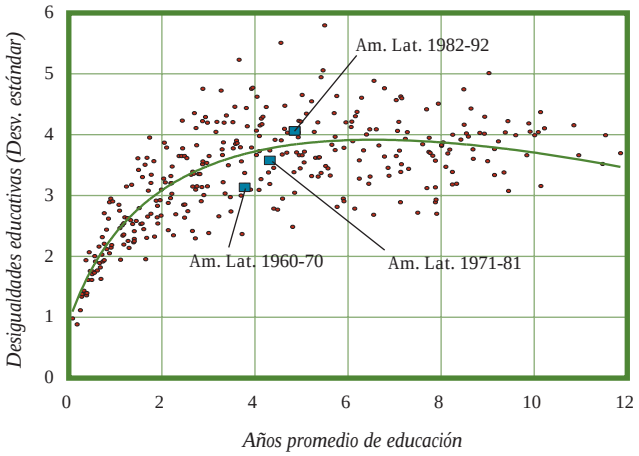
La elevada importancia relativa del grupo con alguna educación primaria, que es característica de América Latina en su conjunto, se aprecia en forma marcada en Costa Rica, El Salvador, Honduras, y Paraguay, donde más de la mitad de la población mayor de 25 años sólo tiene alguna educación primaria. La reducida importancia del grupo con alguna educación secundaria es manifiesta, especialmente, en El Salvador y Honduras, con menos del 10% de la población en este grupo (gráfico 2.15).

Debido a que los nuevos esfuerzos educativos sólo pueden cambiar los niveles de educación de los grupos más jóvenes, toma mucho tiempo elevar el promedio de educación de toda la población adulta. Además, puede resultar engañoso comparar los ritmos de aumento de la educación promedio en países con estructuras demográficas y tasas de crecimiento diferentes. El ritmo del progreso educativo puede apreciarse en forma más directa comparando la educación alcanzada por las distintas cohortes de individuos. Los logros educativos en cada generación han tendido a superar los de las generaciones pasadas, tanto para los hombres como para las mujeres. Sin embargo, el ritmo de progreso se desaceleró para las generaciones nacidas a partir de fines de los años cincuenta o en los años sesenta (gráfico 2.16).

Al comparar la educación alcanzada hasta 1995 por los individuos nacidos entre 1968-70 (quienes entonces tenían entre 25 y 27 años de edad), con la educación de quienes habían nacido treinta años antes, se encuentra que el progreso ha sido, en promedio, de sólo unos 3 años de escolaridad, es decir de aproximadamente un año por década. El progreso entre las mujeres ha sido más rápido que entre los hombres, pero no deja de ser modesto (gráficos 2.17 a y b).

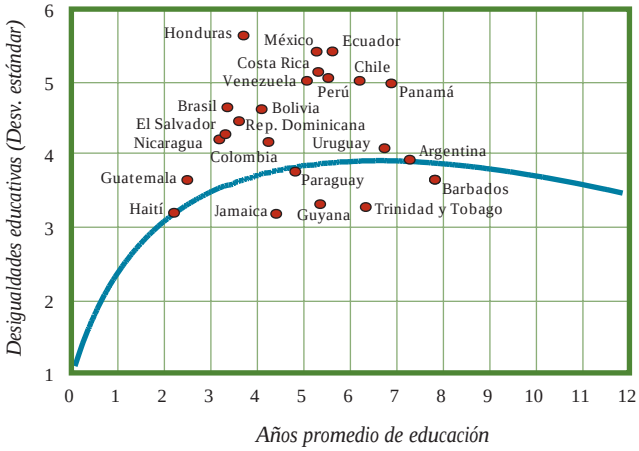
En tres décadas, la mejora ha superado los 3 años para los hombres y los 4 años para las mujeres en Chile, Perú y México. Pero ha habido ganancias de sólo 2,5 años aproximadamente para los hombres en Brasil, Costa Rica, Honduras y Venezuela, y entre 3 y 3,5 años para las mujeres en Brasil y Costa Rica. Gracias al ritmo más acelerado de aumento de la educación femenina, actualmente las mujeres han superado a los hombres en años promedio de educación en casi todos los países. Pero quedan importantes excepciones. Entre los países incluidos en el gráfico 2.17, solamente en Perú los hombres mantienen una ventaja apreciable en sus logros educativos. Pero estos datos no incluyen el caso de Guatemala, ni las zonas rurales de Bolivia, donde la matrícula de las niñas en edad escolar es muy inferior a la de los niños. El rezago en la educación femenina en estos casos se concentra en las poblaciones indígenas, donde prevalecen normas culturales y económicas adversas al progreso educativo

Gráfico 2.18. Desigualdades educativas y nivel de educación



Fuente: Barro y Lee (1996).

Gráfico 2.19. Distribución de la educación en América Latina



Fuente: Barro y Lee (1996).

de las niñas. También es el caso de la población indígena de Panamá, donde las tasas de analfabetismo femenino en 1990 eran del 53%, en comparación con el 11% para todas las mujeres del país, o 10% para los hombres.

La distribución de la educación

Hemos visto que los niveles de educación promedio de América Latina han crecido lentamente y que la estructura educacional de la población se encuentra sesgada hacia una proporción muy alta de individuos con alguna educación primaria y muy baja de aquéllos con educación secundaria. ¿Cómo se reflejan estos dos rasgos simplificados en la distribución de la educación?

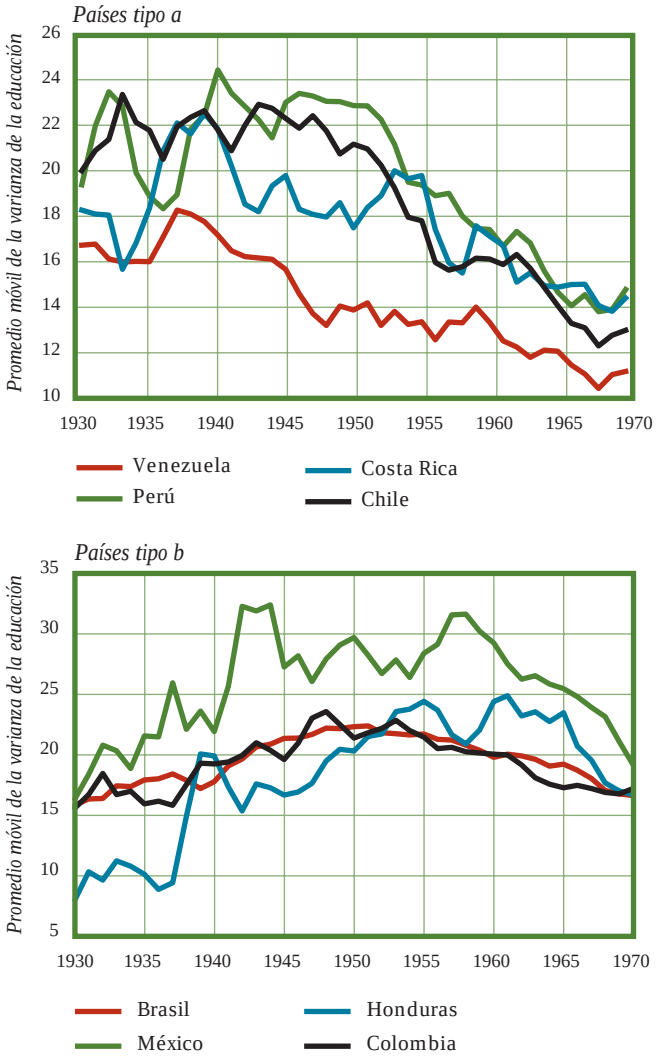
Antes de responder esta pregunta es preciso entender la relación que existe entre el nivel promedio y la distribución de la educación entre la población. A niveles muy bajos de educación, característicos de sociedades con poco desarrollo económico, la dispersión de la educación es muy baja, puesto que muy pocos cuentan con alguna educación. Las diferencias de educación *entre* generaciones son pocas, y *dentro* de cada generación todos los individuos tienden a tener niveles semejantes de educación. A medida que la economía se desarrolla, el progreso educativo ocurre en forma poco uniforme, elevándose inicialmente la educación de sólo unos grupos reducidos. Aparecen por lo tanto diferencias de educación *entre* las generaciones viejas y las nuevas, y *dentro* de cada generación, ya que el sistema educativo llega sólo a una fracción de la población en edad educativa. Por consiguiente, en las etapas iniciales del proceso estos dos canales conducen a un aumento en la dispersión de la educación.

La dispersión continúa aumentando, aunque cada vez menos, en la medida en que es mayor la proporción de la población que logra mejores niveles de educación. Usualmente, la dispersión en la educación *entre* generaciones continúa elevándose durante más tiempo, mientras que la dispersión *dentro* de generaciones empieza a caer una vez que se amplía la cobertura de los niveles de educación básicos. A partir de cierto punto, en que los niveles de educación promedio ya son muy elevados, la dispersión total (entre y dentro generaciones) tiende a disminuir nuevamente, puesto que hay un límite al número de años que los individuos desean permanecer en el sistema educativo. Una vez que los grupos más educados llegan a ese límite, niveles de educación promedio más elevados implican brechas menores de educación con respecto a los grupos siguientes. En el extremo, puede pensarse en una sociedad donde todos tienen educación universitaria y la dispersión de la educación desaparece.

Esta relación entre el nivel de la educación y su dispersión se observa efectivamente a nivel mundial. Cada uno de los puntos del gráfico 2.18 representa la situación de la educación en un país en un período determinado[8]. Cuando la educación es extremadamente baja, las diferencias típicas de escolaridad entre individuos es cercana a un año. La dispersión se eleva rápidamente al comienzo y luego se aproxima gradualmente hasta un máximo de unos 4 años. Obsérvese ahora lo que ha ocurrido en América Latina. En los años sesenta, cuando el nivel promedio de educación era cercano a los 3 años, la

[8] Para cada país se incluyen tres observaciones que corresponden a promedios de los períodos 1960-70, 1971-81 y 1982-92.

Gráfico 2.20a/b. Desigualdades de educación en cada generación (hombres), 1930-70



Fuente: Duryea y Székely (1998).

dispersión se encontraba por debajo de lo que cabría esperar a partir de este patrón internacional. Pero a medida que aumentó el promedio de educación, se alcanzó y luego se sobrepasó el nivel de dispersión normal de la educación. A partir de los años ochenta, la educación ha estado peor distribuida en América Latina de lo que podría justificarse por el avance normal del proceso. Las diferencias típicas en los niveles de educación entre individuos de un mismo país son ahora de más de 4 años, para un nivel promedio de educación que no llega a los 5 años.

En la mayoría de países de la región la educación se encuentra peor distribuida de lo que se debería esperar (gráfico 2.19). Las excepciones son Guyana y varios de los países caribeños de habla inglesa. Esto puede deberse al hecho de que dichos países adoptaron sistemas escolares muy influidos por el modelo británico, que es más efectivo en incorporar y retener en el sistema educativo a los jóvenes hasta el nivel secundario, pero más restrictivo en el acceso a la universidad que el modelo adoptado por los países hispanos. En los países de habla inglesa del Caribe tan sólo el 5,4% de la población adulta carece totalmente de escolaridad, bien por debajo del 33% que presentan los países hispanos de la región. De igual forma, la fracción de la población adulta con alguna educación universitaria es de sólo 2,5%, la mitad de lo que se observa en los países hispanos.

La dispersión de la educación ha tendido a aumentar debido a la forma como se han combinado las diferencias *entre* y *dentro* de las generaciones. Los niveles de educación promedio se han incrementado en parte debido a que la población más joven está recibiendo más educación que sus mayores —lo cual afecta la dispersión *entre* generaciones— pero también porque la dispersión *dentro* de cada generación está mejorando. Este fenómeno ha sido más pronunciado en unos países que en otros. Considérese el contraste entre Brasil y Venezuela. En Brasil, la generación de los nacidos entre 1954-56 alcanzó un nivel educativo promedio de 5 años, con una varianza cercana al 30%. Ese mismo nivel educativo lo alcanzó en Venezuela la generación de 1939-41, pero con una varianza de aproximadamente la mitad, debido a que se logró mediante una ampliación de la cobertura de la educación primaria, y no tanto a través de un aumento en la educación más avanzada para algunos grupos. En los países donde los logros educativos se han sustentado en una base más amplia (Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela), la dispersión de la educación *dentro* de cada generación se ha reducido respecto a las generaciones anteriores a partir de las que nacieron en los años cuarenta (véase el gráfico 2.20a). En cambio, donde el proceso de aumento de la educación promedio se halla más retrasado o ha sido de menor cobertura (Brasil, Colombia, Honduras, México), sólo a partir de las generaciones nacidas en los sesenta se observa una dispersión en descenso (gráfico 2.20b). La buena noticia, en cualquier caso, es que en unos y otros, la dispersión de la educación *dentro* de las generaciones más jovenes es menor que en las inmediatamente anteriores, lo cual significa que con el paso del tiempo la dispersión total de la educación tenderá a reducirse.

¿A qué se debe que la educación en la mayoría de los países de América Latina presente una dispersión excesiva para los años promedio de escolaridad de la población? ¿Qué realidad educativa se esconde detrás de estos indicadores aparentemente abstractos? Para responder estas preguntas es útil describir las características más destacadas de matrícula y deserción escolar

Gráfico 2.21a. Porcentaje de la población que alcanza el primer grado de educación, por nivel de ingreso

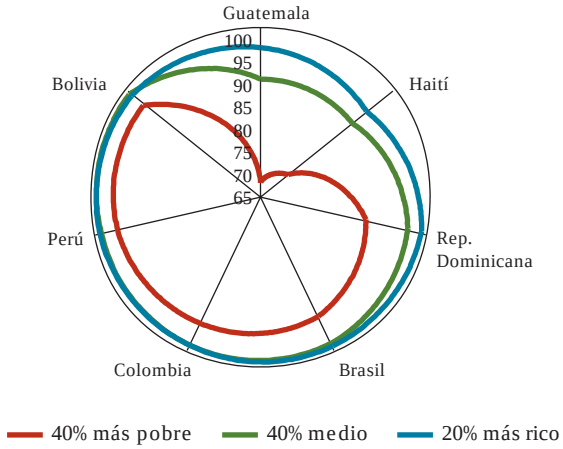


Gráfico 2.21b. Porcentaje de la población que alcanza el quinto grado de educación, por nivel de ingreso

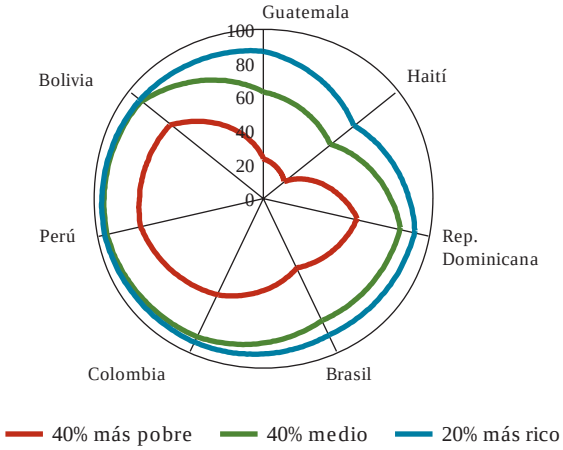
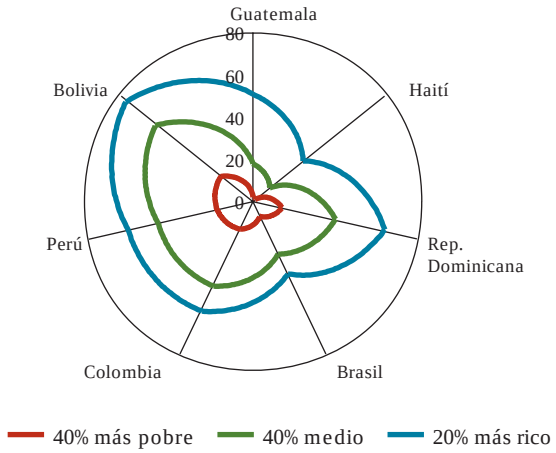


Gráfico 2.21c. Porcentaje de la población que alcanza el noveno grado de educación, por nivel de ingreso



Fuente: Filmer, Pritchett y Tan (1998).

Gráfico 2.22a. Porcentaje de la población de regiones en desarrollo que alcanza el primer grado de educación, por nivel de ingreso

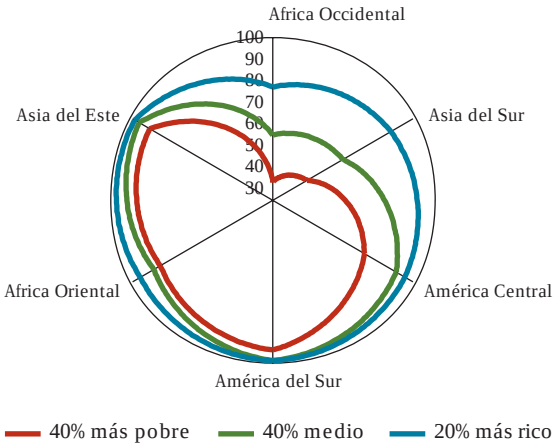


Gráfico 2.22b. Porcentaje de la población de regiones en desarrollo que alcanza el quinto grado de educación, por nivel de ingreso

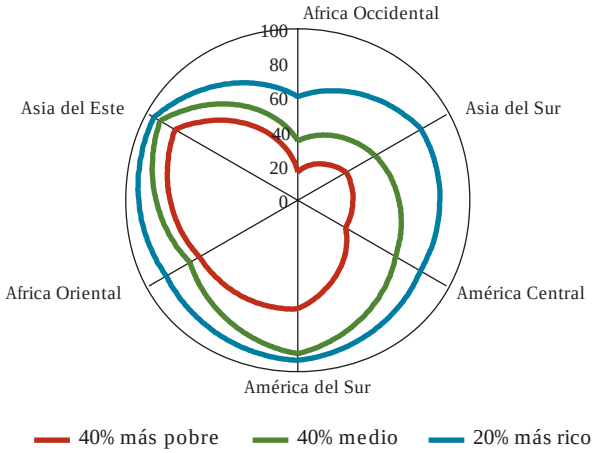
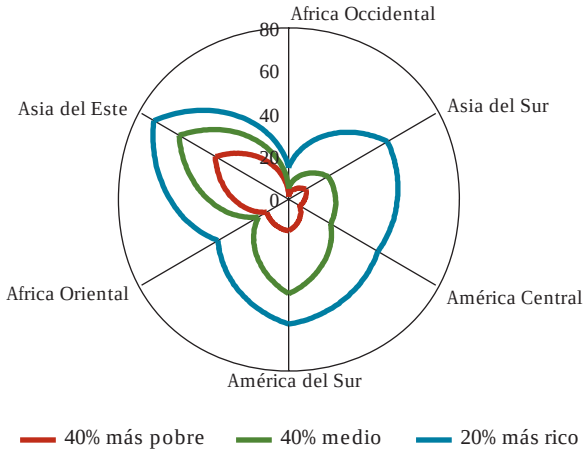


Gráfico 2.22c. Porcentaje de la población de regiones en desarrollo que alcanza el noveno grado de educación, por nivel de ingreso



Fuente: Filmer, Pritchett y Tan (1998).

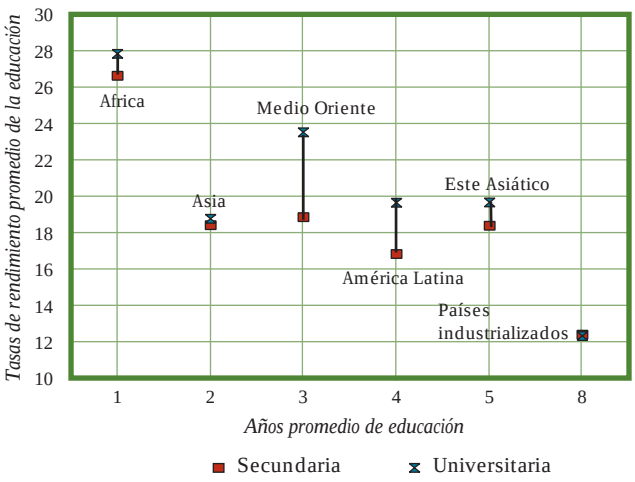
por estratos sociales de los países latinoamericanos y compararlos luego con los de otras regiones del mundo. Esta comparación es posible para 27 países del mundo, siete de ellos latinoamericanos, gracias a estudios recientes basados en encuestas de hogares comparables que permiten reconstruir la historia educativa de los jóvenes de una misma cohorte (15 a 19 años) por estratos sociales en todos los países[9]. En cada país se considera como estrato "pobre" a quienes pertenecen a hogares del 40% de menores niveles de consumo y calidad de vida (no necesariamente de ingreso), y como hogares "ricos" a quienes pertenecen al 20% más alto.

En los países latinoamericanos las diferencias en los logros educacionales de los distintos estratos sociales son poco apreciables en los primeros años de escolaridad pero luego aumentan notoriamente. En promedio el 94% de los niños de los estratos pobres en los cuatro países de América del Sur considerados (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú), y 76% de los niños pobres de los países de bajos ingresos de América Central y del Caribe (Guatemala, Haití, República Dominicana) se matriculan y terminan el primer año de la primaria. Esos porcentajes son inferiores, pero no muy diferentes a los de los estratos medios (99% y 92%, respectivamente), e incluso a los de los estratos altos (99% y 96%). Pero ya en el quinto año de escolaridad, solamente permanecen en el sistema un 63% de los niños del estrato pobre en los países de América del Sur y un 32% en los países de América Central y del Caribe. En el noveno año los porcentajes se reducen a 15% y 6%, respectivamente. En contraste, en el estrato alto terminan el quinto año el 93% y 83% de los niños de los dos grupos de países y el 58% y 49% llegan a completar el noveno año (véanse los gráficos 2.21a a 2.21c).

Estos patrones distan de ser universales (véanse los gráficos 2.22a a 2.22c). En algunas regiones del mundo las diferencias de educación arrancan desde el primer grado, reflejando problemas de acceso. Por ejemplo, en Africa Occidental y en Asia del Sur menos de la mitad de los niños que pertenecen al 40% más pobre completan el primer grado, cosa que sí logran aproximadamente cuatro de cada cinco niños del estrato más rico.

A diferencia de América Latina, en otros grupos de países con matriculación inicial alta se logra retener una proporción mayor de niños al menos durante los primeros cinco años de escuela, lo cual reduce las diferencias educacionales por estratos de ingreso (Asia del Este). Finalmente, en otras regiones que tienen una elevada matrícula inicial y tienen un problema de deserción, éste no se concentra en forma tan aguda en los pobres, sino que afecta también a las clases medias e incluso a las altas (el caso de Africa Oriental).

Gráfico 2.23. Rendimiento de la educación en relación con la escolaridad



Fuente: Psacharopoulos (1994).

En síntesis, la mala distribución de la educación en América Latina es reflejo, no de problemas iniciales de acceso de los pobres al sistema educativo, sino de elevadas y muy rápidas tasas de deserción entre los pobres. Los sistemas escolares de América son, por consiguiente, altamente estratificados, y no constituyen un mecanismo de movilidad social ni de reducción de las diferencias de ingreso como en otras regiones del mundo. Volveremos sobre este punto central más adelante en este capítulo y en varios lugares más de esta publicación[10].

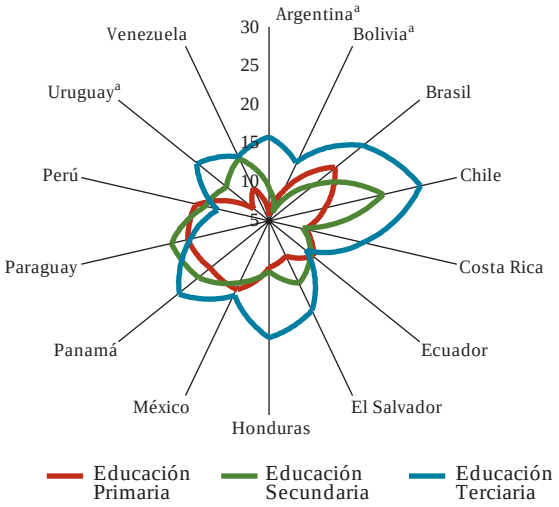
RENDIMIENTO DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA

Hemos visto que el progreso educacional en América Latina ha sido lento y que la dispersión de la educación es excesiva debido a la estratificación de los logros educativos. Pero el nivel y la distribución de la educación son apenas dos de las cuatro dimensiones que deben tenerse en cuenta para entender la relación entre educación y distribución del ingreso. Además, es preciso considerar el rendimiento y la calidad de la educación.

[9] Filmer, Pritchett y Tan (1998) en base a encuestas de demografía y salud (Demographic and Health Surveys, DHS) recolectadas en su mayoría entre 1991 y 1996.

[10] En el capítulo siguiente discutimos los determinantes de los logros educacionales a nivel familiar, en el capítulo 5, sobre políticas sociales, estudiamos las implicaciones que tiene la organización del sector educativo en la eficiencia y calidad de los servicios que reciben los diferentes grupos de ingreso y en el capítulo 8, sobre política fiscal, analizamos la distribución de los beneficios del gasto público en educación.

Gráfico 2.24. Rendimiento de la educación por niveles
(Porcentajes)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: regresiones de rendimiento por niveles educativos, aislando el efecto de la experiencia y experiencia al cuadrado.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Los rendimientos individuales de la educación son mayores donde la escasez de este recurso es más aguda. No es sorprendente que un individuo que logra un año adicional de educación en un país donde los niveles educativos son muy bajos obtenga un aumento del ingreso mucho mayor de lo que ocurriría en un país donde todos alcanzan altos niveles de educación. Mientras que en Africa por cada año de educación secundaria o universitaria, el ingreso aumenta cerca del 30%, en los países desarrollados, donde los niveles promedio de escolaridad son elevados, un año adicional de estudios secundarios o universitarios sólo representa un aumento del orden del 12% en los ingresos individuales. Entre estos dos extremos, América Latina se encuentra más cerca de los países desarrollados que de Africa (gráfico 2.23).

Estas diferencias de rentabilidad pueden tener un impacto enorme en las brechas de ingreso. Con un retorno de la educación del 12%, la brecha de ingresos entre un individuo con educación universitaria completa y alguien sin educación es de cinco a uno, con una tasa de retorno del 18% se eleva a 17 veces y con un retorno del 30% ¡llega a 86 veces! El efecto que ello tenga sobre la distribución del ingreso dependerá además, de la distribución de la población por niveles educativos. Si la educación promedio corresponde a la educación que logra una gran mayoría de la población, qué tan elevado sea el rendimiento hará poca diferencia sobre la distribución del ingreso. Pero si hay una gran dispersión en la educación, como es el caso de América Latina, cuán alto sea el rendimiento puede tener un efecto importante.

A poca educación, bajo rendimiento

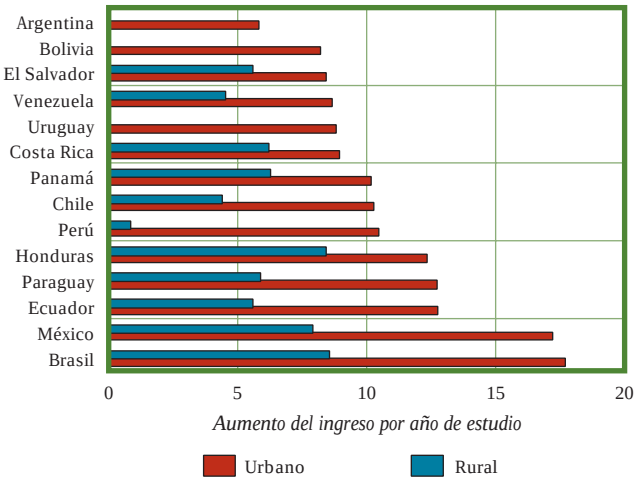
El rendimiento de la educación varía no solamente entre países, sino por niveles educativos. Típicamente, el rendimiento de la educación secundaria es menor que el de la universitaria, como se observa en el gráfico 2.23. A nivel mundial, también hay evidencia de que el rendimiento de la educación primaria es significativamente mayor que el de los niveles siguientes, con tasas que en muchos países superan el 30%. Aunque algunos estudios anteriores han estimado que las tasas de rendimiento de la educación primaria en América Latina eran en promedio 26% hacia fines de los ochenta[11], las estimaciones basadas en las encuestas de hogares para los noventa muestran tasas de rendimiento de la educación primaria de sólo 10%, no muy diferentes a las de la secundaria (11%), e inferiores a las de la educación universitaria, que llegan al 18%. Las tasas de rendimiento de la educación primaria más altas se observan en Brasil (17%), México y Perú (ambos 14%), y mientras que las de la secundaria no superan en ningún país el 16%, las de la universitaria son superiores al 20% en seis países (Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá), y en ningún caso están por debajo del 15% (gráfico 2.24).

El bajo rendimiento que ofrece la educación básica en América Latina en la actualidad puede estar reflejando la influencia de la globalización, a través de diversos canales. La incorporación de China y otros países de menor desarrollo al comercio mundial puede haber ejercido una presión adversa sobre la remuneración del trabajo de personas con educación básica. La liberalización comercial (por parte de los países de América Latina y de otras regiones) puede haber elevado el precio relativo de los recursos naturales locales, en detrimento de la remuneración relativa del trabajo[12]. Y junto con las políticas macroeconómicas, la liberación comercial en América Latina parece haber propiciado la adopción de cambios tecnológicos que han desplazado la demanda laboral hacia el empleo más calificado[13]. Estos factores de demanda han interactuado además con una fuerte expansión de la oferta de trabajo no calificado por razones demográficas, que no ha sido contrarrestada con un mejoramiento de los niveles educativos[14].

Este perfil de rendimiento no es necesariamente más desigualizante que el perfil típico de los países en desarrollo o el de los países desarrollados. La estructura de rendimiento de América Latina implica una brecha de

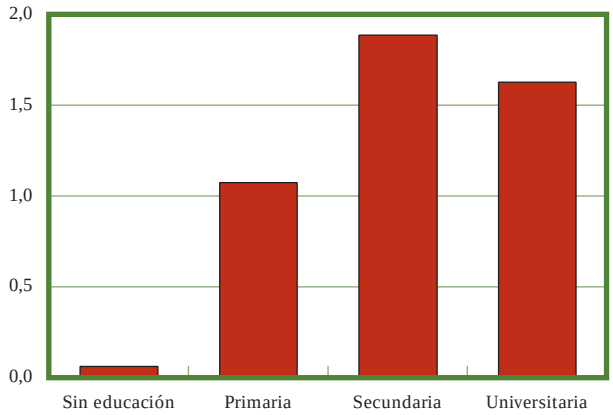
[11] Psacharopoulos y Ng (1994) y Psacharopoulos (1994).
[12] Véase una argumentación completa en Rodrik (1997) y Wood (1997).
[13] Véase Robbins (1996) y Lora y Olivera (1998).
[14] Véase Duryea y Székely (1998).

Gráfico 2.25. Tasas de rendimiento de la educación primaria en zonas urbanas y rurales
(Porcentajes)



Nota: Regresiones de rendimiento por niveles educativos y zonas, aislando el efecto de la experiencia y experiencia al cuadrado.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.26. Aumento del ingreso por año de experiencia y nivel de educación
(Porcentajes)



Nota: Coeficientes por nivel educativo, aislando el efecto de las remuneraciones iniciales y años de escolaridad.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

ingresos de ocho a uno entre el individuo con estudios universitarios completos y el trabajador sin educación; en cambio el perfil típico de los países desarrollados implica una brecha de 11 a uno, y el de los países en desarrollo de ingreso medio bajo se traduce en una brecha de 33 a uno[15]. Sin embargo, la estructura de rendimiento de la educación en América Latina es conducente a la estratificación de la educación, porque implica incentivos muy bajos para avanzar en la educación básica, a menos que se tenga la posibilidad de alcanzar la educación universitaria. La baja proporción de la población que llega a la escuela secundaria en América Latina es consistente con esta interpretación. Pero los efectos desigualizantes son aun mayores. Como veremos en el capítulo siguiente, en el seno de la familia se amplían y reproducen las desigualdades originadas en la educación, porque el número de hijos depende fuertemente de las posibilidades de generación de ingreso de las madres. Mujeres con bajos niveles educativos posiblemente tendrán un mayor número de hijos, que a su turno tendrán pocas posibilidades de recibir una buena educación.

Aparte de que el rendimiento de la educación primaria es bajo, lo es aún más en las zonas rurales. Mientras que en promedio, un año adicional de educación primaria representa un aumento de ingreso del 11% para el trabajador urbano, al trabajador del campo sólo le eleva el ingreso en un 6%. Las mayores diferencias en el rendimiento de la educación se encuentran en Brasil, México y Perú, lo cual puede reflejar tanto diferencias de calidad entre el campo y la ciudad, como un problema de falta de oportunidades laborales adecuadas para los trabajadores más educados del campo, que se reforzaría por el hecho de que los trabajadores con mayor iniciativa y capacidad laboral estarían más inclinados a migrar a las ciudades (gráfico 2.25).

Una nota de cautela

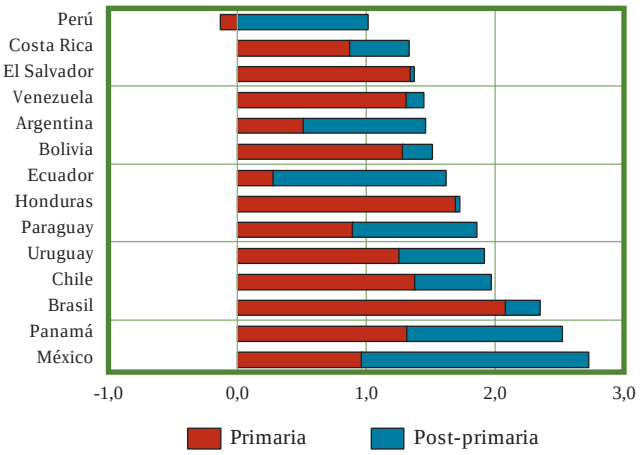
Cálculos de rendimiento de la educación, semejantes a los presentados arriba, podrían ser utilizados en forma equivocada para argumentar que el gasto público en educación debe concentrarse en la educación avanzada, puesto que es la que ofrece mayor rendimiento. Sería una argumentación errónea, ya que el gasto público debe responder al rendimiento *social*, no al individual. Aunque la educación básica ofrezca rendimientos bajos a los individuos, es deseable socialmente porque de ella dependen otros beneficios. Una mejor educación básica es necesaria para mejorar las condiciones de salud de la población, para reducir la natalidad y para mejorar la convivencia ciudadana, entre muchas otras razones.

El efecto multiplicativo de la experiencia

Las diferencias de ingreso debidas a la educación tienden además a multiplicarse con la experiencia. El rendi-

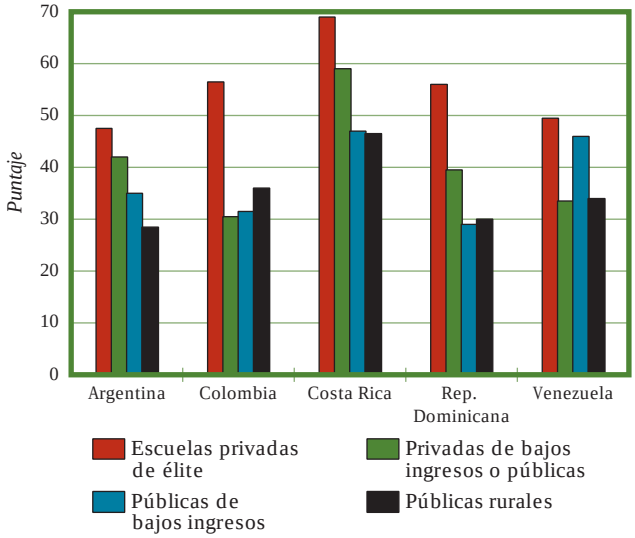
[15] Las tasas de rendimiento de países de la OCDE utilizadas fueron 21%, 12% y 12% para los tres niveles; para los países en desarrollo con ingresos de hasta US$2.450 fueron 30%, 19% y 19%. Estos son los promedios (redondeados) que figuran en Psacharopoulos (1994).

Gráfico 2.27. Aumento del ingreso por año de experiencia
(Porcentajes)



Nota: Coeficientes por nivel educativo, aislando el efecto de las remuneraciones iniciales y años de educación por nivel.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.28. Rendimiento en matemáticas y ciencias, por tipo de escuela, en los años noventa



Fuente: Luna y Wolfe (1993), citado por Schiefelbein (1995).

miento de la experiencia tampoco es igual para los diferentes niveles de educación. El ritmo al que aumenta el ingreso con los años de experiencia es prácticamente nulo para los trabajadores que no tienen ninguna educación, es del orden del 1% anual para los trabajadores que tienen alguna educación primaria y supera en general el 1,5% anual en los trabajadores con educación secundaria o universitaria (gráficos 2.26 y 2.27). Aunque por regla el efecto de la experiencia en los trabajadores con educación primaria es mayor que en el caso de quienes no tienen ninguna educación (excepto en Perú), y menor que en el de los trabajadores con alguna educación post-secundaria, son muy grandes las diferencias entre países. Esto puede reflejar el hecho de que la calidad de la educación no ha sido constante en el tiempo ni es igual entre países. Si la calidad de la educación se ha deteriorado, esto se reflejará en una aparente ganancia por experiencia, porque los trabajadores de mayor edad tendrán ingresos más altos debido no sólo a que tienen más experiencia, sino a que recibieron una mejor educación. Y lo contrario ocurrirá si la calidad ha mejorado.

LOS PROBLEMAS DE CALIDAD

El número de años de escolaridad es apenas un indicador aproximado de la educación que reciben las personas. Una educación deficiente se traduce en un rendimiento inferior y en ingresos menores durante la vida laboral del individuo. Si la distribución de la calidad de la educación está sesgada en contra de los niños que provienen de estratos de ingreso bajo, constituirá un canal adicional de concentración del ingreso laboral y, a la postre, de reproducción de la desigualdad. Toda la evidencia para América Latina indica que, en efecto, los pobres reciben una educación de calidad inferior.

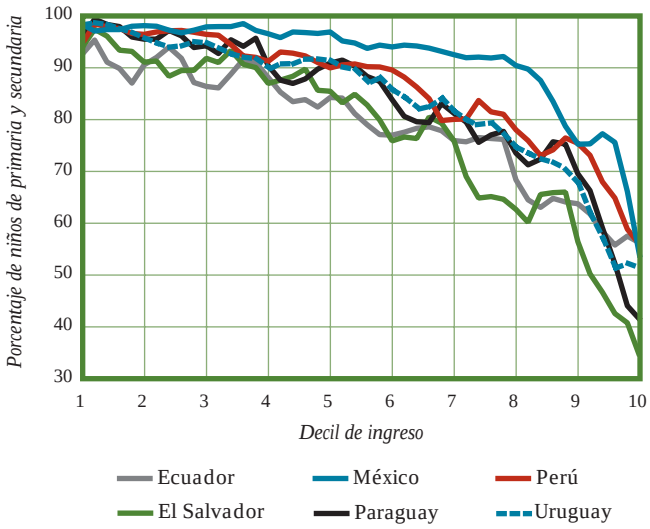
A juzgar por la comparación de pruebas internacionales, el rendimiento académico de los estudiantes latinoamericanos se sitúa por debajo del de los países desarrollados o del este asiático[16]. Y dentro de cada país, el desempeño en los estudiantes de las escuelas públicas de familias de bajos ingresos o de las escuelas rurales es muy inferior al de los de escuelas de las clases medias o altas, especialmente cuando son colegios privados. Solamente los estudiantes de escuelas privadas de élite logran rendimientos comparables a los internacionales (gráfico 2.28).

Las escuelas privadas ofrecen hasta el doble de horas de instrucción que las escuelas públicas y usualmente cubren la totalidad del currículum oficial, mientras que, paradójicamente, en las escuelas públicas el currículum oficial sólo se cubre en un 50%. Las escuelas públicas muestran además muy altas tasas de repetición, lo que implica logros académicos menores por año de estudio[17]. El inferior desempeño de las escuelas públi-

[16] En pruebas de lectura, el desempeño de estudiantes de siete países latinoamericanos resultó inferior al de los países desarrollados y del este de Asia. En una prueba mundial de habilidades matemáticas en que participaron sólo dos países latinoamericanos, uno de ellos ocupó el penúltimo puesto entre 41 países y el otro no permitió que se publicaran los resultados. Véase Puryear (1997) y Preal, et al. (1998).

[17] Preal, et al. (1998).

Gráfico 2.29. Uso de la educación pública por decil de ingreso



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

cas no es atribuible exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Si se aísla la influencia que pueden tener las características observables de los estudiantes, se confirma que el desempeño escolar es inferior en las escuelas públicas[18].

En estas condiciones no es sorprendente que las familias de ingresos altos huyan de la educación pública. Entre el 40% más pobre de la población, el sector público provee más del 90% de la educación primaria y secundaria mientras que en el 40% de la clase media el porcentaje es alrededor del 80%. En los grupos de mayores ingresos en cambio se produce una verdadera desbandada, al punto que entre las familias de los percentiles de ingresos más altos sólo entre el 25% y el 40% de los niños asisten a las escuelas públicas (gráfico 2.29). En contra de la opinión generalizada, la opción de la educación privada solamente es viable para un reducido grupo de la población, que está en capacidad de costearla. Este es un claro elemento de diferenciación entre el 10% más rico de la población y los demás, que posiblemente está en la base de las enormes brechas de ingresos señaladas en el capítulo 1.

La mala calidad de la educación afecta severamente las posibilidades futuras de generación de ingresos de los jóvenes que provienen de familias de ingresos más bajos. Esto se debe a que las familias de mayores ingresos no solamente tienen una mayor capacidad de compra que les permite costear una mejor educación para sus hijos sino que, además, los padres con mayores niveles de educación cuentan con mejores criterios para escoger la educación de sus hijos, y posiblemente para incidir en su desempeño. Un análisis econométrico señala que la tasa de rendimiento que obtienen los hijos por cada año de educación depende en forma significativa de la educación del padre, o del ingreso permanente del padre[19]. Este efecto es independiente (y adicional) del que puede tener directamente el ingreso del padre o la educación de los padres sobre el ingreso del hijo por razones distintas a sus años de educación[20].

Las estimaciones efectuadas muestran que los hijos de familias que pertenecen a los deciles más bajos reciben una educación primaria cuya calidad (medida en términos de capacidad de generación de ingreso) es 35% inferior a la del decil más alto[21]. Incluso entre el decil noveno y el décimo se encuentra una diferencia de calidad de la educación primaria que en promedio es mayor del 10%. En la secundaria, las diferencias de calidad entre los primeros cuatro deciles y el último son superiores al 20% y entre el noveno y el décimo deciles son aún próximas al 10%. No es sorprendente que las diferencias de calidad sean menores para la secundaria y luego para la universitaria (véase el gráfico 2.30), debido a que el proceso de selección del sistema induce a retirarse a quienes reciben la peor educación en los primeros años. Pero las reducidas diferencias de calidad por niveles de ingreso en la educación superior (del orden del 3% solamente entre los dos últimos deciles) sugieren que el acceso a las universidades de calidad puede estar más influido por factores diferentes al estrato familiar, tales como las capacidades individuales.

Las diferencias entre la calidad en la educación secundaria que pueden adquirir los pobres y los ricos son muy significativas. Para el invididuo que proviene de una familia del decil más rico de Chile o de Costa Rica, cada año de educación adicional le reporta un aumento de ingreso que es 4 puntos porcentuales más elevado que para el individuo cuyo origen es una familia del decil más pobre. Esta es la magnitud de la calidad adicional que pueden comprar los ricos, debido a la segmentación

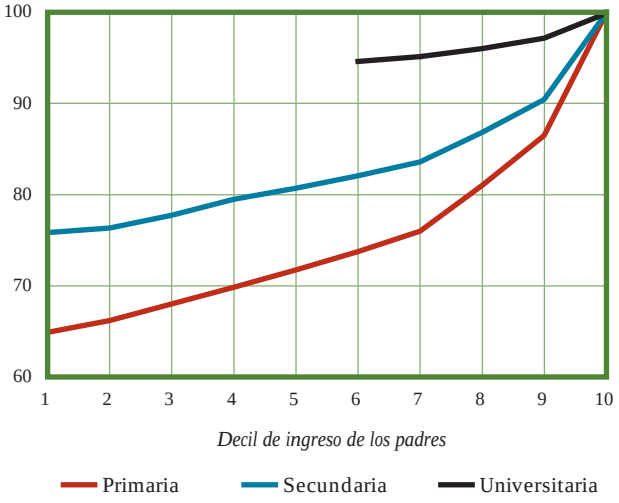
[18] Véase Lockheed y Jiménez (1994), quienes concluyen que, al margen de las características individuales, el desempeño en los colegios privados en Colombia es 13% mejor que en las escuelas públicas y en República Dominicana 31% mejor. Véase también Saavedra (1997) para Perú y Savedoff (1998) para Chile y Venezuela.

[19] El ingreso permanente o esperado del padre es el estimado de una función de ingresos que tiene en cuenta la experiencia y la educación del padre. Para los efectos de estas estimaciones se definió como "padre" al hombre jefe de hogar mayor en por lo menos 20 años al dependiente del mismo hogar.

[20] Estos resultados se basan en los seis casos en los que pudo comprobarse un efecto significativo de la educación del padre en las tasas de rendimiento de la educación del hijo, incluyendo además como variables explicativas separadas la educación del padre y de la madre. En los demás países, aunque dicho efecto fue significativo cuando no se incluyeron estas últimas variables, dejó de serlo al ser introducidas.

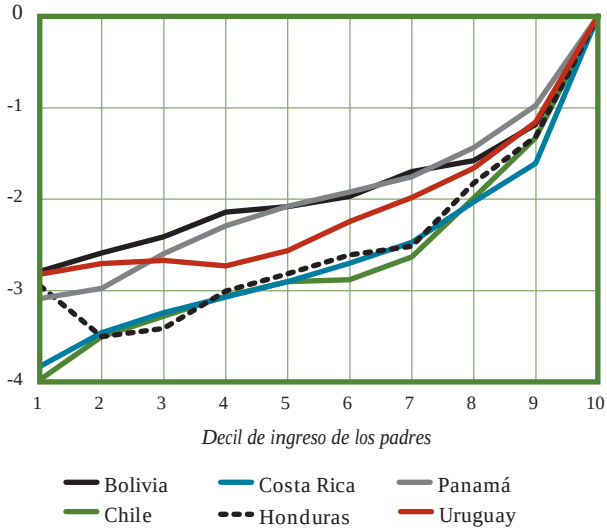
[21] Conocido el efecto de la educación del padre sobre el rendimiento de la educación del hijo y los niveles de educación de los padres de familia por decil de ingreso se deduce cuál es la calidad esperada de la educación que adquieren los hijos por decil de ingreso.

Gráfico 2.30. Calidad de la educación por niveles, según decil de ingreso de los padres
(Porcentajes)



Nota: Regresiones de ingreso laboral de dependientes del hogar como función de experiencia, experiencia al cuadrado, educación por niveles, educación por niveles multiplicado por la educación del padre; educación del padre y de la madre.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2.31. El costo de la baja calidad de la educación
(Diferencias en las tasas de rendimiento de la educación respecto al decil 10)



Nota: Regresiones de ingreso laboral de dependientes del hogar como función de experiencia, experiencia al cuadrado, educación por niveles, educación por niveles multiplicado por la educación del padre; educación del padre y de la madre.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

del sistema educativo. Las diferencias son de 3 puntos en Bolivia, Honduras, Panamá y Uruguay. Y son apreciables también entre los dos últimos deciles: en cualquiera de estos países quienes provienen del decil más rico logran por lo menos 1% adicional de rendimiento por cada año de educación que quienes provienen del decil inmediatamente siguiente (gráfico 2.31). Estas brechas de calidad son una medida del grado de estratificación educativa de cada país, que resulta de la interacción entre las diferencias en la calidad del sistema educativo con los antecedentes familiares de los individuos.

En conclusión, todos los indicadores disponibles apuntan a señalar que hay grandes diferencias de calidad en la educación que reciben pobres y ricos. Estas diferencias refuerzan la influencia que ejerce la distribución de la educación y la estructura de rendimiento sobre la concentración del ingreso. Como analizaremos en el capítulo 5, el origen de estas diferencias de calidad no es la magnitud del gasto y ni siquiera el hecho de que los ricos tengan mayor acceso a la educación privada. El problema se encuentra en la organización del sistema educativo público, que típicamente es muy centralizado, no brinda incentivos para adaptarse a las condiciones de los estudiantes y sus familias, ni para mejorar la calidad. Esto es así porque el sistema de organización actual de la educación pública mantiene al margen de las decisiones administrativas y pedagógicas a los planteles educativos, a las familias e incluso a los maestros.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de la igualdad del ingreso, la educación en América Latina presenta rasgos problemáticos en cuatro dimensiones:

• el *nivel* de la educación ha crecido en forma más lenta que en otras regiones del mundo en las últimas décadas debido a deficiencias en el alcance de la educación secundaria y al retiro precoz del sistema escolar de los niños de familias de los estratos bajos;

• la *dispersión* de la educación es elevada pues, aparte de que las generaciones más jóvenes tienen más educación que las generaciones anteriores, *dentro* de cada generación hay grandes diferencias en los logros educativos de unos individuos y otros. Sin embargo, estas diferencias intrageneracionales ya están reduciéndose en todos los países;

• el *rendimiento* de la educación es bajo para los primeros años de escolaridad pero elevado para la educación universitaria, y es sustancialmente menor en el campo que en la ciudad;

• la *calidad* de la educación es muy inferior para los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos que en su mayoría asisten a la escuela pública y no pueden acceder a la educación privada de mejor calidad.

En resumen, América Latina presenta una educación profundamente estratificada que está reproduciendo, en lugar de corregir, las desigualdades de ingreso.

REFERENCIAS

Barro, R. y J. W. Lee (1996). "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality", *American Economic Review Papers and Proceedings* 86 (2), y base de datos anexa.

Barros, Duryea y Székely (1998). Explaining Inequality in LAC: Using Microsimulation Techniques. Fotocopia. Washington, DC: Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Duryea, Suzanne y Miguel Székely (1998). "Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story". Documento presentado en el seminario "El empleo en América Latina: cuál es el problema y cómo enfrentarlo", Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID, Cartagena.

Filmer, Deon, Lant Pritchett y Jee-Peng Tan (1998). "Educational Attainment Profiles of the Poor (and Rich): DHS Evidence from Around the Globe". Fotocopia.

Hamermesh, Daniel S. (1998). *Changing Inequality in Markets for Workplace Amenities*, NBER Working Paper Series, 6515, April.

Krueger, A. B. y Summers, L. H. (1988). "Efficiency Wages and the Inter-Industry Wage Structure", *Econometrica*, Vol. 56, pp. 259-294.

Lockheed, Marlaine E. y Emmanuel Jiménez (1994). *Public and Private Secondary Schools in Developing Countries*. Banco Mundial, HRO Working Papers 43.

Lora, Eduardo y Gustavo Márquez (1998). "The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts". Documento presentado en el seminario "El empleo en América Latina: cuál es el problema y cómo enfrentarlo", Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID, Cartagena.

Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998). "Las políticas macro y los problemas del empleo en América Latina". Documento presentado en el seminario "El empleo en América Latina: cuál es el problema y cómo enfrentarlo", Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID, Cartagena.

Luna, E. y Wolfe, R. (1993). "A Feasibility Report on the Assessment of Mathematics and Science Education in Latin America", fotocopia, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, Banco Mundial.

Preal, Diálogo Interamericano y Cinde (1998). *El futuro está en juego.* Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica. Abril.

Psacharopoulos, George. (1994). "Returns to Investment in Education: A Global Update". *World Development*. Vol. 22 No. 9, 1325-1343.

Psacharopoulos, G. y Y. C. Ng (1994). "Earnings and Education in Latin America: Assessing Priorities for Schooling Investments", *Education Economics*, Vol. 2, No. 2.

Psacharopoulos, G. y Z. Tzannatos (1992). *Women´s Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Puryear, Jeffrey M. (1997). *La Educación en América Latina: Problemas y Desafíos*, Serie Documentos Preal, No 7, Santiago, Chile.

Raj Mehta, Shailendra (1998). "The Law of One Price and a Theory of the Firm: A Ricardian Perspective on Interindustry Wages", *RAND Journal of Economics*, Vol. 29, No.1, Spring, pp.137-156.

Robbins, Donald J. (1996). "HOS Hits Facts: Facts Win. Evidence on Trade and Wages in the Developing World". Harvard Institute for International Development, fotocopia.

Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute for International Economics.

Saavedra, J. (1997) Private and Public Schools in Peru. GRADE. Fotocopia.

Savedoff, W. ed. (1998) *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schiefelbein, Ernesto (1995). "Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe", Unesco-Orealc. Trabajo presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Rio de Janeiro, 12 y 13 de junio.

Wood, Adrian (1997). "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *The World Bank Economic Review*, 11:1, enero, 33-57.

Capítulo 3

LA DESIGUALDAD Y LA FAMILIA

La desigualdad no es un fenómeno que ocurre entre individuos, sino también entre familias. Así como las personas enfrentan diferentes oportunidades y adoptan decisiones distintas, las familias también encaran una variedad de circunstancias y responden a ellas en formas diferentes. Pero las decisiones familiares son más complejas porque muchas se adoptan conjuntamente, ya se trate de decisiones sobre el trabajo fuera o dentro del hogar, la crianza de los hijos o el tipo y calidad de la educación que se proporcionará a los hijos. Típicamente, los padres ahorran para beneficiar a sus hijos, ya sea a través de instrumentos financieros o más comúnmente, dedicándoles tiempo y recursos que les proporcionan una mejor educación, aptitudes u otros bienes que les permitirán defenderse cuando sean grandes. En consecuencia, dentro de la familia tiene lugar una transferencia intergeneracional de recursos de gran importancia.

En anteriores capítulos, hemos visto que la desigualdad de las familias está estrechamente relacionada con la desigualdad en los salarios (capítulo 1) y que esa misma desigualdad salarial se explica en gran parte por la desigualdad en la distribución de la educación (capítulo 2). En este capítulo se analiza el orígen de estas diferencias en la escolaridad y la forma en que están estrechamente influenciadas por las decisiones sobre la participación en la fuerza laboral, las tasas de fecundidad y la estructura familiar. También se estudia la forma en que las decisiones sobre la oferta de trabajo se ven afectadas por las oportunidades de generación de ingresos disponibles en el mercado, así como los usos alternativos del tiempo en el hogar.

En América Latina se observan grandes variaciones entre las familias promedio que se encuentran en los niveles superior e inferior de la distribución de ingresos con respecto a ciertas características clave[1]. El salario por hora de una persona situada en el decil superior es, en promedio, casi 9 veces mayor al de una persona situada en los tres deciles inferiores. Cuando el ingreso familiar total (todo el ingreso ganado y el potencial) de la familia promedio en el decil superior se compara con la familia promedio en los tres deciles inferiores, difieren por un factor de algo más de 12. Pero cuando se ajusta en función del tamaño de las familias y se mide la brecha en el ingreso familiar per cápita (es decir, el ingreso dividido por el número de miembros de la familia), la diferencia es aún más grande: la familia en el decil superior tiene un ingreso familiar per cápita que es casi 20 veces mayor que el de la familia de menor ingreso. ¿Por qué son tan grandes estas brechas? ¿En qué medida están relacionadas con las características de la familia? ¿Por qué varían tanto estas diferencias entre países?

Gran parte de las diferencias se relaciona con la estructura de la economía, la cultura, la etnicidad y muchos otros factores sociales generales. Pero estas diferencias también están relacionadas con los propios recursos de la familia, principalmente la educación de los adultos (véase el cuadro 3.1). Si bien los adultos de la familia promedio que se encuentra en los tres deciles inferiores tienen 5 años de escolaridad, los adultos de la familia promedio en el decil superior han completado alrededor de 12 años

Cuadro 3.1. Características familiares promedio por nivel de ingreso

	10% más rico	30% más pobre
Educación-masculina (años)	12,1	5,0
Educación-femenina (años)	11,6	4,7
Participación laboral masculina (%)	85,8	82,5
Participación laboral femenina (%)	60,9	36,7
Número de niños	1,4	3,2
Logro educativo esperado por hijo (años)	11,7	6,9
	Relación de ingresos (veces)	
Ingreso del hogar	12,3	
Ingreso per cápita del hogar	19,9	

Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

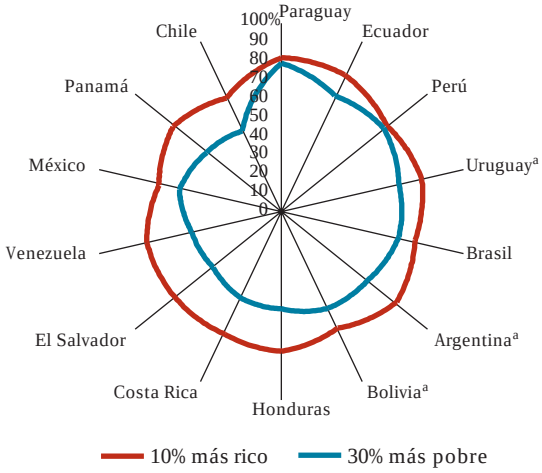
[1] Este capítulo se basa en los datos provenientes de encuestas de hogares. Para obtener detalles sobre los conjuntos de datos, véase el recuadro 1.2.

de escolaridad. Las familias también difieren en términos de su probabilidad de trabajar fuera del hogar. Los hombres de cada familia tienen aproximadamente la misma probabilidad de estar en la fuerza laboral remunerada, el 83% en el caso de las familias de bajos ingresos y el 86% en las familias de mayores ingresos. Pero es mucho menos probable que la mujer de menores ingresos trabaje fuera del hogar. En realidad, es casi dos veces más probable que la mujer de una familia que se encuentra en el decil superior participe en la fuerza laboral remunerada que la mujer en los tres deciles inferiores (60 y 37%, respectivamente).

Otra diferencia entre familias que afecta su ingreso per cápita es el número de hijos. La familia promedio de menores ingresos probablemente tenga tres hijos o más, mientras que la familia promedio de mayores ingresos tiene sólo uno o dos. Por último, es probable que difiera significativamente la escolaridad de los hijos. A los 21 años, los hijos de las familias de mayores ingresos probablemente hayan completado 12 años de escolaridad, mientras que los hijos de una familia promedio de menores ingresos probablemente habrán completado sólo 7 años de escolaridad[2].

Por lo tanto, gran parte de la desigualdad entre las familias de menores y mayores ingresos está relacionada con las diferencias en su propio nivel de instrucción, independientemente de que las mujeres trabajen o no fuera del hogar y del número de hijos que tengan. Las diferencias en el nivel de instrucción de los hijos también tienen implicaciones para la futura desigualdad en los ingresos, al igual que la misma educación de los adultos se vio fuertemente afectada por la educación de sus padres. Sin embargo, las características familiares no explican todas las diferencias. Familias con características similares en diferentes países pueden generar distintos niveles de desigualdad. Ello podría estar relacionado en parte con factores culturales o políticos, pero también están claramente relacionadas con factores económicos como las tasas salariales prevalecientes y el nivel de informalidad. El contexto económico parece alterar el comportamiento de las familias en formas sutiles que influyen sobre las decisiones acerca de la participación en la fuerza laboral, el número de hijos y el nivel de instrucción de los hijos. Este capítulo se concentrará en las decisiones que toman las familias con respecto a estas características y, a su vez, la forma en que estas decisiones afectan la distribución de los ingresos. Comenzará analizando el impacto directo de cada uno de estos factores sobre la distribución de los ingresos, y concluirá con un análisis de sus interrelaciones y sus efectos combinados directos e indirectos sobre la desigualdad en los ingresos. Ello permitirá evaluar en qué medida contribuyen estos factores a la desigualdad en los ingresos, y qué parte queda sin explicar sobre las disparidades de ingresos experimentadas por las personas de diferentes países de la región.

Gráfico 3.1. Tasa de participación laboral
(pob. 15-65 años)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

PARTICIPACION EN LA FUERZA LABORAL

Un factor familiar que contribuye a la desigualdad en los ingresos es la variación en la participación en la fuerza laboral por niveles de ingresos[3]. Es mucho menos probable que los integrantes de las familias de menores ingresos participen en la fuerza laboral que los de las de mayores ingresos. Las únicas excepciones son Paraguay y Perú (véase el gráfico 3.1). Las diferencias en la participación van de un promedio de alrededor del 10% en Ecuador, Brasil, México y las zonas urbanas de Uruguay y Bolivia a alrededor del 20% de la población con edad de trabajar en el resto de los países.

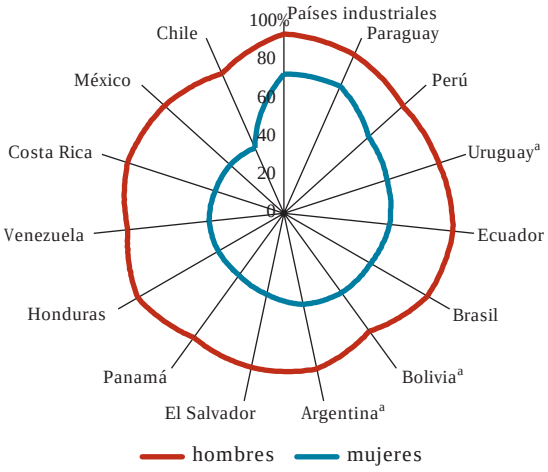
La participación de las mujeres en la fuerza laboral explica la diferencia

Las diferencias en las tasas de participación entre grupos de ingreso están abrumadoramente vinculadas a los

[2] También existen evidencias de que probablemente la calidad de la instrucción difiera significativamente con el ingreso, ya que las familias de mayores ingresos tienen acceso a una instrucción de mejor calidad para sus hijos.

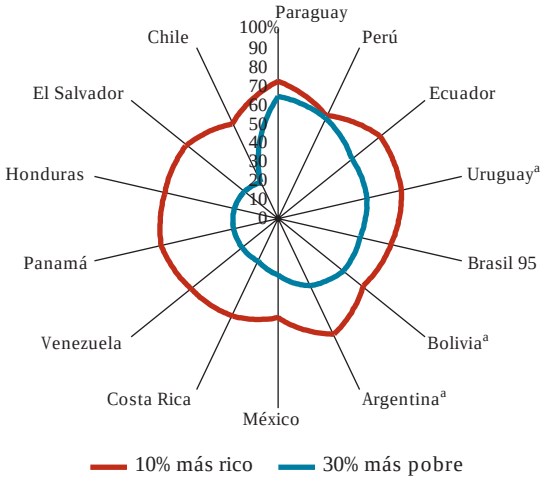
[3] Se considera que una persona participa en la fuerza laboral si está empleada, trabaja por cuenta propia o está buscando empleo. En consecuencia, se incluirán los trabajadores desempleados que buscan empleo. En la mayoría de los países para los cuales se dispone de datos, la tasa de desempleo es más bien baja, generalmente inferior al 5%. La excepción es Argentina, donde la tasa de desempleo se encuentra por encima del 10%.

Gráfico 3.2. Tasa de participación laboral por género
(pob. 15-65 años)



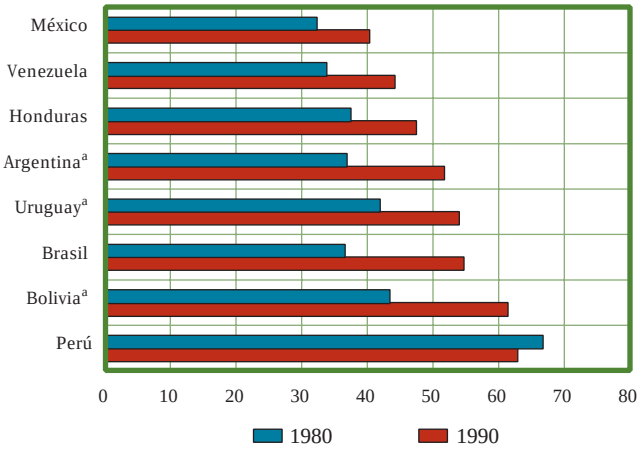
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares. Datos países industriales vienen de Duryea y Székely (1998).

Gráfico 3.3. Tasa de participación laboral femenina
(pob. 15-65 años)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.4. Tasa de participación laboral femenina en las décadas de 1980 y 1990
(Porcentajes)



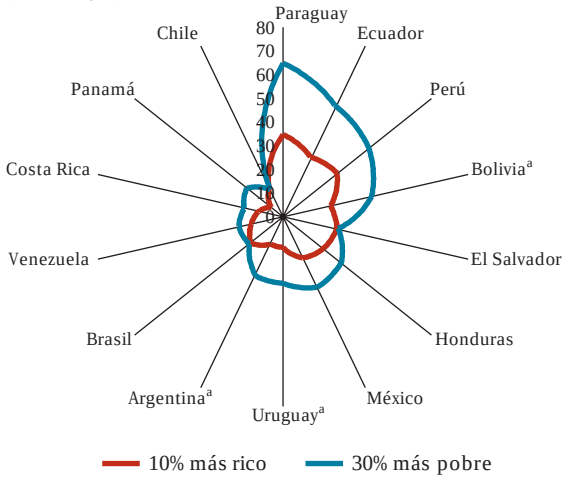
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

patrones de participación de las mujeres. Las tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral son inferiores a las de los hombres en toda la región, por un promedio del 37% (véase el gráfico 3.2). La discrepancia es particularmente grande en México, Costa Rica, Venezuela y Honduras. Pero aun en los países con una menor diferencia, como Paraguay, Perú y las zonas urbanas de Bolivia, la brecha sigue siendo significativa. En la mayoría de los países, este patrón difiere marcadamente del de los países industrializados, donde la diferencia entre la participación de los hombres y las mujeres en la fuerza laboral es inferior al 20%.

Las tasas de participación de los hombres son relativamente elevadas en todos los grupos de ingresos de todos los países, con un promedio del 84%. La diferencia en las tasas de participación de los hombres en el decil superior y en los tres deciles inferiores, en promedio, es de sólo un 3%. Sin embargo, en el caso de las mujeres, la participación varía notablemente con el ingreso. Si bien en promedio más del 60% de las mujeres en el decil superior se encuentran en la fuerza laboral, el porcentaje es de apenas 37% en los tres deciles inferiores. En países como Paraguay y Perú, la diferencia en las tasas de participación en la fuerza laboral aparentemente varían poco en estos extremos de la distribución del ingreso, pero en países como El Salvador y Panamá, la diferencia es de 40%. Las muestras urbanas —Uruguay, Argentina y Bolivia— son las que muestran las menores diferencias, mientras que los países de América Central tienen las mayores diferencias (véase el gráfico 3.3).

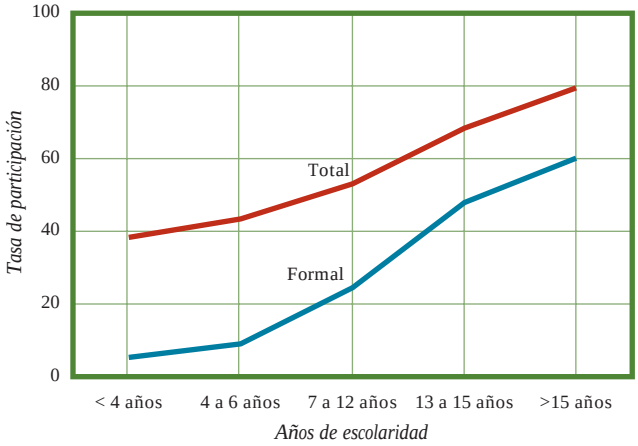
Estas tasas de participación son más elevadas de lo que eran hace 10 ó 20 años. Las tasas globales de participación en la fuerza laboral se han incrementando entre 1970 y 1995 a causa del espectacular incremento en las tasas de participación de las mujeres. En 1970, las mujeres representaban sólo el 23% del total de la fuerza laboral, pero en 1995, representaban más del 35%. Aun a lo largo de la década de 1980, las tasas se incrementaron consistentemente excepto en Perú (véase el gráfico 3.4). En las zonas urbanas de Bolivia, Argentina y Uruguay la participación de las mujeres en el decil superior se incrementó más que la de las mujeres del 30% más pobre de la población. Pero en los demás la relación fue inversa, observándose mayores in-

Gráfico 3.5. Participación laboral femenina en el sector informal
(Porcentajes)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.6. Tasa de participación laboral femenina por nivel educativo en América Latina
(Porcentajes)



Nota: promedio de 14 países de América Latina.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

crementos en la participación de las mujeres de menores ingresos.

Las mujeres participan desproporcionadamente en el sector informal

Cuando las mujeres de bajos ingresos participan en la fuerza laboral, lo hacen principalmente en el sector informal (véase el gráfico 3.5). Por su parte, las mujeres del 10% superior de la distribución del ingreso muestran una probabilidad mucho menor de trabajar en el sector informal. El cambio es más marcado en Paraguay, Ecuador, Perú y las zonas urbanas de Bolivia, donde las mujeres de más bajos ingresos muestran elevadas tasas de participación y se concentran muy fuertemente en el sector informal. En contraste, en esos países las mujeres del decil superior, que tienen acceso a empleos del sector formal, muestran una probabilidad 50% menor a trabajar en el sector informal, aunque tienen una participación global comparable o mayor en la fuerza laboral.

La decisión de incorporarse a la fuerza laboral, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, se ve afectada por su acceso a fuentes no laborales de ingresos, su edad y su salud física, y los usos alternativos de su tiempo para el ocio o el trabajo doméstico. En el caso de los hombres adultos latinoamericanos, la participación en la fuerza laboral es prácticamente automática. Muy pocos cuentan con medios para mantenerse sin trabajar, y las normas culturales estimulan a los hombres a ganarse la vida en el mercado laboral. La participación de los hombres en la fuerza laboral no ha variado notablemente a lo largo del tiempo, y en general no se ve afectada por el matrimonio, el divorcio o el número de hijos.

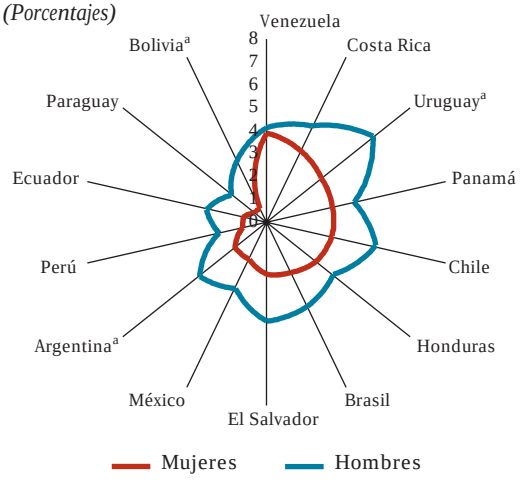
En el caso de las mujeres adultas de América Latina, la situación es más compleja y cambiante. Como se señaló anteriormente, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral varían considerablemente entre los distintos países, clases de ingresos y épocas. Existe una vasta literatura sobre los países de todo el mundo que procura comprender estas diferencias, y muestra que es más probable que una mujer participe en la fuerza laboral cuando no está casada, su cónyuge gana menos, su familia posee más activos, su familia tiene menos hijos, es más educada o cuando tiene mayores oportunidades de obtener ingresos en el mercado laboral[4]. Estos factores reflejan el hecho de que tradicionalmente se ha esperado que las mujeres asuman las responsabilidades de criar a los hijos y realizar las tareas del hogar[5]. En consecuencia, cuando se considera la opción de incorporarse o no a la fuerza laboral, los usos alternativos de su tiempo —en términos de esas importantes actividades domésticas— con frecuencia desempeñan un papel importante.

Aunque claramente tales modelos no pueden explicar las opciones individuales o familiares acerca del tra-

[4] Véanse, por ejemplo, Behrman y Wolfe (1984), Hill (1983) y Psacharopoulos y Tzannatos (1992).

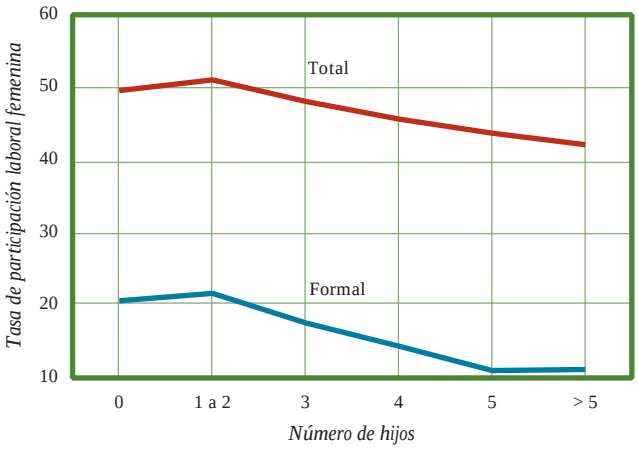
[5] Esta es claramente una simplificación de las variaciones históricas en el papel social que desempeñan las mujeres en América Latina, que varía a lo largo del tiempo, entre países y regiones, y entre grupos de ingresos. Un estudio completo de estas variaciones escapa al alcance de este trabajo, que se propone en cambio concentrarse en los cambios agregados en la participación de la mujer en la fuerza laboral en los últimos años como consecuencia de los cambios en la educación, la demografía y el mercado laboral.

Gráfico 3.7. Tasa de actividad en el sector formal, por género con 4 a 6 años de educación
(Porcentajes)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.8. Tasa de participación laboral femenina por número de hijos en América Latina
(Porcentajes)



Nota: Promedio de 14 países de América Latina.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

bajo, ayudan a comprender las tendencias sociales de la participación de las mujeres en la fuerza laboral. En general, cuando disminuyen los ingresos de los hombres, es probable que se incrementen las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral, manteniéndose constantes todos los otros factores. De igual forma, las políticas que incrementan la productividad del trabajo en el hogar, como el acceso al agua potable y la electricidad, se asociarán con un incremento en la participación de la mujer en la fuerza laboral. Cuando las familias tienen menos hijos, ello también incrementa el número de mujeres que se encuentran activas en la fuerza laboral. Cuando las mujeres son más educadas, pueden obtener mayores ingresos en la fuerza laboral, y ello también estimula a un mayor número de mujeres a buscar trabajos remunerados. Cuando la demanda laboral establece menos diferencias entre los hombres y las mujeres en términos de remuneración, ya sea por la reducción de la discriminación o la segregación ocupacional, ello también estimulará a un mayor número de mujeres a incorporarse al mercado laboral.

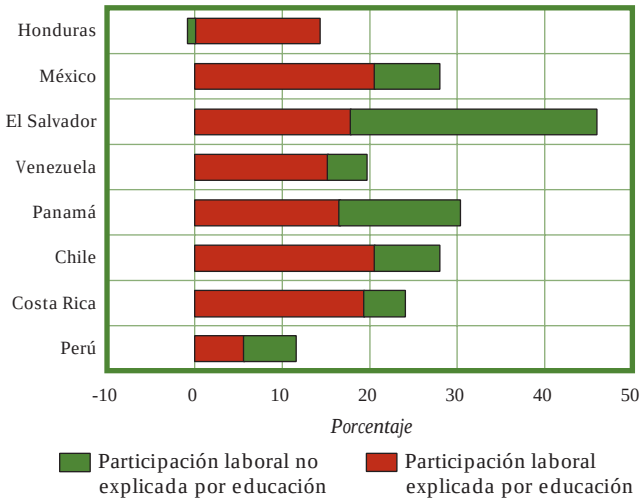
En consecuencia, es probable que la participación de las mujeres en la fuerza laboral en América Latina sea mayor cuando se reduce el ingreso de sus cónyuges, se incrementa su nivel de instrucción y se reduce el número de hijos. En realidad estas relaciones se ven respaldadas fuertemente por las evidencias disponibles. Las políticas que contribuyen a incrementar las oportunidades de la mujer en el mercado laboral entre los grupos de menores ingresos puede, a su vez, contribuir a reducir la desigualdad de ingresos en la región.

En primer lugar, las mujeres más educadas tienen mayores probabilidades de incorporarse al mercado laboral (gráfico 3.6). De hecho, las diferencias son muy marcadas. Si bien sólo alrededor del 40% de las mujeres con cuatro años o menos de educación participan en el mercado laboral, lo hace más del 78% de las mujeres con educación superior. El contraste es aún más marcado con respecto a la participación de las mujeres en el sector formal, en el que la probabilidad de que una mujer con un título universitario obtenga un empleo es 11 veces mayor de la de una mujer con uno o dos años de educación. Ello contrasta con la experiencia de los hombres que, aun con muy poca educación, están muy representados en el sector formal (véase el gráfico 3.7).

En segundo lugar, las mujeres que tienen menos hijos muestran una mayor probabilidad de trabajar en el mercado laboral (véase el gráfico 3.8). Aunque este efecto no es tan notable, existe una clara relación descendente entre el número de hijos y la probabilidad de que una mujer participe en la fuerza laboral, y el efecto es mayor en el sector formal. En promedio, las mujeres con cinco hijos participan alrededor de un 7% menos que las mujeres con uno o dos hijos. En el sector formal, la diferencia en la participación es del 10%.

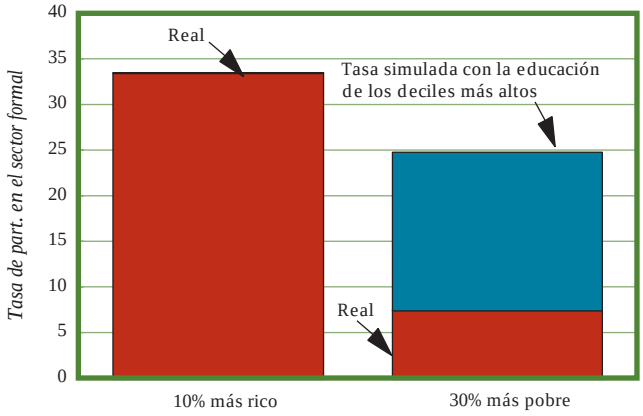
En cálculos simples, la relación entre la participación de la mujer en la fuerza laboral y la educación y el número de hijos parece ser bastante marcada. Aun después de aislar el efecto de otros factores, tales como la edad relativa de los hijos, el potencial de ingresos del jefe de la familia, la presencia de otros adultos y la de personas jubiladas (de más de 65 años), la educación de la mujer y el número de hijos aún tienen un impacto significativo sobre la decisión de participar en la fuerza laboral. Utilizando un modelo econométrico para estimar

Gráfico 3.9. Brecha en la tasa de participación laboral femenina y educación
(Porcentajes)



Nota: La brecha se calcula como la diferencia entre tasas de participación femenina del decil más rico y del 30% más pobre. Sólo se incluyen países con una brecha de 10% o más.
Fuente: Resultado de regresiones a partir de encuestas de hogares (véase el Apéndice para detalles de la estimación).

Gráfico 3.10. Participación femenina en el mercado laboral formal
(Porcentajes)



Nota: promedio de 14 países de América Latina.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

las probabilidades de que una mujer se encuentre fuera de la fuerza laboral, trabajando en el sector informal, o trabajando en el sector formal, es posible demostrar que la educación de la mujer es el factor más importante para explicar las decisiones sobre la participación en la fuerza laboral en casi todos los 14 países estudiados (véase el Apéndice). En 8 países, la brecha en la participación en la fuerza laboral entre las mujeres de mayores y menores ingresos excede el 10%; y de estos 8 países, la diferencia en el nivel de educación entre las mujeres de mayores y menores ingresos explica entre el 40 y el 100% de esa brecha (véase el gráfico 3.9).

En contraste, el número de hijos menores de 6 años es estadísticamente significativo pero desempeña un papel relativamente menor en la explicación de la brecha en la participación entre las mujeres de mayores y menores ingresos. Después de considerar la educación y otros factores, el número de hijos explica menos del 2% de esta brecha de participación en la fuerza laboral. La principal explicación parece ser la asociación fuertemente negativa entre la educación de la mujer y el número de hijos. Las mujeres más educadas tienden a tener menos hijos. En promedio, cada hijo adicional de menos de 6 años reduce la tasa de participación en 4,1 puntos porcentuales, pero la diferencia en el número de hijos entre las mujeres de mayores y menores ingresos es ligeramente inferior a 2. En contraste, cada año adicional de escolaridad incrementa la participación en un 2,1%, y la diferencia en años de escolaridad entre las mujeres de mayores y menores ingresos típicamente excede los 6 años. En consecuencia, la educación de la mujer predomina como explicación de las diferencias en sus tasas de participación en la fuerza laboral entre grupos de ingresos.

Como se vio anteriormente, la educación afecta notablemente la participación, pero también afecta la probabilidad de que una mujer trabaje en el sector formal. Para la región en su totalidad, la brecha entre la participación en el sector formal es amplia —33,5 y 7,5% para las mujeres de mayores y menores ingresos, respectivamente. Utilizando el mismo modelo de participación en la fuerza laboral, es posible explicar entre el 2 y el 12% de esta brecha como consecuencia de los diferentes niveles de educación de las mujeres de mayores y menores ingresos (véase el gráfico 3.10). En el caso de los hombres, después de aislar el efecto de otros factores, la educación tiene un impacto mucho menor sobre el hecho de que un individuo trabaje en el sector formal o informal. Este efecto educacional compuesto —que altera la probabilidad de que una mujer participe en la fuerza laboral y su probabilidad de trabajar en el sector informal— incrementa la desigualdad de ingresos en la región.

La posibilidad de obtener ingresos del jefe del hogar también tiene un impacto sobre la participación, aunque el efecto es mucho menor que el de la educación de la mujer. Si el jefe del hogar en los tres deciles inferiores tuviera el mismo nivel de educación que el que se encuentra en el decil superior, la participación de la mujer en el sector formal se reduciría en un promedio de 5 puntos porcentuales.

En consecuencia, entre los factores que hemos considerado, la educación de la mujer es el más importante para explicar la probabilidad de que trabaje en el hogar,

en el sector informal o en el sector formal. Parte de este efecto se debe a los cambios en las preferencias ocasionados por la escolaridad, y la concomitante exposición a modelos alternativos de comportamiento y opciones de vida. Pero la educación también desempeña un papel crítico en la explicación de las oportunidades de la mujer de obtener ingresos. En consecuencia, el costo de permanecer fuera de la fuerza laboral en términos de lo que *podría* ganar una mujer, se incrementa con su nivel de instrucción. No es sorprendente, entonces, encontrar que en las sociedades con mayores niveles de educación de las mujeres aumenta la participación en la fuerza laboral: en estas condiciones, los costos y beneficios relativos de incorporarse al mercado laboral frecuentemente favorecen el trabajo fuera del hogar.

¿Por qué las mujeres trabajan menos en el sector formal?

Hemos visto que las mujeres participan menos en el mercado laboral que los hombres, y que existen varios factores importantes que influyen sobre esa decisión. Pero las marcadas diferencias en las características de los trabajos en los sectores formal e informal en realidad hacen que ésta sea una decisión que se toma en tres partes. Las mujeres deciden si participarán o no en la fuerza laboral considerando no sólo los beneficios y costos relativos de trabajar, sino también los beneficios y costos relativos de los diferentes tipos de trabajos. En este contexto, ¿por qué es mucho menos probable que las mujeres trabajen en el sector formal? Existe una variedad de razones posibles, incluso las que están relacionadas con la forma en que las empresas del sector formal contratan y administran al personal y aquéllas relacionadas con las preferencias de las propias mujeres por diferentes tipos y condiciones de trabajo.

Si consideramos por el momento las características generales de los trabajos del sector formal, y el patrón de la participación de la mujer en la fuerza laboral, existen varias razones relacionadas que contribuyen a un menor empleo de la mujer en el sector formal. En primer lugar, las empresas del sector formal tienden a proporcionar beneficios, como licencias por maternidad, que generalmente no se proporcionan en el sector informal. En consecuencia, las empresas pueden mostrarse renuentes a emplear a mujeres jóvenes que tienen una significativa probabilidad de necesitar tales licencias y los beneficios concomitantes (véase el capítulo 6)[6]. En segundo lugar, las empresas del sector formal pueden ser más estrictas sobre la confiabilidad de sus trabajadores y sobre el número de horas que trabajan por día. Es más probable que estas empresas otorguen ascensos teniendo en cuenta la vinculación permanente del trabajador a la empresa o, por lo menos, a su actividad ocupacional. En contraste, un gran porcentaje de mujeres del sector informal trabajan por cuenta propia, casi un 50% tanto en zonas urbanas como rurales. Ello les proporciona mayor flexibilidad en las horas y la regularidad en el trabajo. Además, muchos de los trabajos predominantemente ocupados por mujeres en sectores como la venta a por menor y las prendas de vestir con frecuencia tienen horas y lugares flexibles, como turnos de tiempo parcial en un kiosco o el trabajo a destajo realizado en el hogar[7].

La inflexibilidad relativa de los empleos del sector formal y su énfasis en una experiencia regular de trabajo pueden hacerlos problemáticos para muchas mujeres en América Latina. En la medida en que una mujer asuma responsabilidades tradicionales en el hogar, el hecho de trabajar en el sector formal involucra un significativo compromiso que impone estrictos límites, y penalidades, sobre el hecho de tener que enfrentar acontecimientos imposibles de predecir en el hogar. Una forma de enfrentar este aspecto es depender de una red de apoyo para satisfacer las responsabilidades tradicionales; otra forma, para los que pueden obtener un ingreso suficiente, es contratar servicios domésticos. Las licencias por maternidad también pueden interrumpir la acumulación de experiencia de trabajo, o pueden ser interpretadas por los empleadores como un compromiso incumplido de trabajo por parte de la mujer. Cualquiera de estos factores puede hacer más difícil que las mujeres se integren y mantengan trabajos en el sector formal.

Por último, América Latina, como muchas otras sociedades, se caracteriza por una significativa segregación ocupacional. Las mujeres tienden a concentrarse en ciertas ocupaciones, como los trabajos administrativos, la enseñanza, los servicios de enfermería, la costura y la venta a por mayor. Las mujeres trabajan desproporcionadamente en los sectores de servicios, sectores que en las últimas décadas han crecido regularmente como porcentaje del empleo total. Los sectores de servicios se caracterizan por trabajos que van desde puestos profesionales bien remunerados en el sector formal hasta empleos que pueden generar pocos ingresos. Las causas

[6] Estudios realizados en Estados Unidos han demostrado que aunque las mujeres interrumpen sus carreras para tener hijos y para cuidarlos durante los primeros años, en promedio son más confiables que los hombres en términos de menores tasas de ausentismo. Aún no es claro el nivel al que las empresas han internalizado estos factores relativos cuando adoptan decisiones sobre contratación.

[7] En el capítulo 6 puede encontrarse un análisis más detallado del impacto de las regulaciones del mercado laboral sobre la participación en la fuerza laboral, los ingresos y la desigualdad.

de esta concentración de las mujeres en ciertas ocupaciones no son bien comprendidas en América Latina, y probablemente resulten de la interacción de las preferencias de las mujeres y sus responsabilidades en el hogar con decisiones específicas de las empresas sobre la contratación y el manejo del personal y con la estructura y la tecnología de producción.

Los ingresos de las mujeres son más variables

Las mujeres menos educadas que se incorporan a la fuerza laboral tienden a concentrarse en trabajos del sector informal que pagan menos que los del sector formal para las mujeres con niveles comparables de instrucción. Debido a la influencia del nivel de instrucción sobre la participación en la fuerza laboral y la probabilidad de trabajar en el sector formal o informal, los ingresos de las mujeres varían más que los de los hombres. Estas grandes disparidades contribuyen a la desigualdad general en la distribución de los ingresos.

Como se señaló en el capítulo 2, las diferencias en los ingresos de las mujeres en los sectores formal e informal es bastante grande, y la brecha es mayor para las mujeres que para los hombres. Utilizando las relaciones que se analizaron estadísticamente en el capítulo 2, es posible calcular las brechas salariales entre estos sectores después de tomar en cuenta otros factores que afectan el ingreso. Por ejemplo, una mujer de 35 años que vive en una zona urbana y que ha completado 7 años de educación ganaría en promedio un 18,5% más en un trabajo del sector formal que una mujer de características similares que trabaja por cuenta propia[8]. En 11 de los 14 países para los cuales se dispone de datos, el sector formal paga más a una mujer con estas características (las excepciones incluyen Argentina, Bolivia y Brasil, véase el gráfico 2.7). En todos los países en los cuales la brecha es significativa, resulta mucho más grande para las mujeres que para los hombres. Un hombre con las mismas características personales que vive en una zona urbana y que trabaja en el sector formal ganaría solamente un 7% más que un hombre de características similares que trabaja por cuenta propia.

La brecha entre los hombres y las mujeres es menor en el sector formal que en el sector informal. En promedio, las mujeres que realizan el mismo trabajo que los hombres ganan un 10% menos que éstos en el sector formal, mientras que la brecha en el sector informal es de alrededor del 25% (véanse el capítulo 2 y el gráfico 2.7). La menor brecha de género en el sector formal puede indicar menos discriminación por género, o puede significar que los puestos que ocupan las mujeres en el sector formal pagan salarios más similares al promedio de sus contrapartes masculinas. Es difícil imaginar que la discriminación por género por parte de los empleadores pueda explicar una brecha tan grande dentro del sector informal, ya que este sector incluye a los trabajadores por cuenta propia y otras actividades mucho más fluidas. Sin embargo, aún podría ser un factor que influye en la brecha de género. Es muy probable que la segregación ocupacional desempeñe un papel en la mayor brecha de género en el sector informal, desde que las ocupaciones de las mujeres en dicho sector (principalmente el comercio minorista y el servicio doméstico) son significativamente menos remuneradas que los trabajos informales disponibles para los hombres (que incluyen actividades como la construcción y la manufactura en pequeña escala).

Entonces, es probable que la mayor brecha para las mujeres entre las actividades de los sectores formal e informal tenga por lo menos dos orígenes. Uno es que los papeles tradicionales asignados a las mujeres en los países latinoamericanos les obligan a buscar trabajos que ofrecen flexibilidad, mientras que los empleadores del sector formal buscan trabajadores que puedan mantener un compromiso predecible y continuo a su trabajo. Puede resultar más difícil que las mujeres pobres con escasa educación se comprometan a un horario estricto porque no cuentan con los recursos para generar la red de apoyo que les permitiría asignar su tiempo en forma más predecible. A medida que se incrementa el nivel de instrucción de las mujeres, también se incrementa su salario, haciendo más económica esa red. Dada la tendencia existente en la sociedad de asignar a las mujeres la principal responsabilidad por las tareas del hogar, estos factores resultan mucho menos importantes para los hombres, y en consecuencia, la prima para los hombres en el sector formal sería correspondientemente menor. Un segundo origen para esa brecha de ingresos se relaciona nuevamente con la segregación ocupacional. La mayor variación en los ingresos de las mujeres, en comparación con hombres de características similares, se ve afectada por la gama de trabajos disponibles. Esta gama de trabajos puede ser mayor que para los hombres, ya que las mujeres altamente educadas están concentradas en ciertos trabajos profesionales en sectores específicos, mientras que las mujeres poco educadas son predominantemente candidatas a obtener trabajos en el servicio

[8] Para calcular estas simulaciones primero estimamos las regresiones de ingresos y utilizamos los coeficientes para predecir el ingreso de cada persona en base a sus características personales. Luego, utilizamos los coeficientes para evaluar la función a otros niveles medios y computamos nuevamente el ingreso previsto.

Recuadro 3.1. La participación de las mujeres en el mercado laboral y las guarderías en Brasil

Los estudios sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral sostienen que el cuidado de los hijos y la participación en el mercado laboral compiten por el tiempo de las madres. La reducción del costo del cuidado de los hijos, ya sea incrementando la oferta o subsidiando los precios de la atención, incrementa la utilización de la "atención de mercado" (en vez del cuidado por parte de la madre o un pariente cercano) y, también conduce a una mayor participación femenina en la fuerza laboral. Las características individuales de las madres, la composición de las familias, y las peculiaridades del mercado de atención infantil en el cual participa la familia influyen sobre el tipo de atención utilizada y sobre la participación en la fuerza laboral. En general, los estudios han encontrado que la oferta laboral de las mujeres casadas es más sensible al costo del cuidado de los niños que la de las mujeres solteras, dado que las primeras tienen acceso al ingreso de sus maridos.

Las investigaciones realizadas sobre el efecto de la atención infantil en la participación en la fuerza laboral y los ingresos de las mujeres pobres de las favelas de Rio de Janeiro confirman estas comprobaciones generales. Los resultados de los estudios indican que el incremento de la oferta de guarderías de bajo costo en las favelas incrementaría la participación de las madres en la fuerza laboral y su utilización de las guarderías financiadas con recursos públicos. También es probable que cuando trabajan, las mujeres que utilizan los guarderías obtengan mayores ingresos. Los estudios también indican que las mujeres que pagan más por el cuidado de sus hijos en el sector privado se ven compensadas por un mayor rendimiento en el mercado laboral. La elasticidad de las remuneraciones (corregida en función de la selección en la fuerza laboral o el mercado de guarderías) con respecto a la utilización de servicios de mercado de mayor costo oscila entre el 12% y 29%. Las guarderías privadas producen un mayor rendimiento en gran medida porque ofrecen una mayor flexibilidad en sus horas de operación. La limitación de los horarios en los centros públicos reduce su utilidad y su impacto neto sobre los ingresos de las mujeres que trabajan un mayor número de horas o que deben viajar mayores distancias para llegar a su lugar de trabajo. El mayor acceso a servicios de guarderías de alta calidad no sólo presenta beneficios en el desarrollo de los niños, como lo han documentado estudios anteriores, sino también incrementa las oportunidades económicas de sus madres.

Gelbach (1998) afirma que la educación pública gratuita ejerce un impacto positivo sobre la oferta laboral y un impacto negativo sobre la asistencia pública que reciben las madres solteras. Específicamente, halla que en el caso de las madres solteras cuyo hijo menor tiene cino años, el acceso a la educación pública gratuita incrementa la oferta laboral entre un 8 y un 18%, aumenta los ingresos salariales en un 27%, y reduce la utilización de asistencia pública en un 18%.

Los programas de cuidado infantil también tienen importantes efectos indirectos, como la mayor educación de los hermanos mayores, desde que las opciones alternativas de cuidado infantil los liberan de esas tareas y les permiten continuar su educación. Los estudios realizados en Brasil, México y Guatemala indican que los hermanos mayores, particularmente las hermanas, tienden a actuar como "madres sustitutas", permitiendo mayores tasas femeninas de participación en la fuerza laboral. De igual forma, la presencia de hermanos mayores dentro de la familia reduce la probabilidad de la utilización de guarderías de mercado.

doméstico y en las ventas minoristas. Estas dos fuentes ayudan a explicar la razón por la cual las mujeres con igual educación y experiencia ganan una prima en el sector formal en comparación con su ingreso potencial en el sector informal, y la razón por la cual esta prima es mayor para las mujeres que para los hombres con características similares. Esta mayor disparidad, a su vez, contribuye a la desigualdad general de los ingresos.

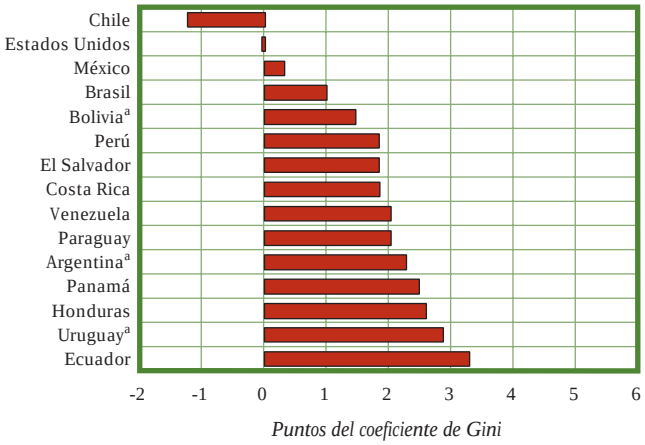
La participación y la desigualdad en los ingresos

Como se señaló anteriormente, las mujeres están participando cada vez más en la fuerza laboral, y esta tendencia es consistente para todas las edades y niveles de educación, y en la mayoría de los países[9]. Estas tendencias son congruentes con el papel observado del nivel de instrucción de las mujeres en la selección de los trabajos. A medida que se han incrementado los niveles de instrucción de las mujeres, también se ha incrementado su participación en el mercado laboral. El uso de la educación y los otros factores identificados en nuestro modelo de participación nos permite comparar cómo sería la participación de las mujeres en la fuerza laboral de los años noventa a consecuencia de un cambio en la educación, el ingreso y el tamaño de la familia[10]. Cuando esta tasa

[9] Véanse detalles en Duryea y Székely (1998).

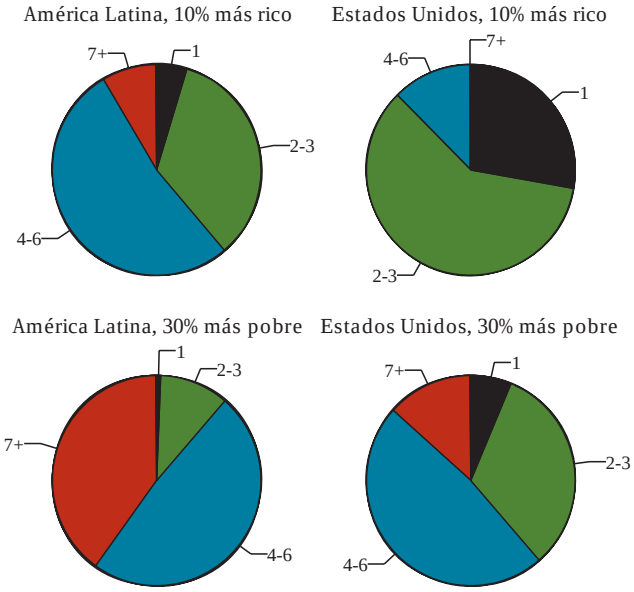
[10] Las siguientes simulaciones utilizan estimaciones econométricas en dos etapas. Primero, se estima por separado una regresión de ingresos que utiliza la educación, la experiencia y la ubicación geográfica de la familia, para hombres y mujeres. Los coeficientes se utilizan para predecir el ingreso que ganaría cada individuo, dada su experiencia en el mercado laboral, educación y localidad. En otras palabras, representa una estimación de la capacidad de generación de ingresos. La segunda etapa consiste en estimar una regresión logarítmica multinomial para pronosticar la probabilidad que tiene cada persona de no participar en el mercado laboral, participar en el sector formal o participar en el sector informal. Esta regresión utiliza la capacidad de generación de ingresos estimada del individuo como variable independiente. Las simulaciones consisten en utilizar los coeficientes de las regresiones para evaluar las probabilidades mediante el uso de diferentes valores medios para cada variable, dependiendo del experimento en cuestión. El Apéndice muestra los coeficientes de la regresión multinomial y proporciona un análisis más detallado.

Gráfico 3.11. Diferencias en el coeficiente de Gini debidas a tasas de participación femenina en la fuerza laboral



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: Barros, Duryea, y Székely (1998).

Gráfico 3.12. Proporción de la población según el tamaño de la familia y el ingreso
(Número de personas por hogar)



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

de participación prevista se compara con la tasa real, resulta muy inferior. Con estos factores es posible explicar alrededor del 50% del incremento en las tasas de participación[11]. También intervienen otros factores, tanto económicos como sociales (véase el recuadro 3.1).

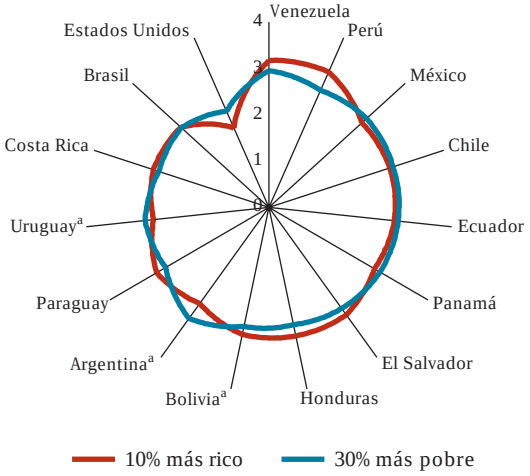
Como la participación de las mujeres en la fuerza laboral está directamente relacionada con el ingreso familiar, las diferencias en las tasas de participación agravan la desigualdad en los ingresos en la región. Este efecto directo es reducido, pero significativo. En promedio (medido por el índice de Gini) la desigualdad en los ingresos es alrededor de 1,5 puntos superior a la que se daría si las mujeres de altos y bajos ingresos mostraran tasas de participación equivalentes (véase el gráfico 3.11)[12]. En siete países —Argentina, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela— el efecto directo es de más de 2 puntos. Es interesante señalar que en todos los países latinoamericanos, con la excepción de Ecuador, el impacto de las diferencias en las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral sobre la desigualdad es menor que lo que sería en Estados Unidos. En consecuencia, el impacto directo de la participación de las mujeres en la fuerza laboral es significativo, pero relativamente modesto para explicar la brecha en los ingresos. Pero la participación en la fuerza laboral influye sobre otras decisiones que también afectan la desigualdad de los ingresos.

En resumen, los patrones de la participación de la mujer en la fuerza laboral ejercen un impacto sobre la desigualdad de los ingresos en la región. Las mujeres participan en la fuerza laboral menos que los hombres, y cuando lo hacen, es más probable que trabajen en el sector informal que en empleos del sector formal. La participación femenina en la fuerza laboral se ve fuertemente influenciada por el nivel de instrucción de las mujeres y, en menor medida, por el número de hijos que tienen. Puesto que las mujeres de menores ingresos tienden a tener menor educación y un mayor número de hijos, participan menos en la fuerza laboral que sus contrapartes de mayores ingresos. Para estas mujeres con menos educación que se incorporan al mercado laboral, las oportunidades disponibles de obtener ingresos —principalmente en el sector informal— también agravan la desigualdad en los ingresos. La participación de las mujeres en la fuerza laboral también afecta la desigualdad futura en los ingresos a través de su impacto sobre el nivel de instrucción de los hijos; como se verá más adelante, los hijos de mujeres que han ingresado a la fuerza laboral muestran una mayor probabilidad de estar matriculados en las escuelas y de completar un mayor número de años de escolaridad.

[11] Esta simulación utiliza los coeficientes de las regresiones logarítmicas multinomiales de las secciones anteriores. El experimento consiste en utilizar las estimaciones de los coeficientes para los años ochenta, pero evaluando las probabilidades en la variable media observada para los años noventa. Ello estima la proporción del cambio debido a las variaciones en las cantidades de cada una de las variables en cuestión.

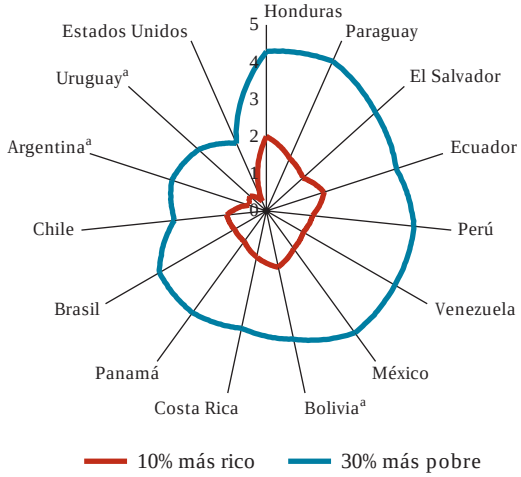
[12] Calculado comparando el índice de Gini para el ingreso promedio de cada miembro de la familia que gana ingresos, con el índice de Gini para el ingreso de la familia por adulto. Véanse Barros, Duryea y Székely (1998).

Gráfico 3.13a. Adultos por hogar
(Individuos de 18 años o más)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.13b. Niños por hogar
(Individuos de 17 años o menos)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

EL TAMAÑO DE LAS FAMILIAS Y LA DESIGUALDAD

Los pobres viven en familias más grandes...

Los latinoamericanos de bajos ingresos viven en familias más grandes que los de mayores ingresos. En promedio, las familias latinoamericanas ubicadas en el 10% superior de la distribución de los ingresos tienen 4 miembros, mientras que aquellas ubicadas en el 30% inferior tienen 6,3 miembros. El número de latinoamericanos que viven solos es mucho mayor en el decil superior de la población que en los 3 deciles inferiores (véase el gráfico 3.12), particularmente en las zonas urbanas de Argentina y Uruguay, donde la proporción es superior al 10%. Aun en este caso, la proporción de personas de mayores ingresos que viven solas es inferior a la mitad de la tasa registrada en Estados Unidos, donde el 28% de los integrantes del grupo de mayores ingresos vive solo. Las personas que están ubicadas en los 3 deciles inferiores, en contraste, raramente viven solos en América Latina: menos del 2% en todos los países para los cuales se contó con datos de encuestas de hogares. Esta situación contrasta con la observada en Estados Unidos, donde casi el 6% de las personas ubicadas en los 3 deciles inferiores viven solas.

En América Latina, se observa un patrón similar en el caso de las familias integradas por tres personas, que, en toda la región, representan de una quinta a una cuarta parte de los ricos, pero apenas una décima parte de los pobres. En contraste, en Estados Unidos, todos los grupos de ingresos tienen una probabilidad similar de vivir en familias integradas por tres personas. No obstante, la situación es marcadamente distinta en el caso de las familias con 7 o más miembros. Apenas una décima parte del decil superior vive en familias de ese tamaño, mientras que en los 3 deciles inferiores lo hacen algo más del 40% de las personas, en proporciones que van desde el 22% en Chile a alrededor del 55% en Paraguay.

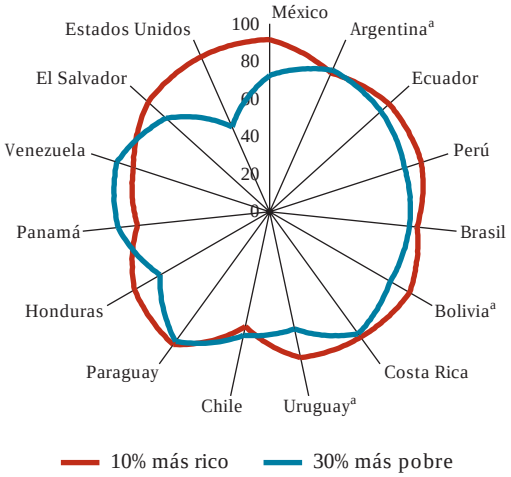
...porque tienen más hijos

El mayor tamaño de las familias situadas en los 3 deciles inferiores se debe principalmente al hecho de que tienen más hijos, y no a un mayor número de adultos. En América Latina, la familia promedio está integrada por algo más de 3 personas con más de 17 años de edad. Ello se observa en todos los países y varía poco entre los niveles superior e inferior de la distribución de ingresos (véase el gráfico 3.13a). En contraste, el número de hijos por familia varía significativamente en los distintos países y niveles de ingresos (véase el gráfico 3.13b). Incluso en los países que tienen bajas tasas de fecundidad, como Argentina y Uruguay, existe una diferencia de alrededor de 2 hijos entre el 10% superior y el 30% inferior de la población. En países y regiones con una mayor fecundidad, como Centroamérica, la región andina y Paraguay, los ricos tienen de 1,5 a 2 hijos, mientras que los pobres tienen de 3 a 4 hijos.

Aún predominan las familias "tradicionales"

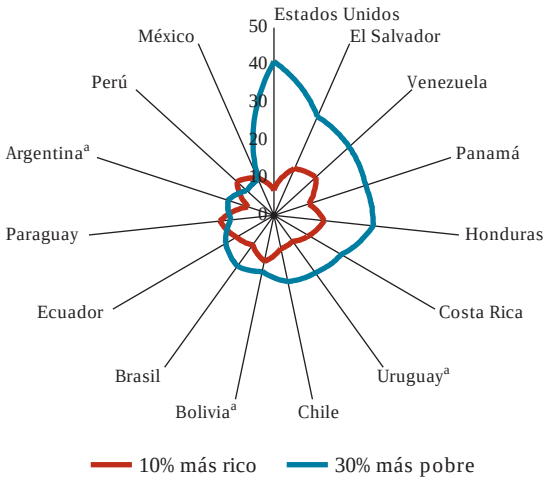
A pesar de las diferencias en el tamaño de las familias en todos los niveles de ingresos, las estructuras de dichas

Gráfico 3.14a. Proporción de niños que viven en un hogar nuclear
(Porcentajes)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.14b. Proporción de niños que viven en hogares de un solo adulto
(Porcentajes)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

unidades son muy similares en todos los grupos de ingresos. La familia tradicional sigue siendo la forma dominante en América Latina. La mayor parte de los niños latinoamericanos viven en familias tipo o en grupos familiares más amplios, es decir, en hogares con un padre, un cónyuge y sus hijos (familia nuclear) o en una unidad que también incluye a otros parientes (grupo familiar más amplio)[13]. Entre el 70 y el 90% de los niños de América Latina viven en familias nucleares o grupos familiares más amplios, en proporciones que van desde el 63,3% en El Salvador al 83,4% en México y al 81,8% en Paraguay (véase el gráfico 3.14a). El número de niños que viven en hogares encabezados por una sola persona (es decir, familias con un adulto y sin cónyuge) es más bien pequeño. En un país típico, menos del 20% de los niños que se encuentran en los 3 deciles inferiores vive en familias encabezadas por una sola persona (véase el gráfico 3.14b). El Salvador, Venezuela, Panamá y Honduras muestran los mayores porcentajes —cerca del 30%— mientras que México, Perú y Argentina figuran entre los porcentajes más bajos, con alrededor de un 10%. Este patrón varía considerablemente del observado en Estados Unidos, donde más del 40% de los niños situados en los 3 deciles inferiores viven en hogares encabezados por una sola persona, y donde los debates sobre la pobreza se relacionan con cambios en la estructura familiar.

Existen varias razones por las que las familias de menores ingresos pueden ser más grandes. Obviamente, existen diferentes actitudes y normas culturales acerca de la edad apropiada para casarse, el momento y la decisión de tener hijos, el divorcio y la separación, y el momento y la forma de combinar las familias en un solo hogar. Los factores económicos también desempeñan un papel importante. Las familias pobres pueden vivir en hogares más grandes con el fin de compartir recursos económicos, aunque la pequeña variación en el número de adultos por hogar relacionada con el ingreso indica que éste no constituye un factor importante. Sin embargo, el número de niños que viven en hogares encabezados por alguien que no es su padre o madre es sorprendentemente grande en algunos casos. En Venezuela, por ejemplo, casi el 50% de los niños de menos de 2 años de edad vive en tales hogares, lo que indica que las opciones que las personas ejercen acerca de la estructura de sus familias puede ser significativa. Las familias también pueden vivir en hogares más grandes con el fin de mejorar la estabilidad del ingreso, evitar la vulnerabilidad y reducir el costo de transferir recursos a otros miembros de la familia (véanse los recuadros 3.2 y 3.3).

Independientemente de las razones, el hecho de que las personas de menores ingresos viven en familias más grandes y con más hijos contribuye a empeorar la distribución del ingreso per cápita, ya que el ingreso debe compartirse entre un mayor número de miembros de la familia. Si las familias pobres tuvieran el mismo número de hijos que las ricas, la desigualdad en el ingreso per cápita, medida por el índice de Gini, sería significativamente menor (véase el gráfico 3.15)[14]. Este efecto variaría desde algo más de 2 puntos en Chile (una disminu-

[13] Nótese que no puede determinarse si el cónyuge es el padre o la madre de todos los hijos que viven en el hogar.

[14] El impacto del número de hijos sobre el coeficiente de Gini se computa comparando el índice de Gini del ingreso per cápita de toda la familia con el del ingreso de la familia por adulto. Véanse más detalles en Barros, Duryea y Székely (1998).

Recuadro 3.2. ¿Quién decide en esta famila?

Gran parte del análisis que se realiza en este capítulo se concentra en las decisiones adoptadas por las familias y los hogares acerca del uso del tiempo y las responsabilidades para diferentes tareas, así como sobre decisiones familiares tan íntimas como el hecho de limitar el número de hijos. En el capítulo se exploran los factores relacionados con la participación en la fuerza laboral, la fecundidad y el nivel de instrucción de los hijos, y se muestra que existen motivos razonables que explican por qué las familias modificarían su comportamiento en respuesta a diferentes contextos económicos que afectan sus propios recursos y activos. Pero en el capítulo no se aborda cómo se adoptan las decisiones, ni quién adopta estas decisiones dentro de la familia. Los economistas han aplicado sus herramientas analíticas para comprender tales decisiones familiares en un lenguaje que a veces es complicado, pero que permite esclarecer algunos aspectos importantes.

La literatura económica agrupa las familias y los hogares en por lo menos 4 formas diferentes para abordar diversos aspectos. Todas son simplificaciones, y cada una tiene sus particularidades. Los cuatro modelos son las familias monolíticas, autoritarias, autoritarias ilustradas y negociadoras. Los estudios que caracterizan a las familias como monolíticas no distinguen entre los miembros de la familia. Tales estudios analizan lo que las familias aportan al mercado laboral y cómo asignan sus ingresos a fin de maximizar el rendimiento para todo el grupo. Para estos estudios, la diferenciación dentro de la familia puede ser menos importante que las relaciones agregadas. Los estudios que caracterizan a las familias como autoritarias suponen que el jefe de la familia adopta las decisiones, y optimiza su utilidad. El bienestar de otros miembros de la familia afecta el propio bienestar del jefe de la familia, y de esta forma los demás miembros de la familia tendrán comida y alojamiento; sin embargo, el bienestar resultante de cada individuo no se maximizará necesariamente. Una familia autoritaria ilustrada es similar a la familia autoritaria —se supone que todas las decisiones son adoptadas por el jefe de la familia—, sin embargo, en este modelo, se especifican las funciones de bienestar de cada miembro, y el jefe de la familia procura maximizar el bienestar conjunto de la familia. Por último, los modelos negociadores tratan a la familia como una agrupación de individuos que aportan diferentes recursos y que tienen distintas demandas. Estos modelos presentan diversos mecanismos mediante los cuales todos los miembros de la familia adoptan decisiones conjuntas. En algunos casos los modelos tratan al proceso de decisiones como "negociado", según el cual los miembros ofrecen ciertos recursos o esfuerzos a cambio de beneficios. En otros casos, el proceso de decisión se basa en la teoría de juegos, según la cual cada miembro sigue diferentes estrategias y el efecto combinado de estas estrategias tiene diferentes "compensaciones". Estos tipos de modelos tienden a concentrarse en la distribución interna de los recursos en la familia, y pueden resultar bastante útiles para los estudios que procuran comprender la formación de la familias.

Los modelos negociadores se han utilizado para comprender aspectos tales como por qué las niñas reciben menos educación en ciertos países, por qué las familias mantienen a los ancianos, y por qué el nivel de instrucción está tan altamente correlacionado dentro de las parejas. Behrman (1998) y Pitt y Rozensweig (1986) utilizan tales modelos para mostrar que la asignación de recursos dentro de los hogares parece depender en gran medida del ingreso futuro esperado de cada miembro y de su posible contribución a la familia. En consecuencia, las familias de muy bajos ingresos tienden a distribuir más recursos a aquellos miembros que tienen una mayor capacidad para obtener ingresos. Los niños que probablemente se conviertan en adultos económicamente productivos también reciben una mayor proporción de los recursos familiares, lo que incrementa aún más su potencial para generar ingresos. Cuando estos niños comienzan a utilizar esa capacidad, tienden a transferir recursos a los demás miembros de la familia. En consecuencia, parecería que el resultado de las decisiones familiares dependen no sólo de las normas culturales y del afecto, sino también en forma significativa del contexto económico dentro del cual la unidad se comporta como "consumidor" e "inversionista", con importantes consecuencias sobre el tamaño de la familia, la estructura de la familia, la oferta de mano de obra y el ingreso.

Fuentes: Sen (1984); Bourguignon y Chiappori (1992); Haddad y Kanbur (1992); Kapteyn y Kooreman (1992), y Katz (1997).

ción del 4%) hasta más de 5 puntos en Venezuela y Perú, donde los índices de Gini son de 0,47 y 0,56, respectivamente. Si bien el tamaño de la familia contribuye a la desigualdad en todos los países, y en algunos en forma significativa, este factor no puede explicar la diferencia entre América Latina y otras regiones. Por ejemplo, el impacto potencial de equiparar el tamaño de las familias entre los distintos grupos de ingresos en Estados Unidos tendría un efecto comparable al que tendría en muchos países latinoamericanos.

En resumen, los datos indican que las familias pobres son más numerosas, esencialmente porque tienen más hijos, pero no necesariamente porque tienen más adultos. La estructura de la familia no varía notablemente con el ingreso, excepto en lo que se refiere a su tamaño. Los ricos viven más solos y en parejas sin hijos. Pero en América Latina las familias nucleares y los grupos familiares más amplios constituyen la estructura más común en todos los grupos de ingresos. La variación en el tamaño de las familias ejerce un impacto significativo sobre la distribución global del ingreso per cápita en la sociedad. Pero ¿qué es lo que determina el tamaño de la familia?

Recuadro 3.3. ¿Dónde viven los ancianos latinoamericanos?

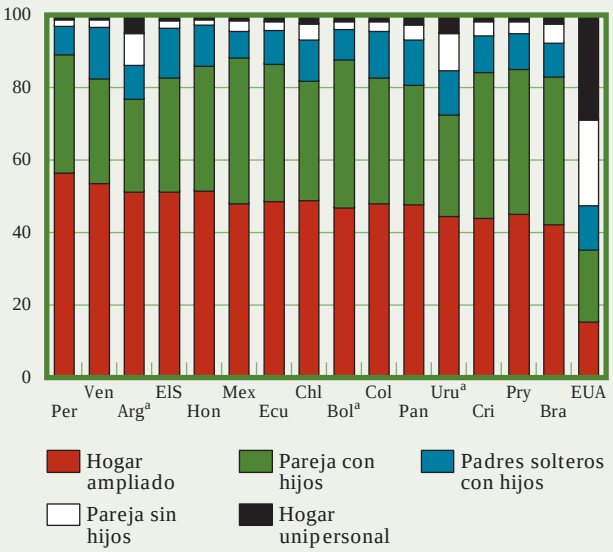
Una explicación muy factible de por qué los latinoamericanos tienden a vivir en grupos familiares ampliados es que la familia puede actuar como sustituto de la seguridad social al agrupar a personas de diferentes generaciones, facilitando de esta manera las transferencias de ingresos de los miembros más jóvenes a sus parientes de más edad. Cuando el sistema de seguridad social está deteriorándose o no es el adecuado, la familia puede actuar como una red de protección para los ancianos. El gráfico 1 muestra la distribución de la población de 65 años de edad o más por familias nucleares en 15 países latinoamericanos y Estados Unidos. Mientras que en Estados Unidos la mayor parte de estas personas viven en hogares unipersonales o como parejas sin hijos, una gran proporción de los ancianos latinoamericanos viven en familias, y muy pocos viven solos.

Las evidencias obtenidas en México muestran que en una familia, cuando la persona de más edad supera los 50 años, el hogar tiende a incrementar su tamaño y a cambiar su composición ampliándose a otros hogares. En estas unidades se producen significativas transferencias transgeneracionales, y la cantidad de dichas transferencias se incrementa a medida que aumenta la edad de la persona mayor del hogar. Cuanta más edad tenga el jefe del hogar, mayor será el número de individuos que atrae. Esto sugiere que la familia actúa como mecanismo para proporcionar seguridad a los ancianos. Los fuertes vínculos familiares hacen menos necesario recurrir a la seguridad social.

Este patrón también se observa en otros países latinoamericanos. Según el gráfico 1, Honduras, El Salvador, México y Ecuador son los países en los que los ancianos parecen depender más de otros miembros de la familia, dado que la mayoría de ellos vive en hogares ampliados y sólo en alrededor de un 42% viven solos o en parejas sin hijos. De los que viven con las familias, alrededor del 40% no son ni el jefe ni el cónyuge de la familia. Es interesante observar que Uruguay es el país en el que una mayor proporción de ancianos viven solos, quizá debido al hecho de que el sistema de seguridad social del país es el más avanzado de la región. En Uruguay, el 68% de los ancianos viven en hogares unipersonales o como parejas sin hijos, en comparación con el promedio latinoamericano de un 48% (la proporción en Estados Unidos es del 85%). Alrededor del 20% del ingreso total declarado corresponde a pensiones y pagos de seguridad social (la mayor proporción en los países para los cuales se dispone de datos). Si se observan los tipos de ingresos que las personas reciben en diferentes etapas de su vida, las pensiones constituyen un factor clave en las decisiones adoptadas por los ancianos uruguayos. El gráfico 2 muestra que después de la edad jubilatoria (60 años en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los hombres), los ancianos obtienen en promedio un ingreso similar al monto que reciben los trabajadores de 25 a 30 años de edad. Ello sugiere que el ingreso promedio de los jubilados no disminuye después de la jubilación porque el valor de las pensiones es elevado y compensa con creces la pérdida de ingresos laborales. Ello puede hacer menos necesario depender de la familia, y puede constituir la causa de la elevada proporción de ancianos que viven como parejas sin hijos o en familias unipersonales en este país.

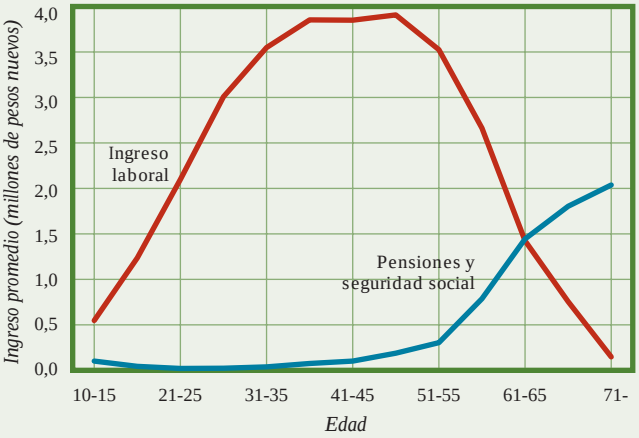
Fuente: Székely (1998).

Gráfico 1. ¿En qué tipo de familia viven los ancianos de 65 años o más?
(Porcentajes)



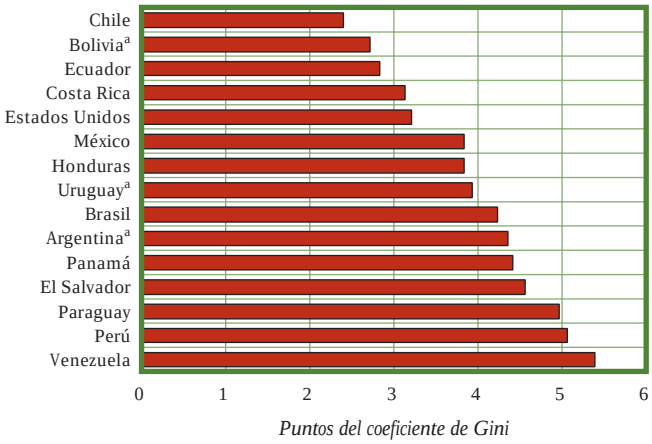
[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 2. Promedio de ingresos laborales y de pensiones, por edad. Uruguay, 1995



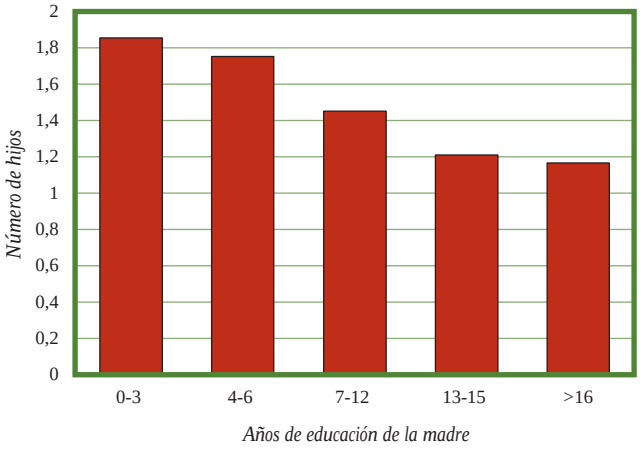
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.15. Diferencias en el coeficiente de Gini debidas al número de niños por hogar



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: Barros, Duryea y Székely (1998).

Gráfico 3.16. Número de hijos de acuerdo a la educación de la madre



Nota: Promedio de 14 países de América Latina.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

La fecundidad y el tamaño de las familias

La decisión de tener hijos constituye quizá la opción más íntima e importante que efectúan las parejas. Muchas personas ni siquiera consideran que ello constituye una "opción", en el sentido de que aceptan cualquier número de hijos que conciban. Pero muchas personas también eligen influenciar el momento en el que habrán de tener su primer hijo, el espaciamiento de los nacimientos y el número total de hijos. De las evidencias disponibles resulta claro que un número suficiente de personas adopta tales decisiones en respuesta a las cambiantes normas sociales y a factores económicos, y que las tasas de fecundidad, en general, se ven fuertemente influenciadas por varios factores conocidos, tales como la educación de las mujeres, las oportunidades que tienen de obtener ingresos y la ubicación rural o urbana.

Como se analiza anteriormente, el número de hijos que las familias tienen varía notablemente de acuerdo con el ingreso[15]. Las familias latinoamericanas ricas tienen un promedio de 2 hijos menos que las más pobres. Las diferencias son más marcadas en Paraguay y El Salvador, donde el 10% superior de las familias tienen menos de 2 hijos en promedio, y los 3 deciles inferiores tienen más de 4 hijos. La diferencia parece ser más pequeña, aunque aún significativa, en Chile, donde el 10% superior de las familias tienen algo más de 1,5 hijos en promedio, mientras que los tres deciles inferiores tienen un promedio de alrededor de 2 hijos por familia. Ello resulta paradógico dado que las familias más ricas cuentan con los recursos para tener y mantener un mayor número de hijos, y no menos. Algunas de las claves para comprender la relación que existe entre el ingreso y el número de hijos pueden encontrarse al examinar las relaciones con otros factores.

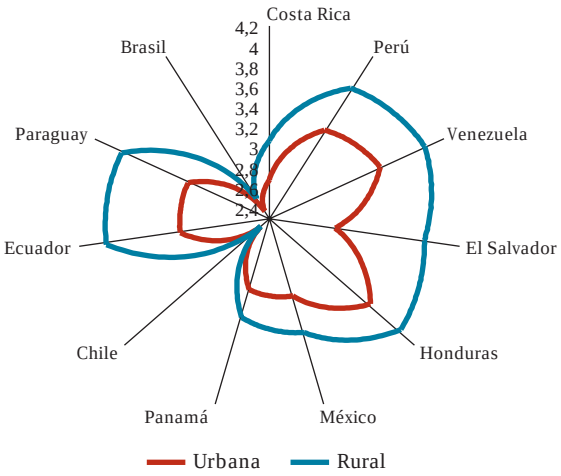
Las personas educadas tienen menos hijos

Como se señaló anteriormente, las mujeres que tienen mayor educación tienden a tener menos hijos[16]. No resulta sorprendente el hecho de que la educación de los padres y la fecundidad varían negativamente, ya que la educación es uno de los principales determinantes de los ingresos. El gráfico 3.16 muestra la relación que existe entre el número de hijos y los niveles educacionales de las mujeres en 14 países latinoamericanos. El patrón es consistente en toda la región. Las mujeres con 6 años o menos de escolaridad tienen un promedio de 0,7 más hijos que aquéllas que han finalizado más de 13 años de educación.

[15] Para los propósitos de este estudio, el número de hijos por familia o mujer se estimó utilizando una submuestra de niños que vivían con madres de 30 a 35 años de edad. Se eligió este subgrupo porque la inclusión de mujeres más jóvenes sesgaría a la baja las estimaciones (las mujeres más jóvenes tienen un mayor número de años reproductivos por delante y una mayor probabilidad de que la observación no mida con exactitud el número total de hijos que tendrán). Por otra parte, la inclusión de mujeres de más edad también introduciría un sesgo a la baja porque las encuestas de hogares sólo nos permiten contar el número de hijos que viven con la madre en el momento de realizarse la encuesta. En el caso de las pocas encuestas de hogares que no proporcionan información detallada acerca de las relaciones dentro de la familia, las tasas de fecundidad se estimaron atribuyendo a todos los niños que vivían en una determinada familia a las mujeres que eran jefes del hogar o cónyuges del jefe del hogar (véase el Apéndice). Las estimaciones generadas en esta forma son comparables con las medidas por CELADE.

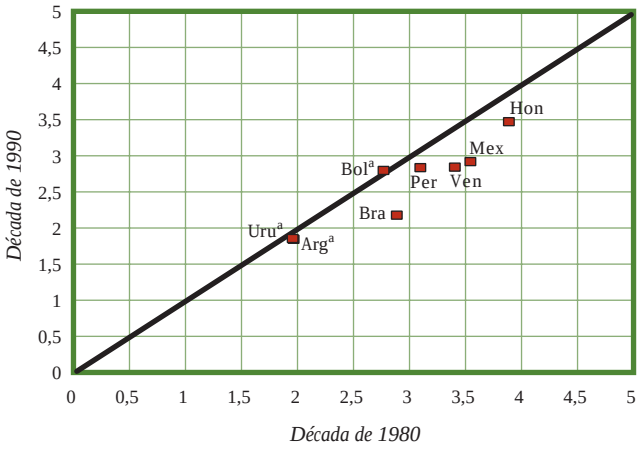
[16] Duryea y Lam (Por publicarse) constituye un ejemplo reciente de análisis de estas relaciones en un país latinoamericano.

Gráfico 3.17. Número de niños en zonas rurales y urbanas por mujeres de 30 a 40 años con 4-6 años de educación



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.18. Número de niños por mujer entre 30 y 40 años, para la década de 1980 vs. 1990



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

La educación de las mujeres puede influenciar el número de hijos que tienen, por lo menos en dos formas. En primer lugar, la educación puede modificar las preferencias personales y afectar las opciones de vida al exponer a las mujeres a un mayor número de alternativas. En segundo lugar, la educación incrementa la capacidad de las mujeres para obtener ingresos. Ello hace más atractiva la incorporación a la fuerza laboral, y significa que mantenerse fuera de ella para tener y atender a los hijos implica renunciar a un mayor ingreso. Si se mantienen constantes otros factores, los hombres que son más educados o que ganan mayores ingresos también probablemente tendrán menos hijos en promedio, pero este efecto es menor que en el caso de las mujeres. Los economistas dicen que el "efecto de ingreso" (tener más recursos y por consiguiente poder atender a un mayor número de hijos) es mayor que el "efecto de sustitución" (incorporarse a la fuerza laboral y dedicar menos tiempo a la crianza de los hijos) en el caso de los hombres que de las mujeres[17].

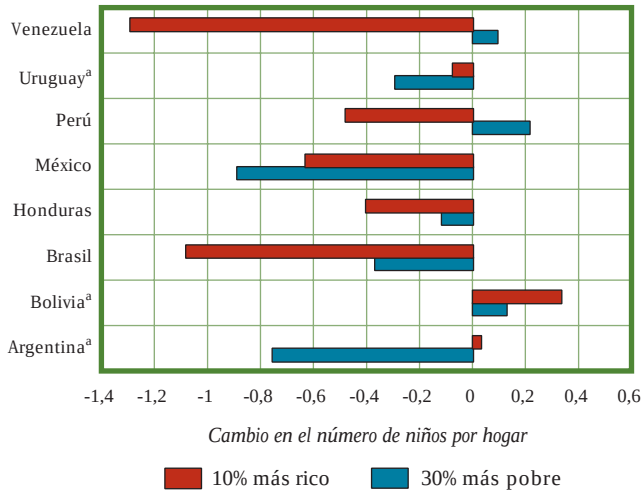
Las familias rurales tienen más hijos

El lugar de residencia también ejerce influencia sobre el número de hijos. Las familias que viven en zonas urbanas tienen generalmente menos hijos que las de zonas rurales. Ello se observa en todos los países latinoamericanos para los que se dispone de datos, y también en el resto del mundo. Gran parte de la diferencia puede explicarse por las disparidades en los niveles educacionales, que son menores en la mayor parte de las zonas rurales. Pero si se consideran las mujeres de una determinada edad y nivel educacional, también puede verse que las mujeres urbanas tienen un menor número de hijos (véase el gráfico 3.17).

Las zonas rurales difieren de las urbanas en distintos aspectos que explican parte de la brecha restante. En primer lugar, los niños de las zonas rurales contribuyen más pronto y en forma más productiva a su familia que los niños de las zonas urbanas. Ello significa que, además de las razones culturales o sociales, una familia rural puede considerar a los hijos como contribuyentes adicionales al ingreso familiar a una edad más temprana. En segundo lugar, las zonas rurales por lo general han carecido de mecanismos de seguridad social que aseguran una jubilación para las personas de más edad. En este tipo de situación, las familias pueden considerar que el hecho de tener más hijos constituye una forma de asegurar un apoyo en la vejez. En tercer lugar, como se analizará más adelante, los ingresos a los que renuncian las mujeres en las zonas rurales son menores que en las zonas urbanas, y ello reduce cualquier incentivo para limitar el tamaño de la familia. En cuarto lugar, se ha sugerido que las elevadas tasas de mortalidad infantil estimulan a las familias a tener un mayor número de hijos como una forma de asegurar que por lo menos algunos de ellos llegarán a la edad madura. Afortunadamente, como las tasas de mortalidad

[17] Véanse Becker (1964); Galor y Weill (1996); Becker, Murphy y Tamura (1990); y Dahan y Tsiddon (1998).

Gráfico 3.19. Cambio en el número de niños por hogar entre la década de 1980 y 1990



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

infantil han decrecido en la mayor parte de la región, este tipo de explicación, aunque cierta, con el tiempo probablemente revestirá menos importancia.

La fecundidad ha disminuido en una proporción mayor que la prevista

Durante décadas, la fecundidad ha decrecido constantemente en América Latina. Desde principios de los años ochenta, dicha disminución ha sido particularmente marcada, especialmente en Brasil, México y Venezuela (véase el gráfico 3.18). Esta disminución ha estado acompañada de un aumento en la escolaridad promedio de las mujeres en la mayor parte de los países. Pero la educación por sí sola no explica el ritmo de la disminución. De igual forma, durante las últimas décadas los modelos demográficos que predicen las tasas de fecundidad sobre la base del ingreso han subestimado consistentemente la declinación en los nacimientos, ya que las tasas de fecundidad han continuado disminuyendo incluso durante los años de crisis de la década de 1980. Con respecto al nivel de ingresos, el patrón es menos consistente en toda la región. La disminución de la fecundidad ha sido mayor en el nivel inferior que en el nivel superior de la escala de ingresos en México, y en las zonas urbanas de Argentina y Uruguay, mientras que lo contrario ha ocurrido en Brasil, Venezuela y Honduras (véase el gráfico 3.19).[18]

El papel de la mujer

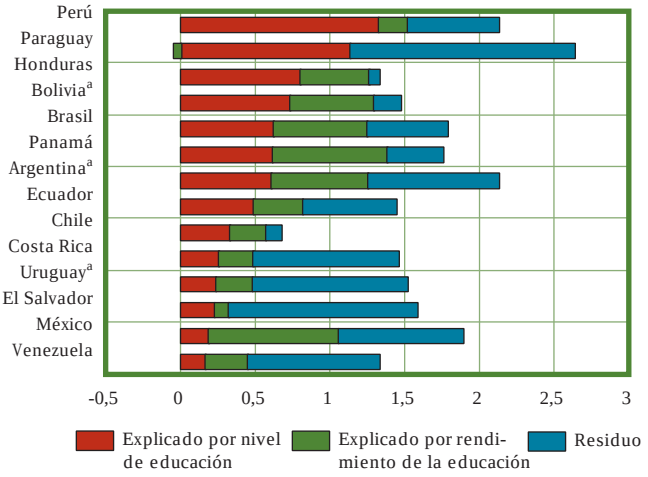
Gran parte de las diferencias de fecundidad entre las mujeres de altos y bajos ingresos puede explicarse por las diferencias en los recursos que ellas le ofrecen al mercado laboral en términos de su nivel de escolaridad, y por las diferentes tasas de retorno que les otorga el mercado laboral por su educación (es decir, el valor en términos de ingreso por cada año de educación cursado).

Utilizando un modelo en el cual la fecundidad y los salarios se determinan simultáneamente (véase el apéndice), es posible estimar qué parte de la diferencia en la fecundidad entre las mujeres de altos y bajos ingresos puede atribuirse al nivel de escolaridad o a la tasa de rentabilidad[19]. Si se establece que la tasa de rentabilidad de un año de escolaridad es igual en cada país, puede verse la diferencia que ello representaría en la disparidad esperada en el número de hijos. Al elegir una tasa relativamente baja de rentabilidad —6%— también se asegura que el poder explicativo es una subestimación del verdadero efecto de los precios sobre el número de hijos por familia. El análisis muestra, en efecto, que si todas las familias enfrentaran los mismos precios (rendimiento de la educación) —es decir, si cada año de educación generara el mismo rendimiento en todos los países y las únicas diferencias fueran los niveles educacionales— ello no contribuiría demasiado a explicar por qué las familias de altos y bajos ingresos tienen un número de hijos diferente (véase el gráfico 3.20). El rendimiento de la educación puede explicar muy poca de la variación en El Salvador, Costa Rica y las zonas urbanas de Uruguay. Sin embargo, en Honduras, Perú, las zonas urbanas de Bolivia, Chile y Paraguay el rendimiento parece representar alrededor de la mitad de la diferencia estimada en el número de hijos de las familias de altos y bajos ingresos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, estas son subestimaciones del efecto verdadero. Si se utilizara una tasa más alta, el poder explicativo po-

[18] Las cifras correspondientes a la muestra urbana boliviana indican un aumento en las tasas de fecundidad. Ello probablemente sea una consecuencia de la emigración del campo a las ciudades. La falta de información sobre migraciones, y sobre las zonas rurales, dificulta la determinación de si este aumento en la tasa de fecundidad es real o simplemente un elemento resultante de la muestra.

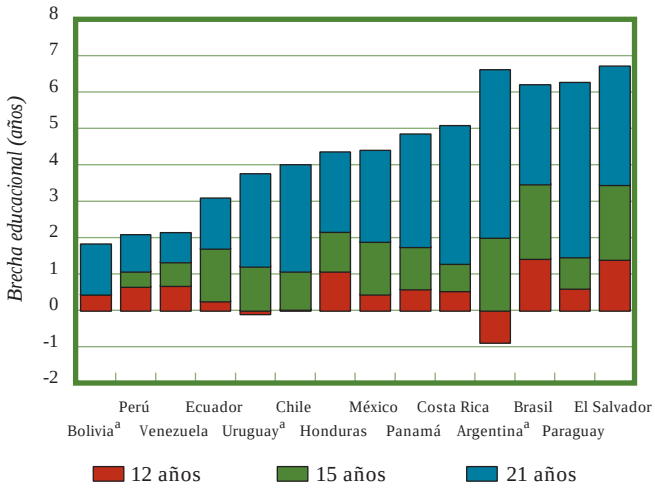
[19] Este ejercicio es parecido a las simulaciones realizadas sobre la decisión acerca de la participación en el mercado laboral. Se basa en regresiones en dos etapas. En la primera etapa, las ecuaciones de ingresos se estiman en base a la experiencia, la educación y la ubicación geográfica. Los coeficientes de la regresión se utilizan para predecir el ingreso de cada persona sobre la base de sus características personales. Los ingresos previstos se utilizan en una segunda etapa en la que la variable dependiente es el número de hijos en la familia, y las variables independientes son el potencial estimado de obtención de ingresos. En el apéndice pueden verse los resultados de la regresión y un análisis de la metodología empleada.

Gráfico 3.20. Brecha en fertilidad debida al rendimiento de la educación



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: La brecha de fertilidad se calcula como la diferencia en el número de niños por hogar en el decil del 10% más rico y en los tres deciles más pobres.
Fuente: Simulaciones basadas en regresiones de encuestas de hogares efectuadas por el BID. Véase el Apéndice para mayores detalles.

Gráfico 3.21. Brecha educacional por edad



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: La brecha educacional se calcula como la diferencia entre el promedio de años de escolaridad completa de los niños en el decil del 10% más rico y los deciles del 30% más pobre.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

dría ser correspondientemente mayor. En tal caso, los ingresos a los que renuncian las mujeres con más educación se incrementarán más que proporcionalmente en comparación con las mujeres con menos educación, con lo que se ampliaría la brecha en el número de hijos por familia. En consecuencia, las políticas o las tendencias económicas que aumentan el rendimiento de la educación también pueden agravar la desigualdad a través del efecto sobre las decisiones en materia de fecundidad, pero estos efectos serán relativamente pequeños.

Los niveles de educación tienen un efecto aún mayor sobre las decisiones de las familias en materia de fecundidad en toda la región. Si se iguala el rendimiento de la educación, y se nivela la educación en forma tal que cada mujer complete el mismo número de años de educación, puede explicarse alrededor del 60% de la brecha entre las mujeres de altos y bajos ingresos en términos del número de hijos que tienen (véase el gráfico 3.20). En Honduras, las zonas urbanas de Bolivia, y en Chile, Panamá, Perú y Brasil, la introducción de los niveles de educación permite explicar más del 80% de las diferencias entre los ricos y los pobres. Ello muestra que en la mayor parte de los países, la cantidad de educación alcanzada por los padres de altos y bajos ingresos es extremadamente importante. Sin embargo, la variación en los precios relativos que enfrentan en el mercado laboral, que están determinados por el entorno económico, también desempeñan algún papel en las decisiones sobre el número de hijos.

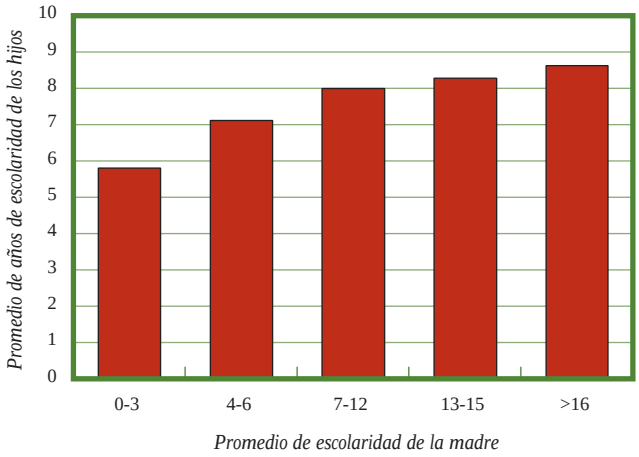
EL NIVEL DE INSTRUCCION DE LOS NIÑOS

La participación en la fuerza laboral y el número de hijos por familia son dos importantes factores que contribuyen a la desigualdad en los ingresos. Pero también tiene implicaciones sobre la educación de los hijos, que en el futuro adoptarán decisiones sobre el trabajo y la familia. Por lo tanto, las semillas de la desigualdad en el ingreso de mañana están sembrándose hoy, así como las semillas sembradas en el pasado afectan la distribución actual del ingreso.

A pesar de las políticas públicas que supuestamente garantizan a cada niño una educación completa y gratuita, los niveles de escolaridad alcanzados por los niños de América Latina son muy diferentes, dependiendo del ingreso de sus padres. Cuando se la compara con otras regiones, América Latina muestra una cobertura de enseñanza primaria relativamente adecuada para todas las clases de ingresos. Existen algunas evidencias de que la calidad de esta educación puede variar significativamente en función de los ingresos. Pero los datos muestran claramente que a medida que los niños crecen, se amplía la brecha entre la matrícula escolar de los niños de familias de altos y bajos ingresos.

Este hecho puede verse en los promedios regionales de los 14 países latinoamericanos de la muestra (véase el gráfico 3.21). En el grupo de 12 años de edad, la brecha no es muy evidente: en muchos países, las diferencias en el nivel de instrucción entre un grupo y otro de ingresos son menos de la mitad por año. En este grupo de edad,

Gráfico 3.22. Educación de los hijos de 15 años de edad por la educación la madre



Nota: Promedio de 14 países.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

las tasas de matrícula escolar son relativamente elevadas en la mayor parte de la región, y muestran que casi el 90% de los niños ubicados en el 30% inferior de la distribución del ingreso asisten a la escuela. Sin embargo, la diferencia promedio de medio año escolar refleja mayores tasas de repetición entre los niños provenientes de familias de bajos ingresos. En países como Brasil, El Salvador y Honduras, la ineficiencia del proceso escolar es tan grande que los niños de 12 años de familias de altos ingresos logran un año adicional de educación en comparación con sus contrapartes de la misma edad provenientes de familias de menores ingresos.

El panorama empeora cuando se llega a los 15 años, cuando puede esperarse que la mayor parte de los niños estén matriculados en la escuela secundaria. Una persona de 15 años debería haber completado de 8 a 9 años de escolaridad, nivel que alcanza la mayoría de las personas ubicadas en el decil superior. En la mayor parte de los países, los niños de más bajos ingresos muestran un retraso de alrededor de un año, pero en Honduras, México, Panamá y Paraguay la brecha es de aproximadamente 2 años, y en El Salvador y Brasil, de casi 4 años. Las mayores brechas que se observan en esta edad se relacionan tanto con las tasas de deserción como con las tasas de repetición. Para esta edad, muchos de los niños más pobres ya han abandonado la escuela y efectivamente han dado por terminada su educación. La matriculación de niños de 15 años en el 30% más pobre de la población es apenas del 32% en Honduras, el 42% en Paraguay y el 50% en El Salvador y Ecuador. Brasil se destaca por el impacto de las tasas de repetición, ya que este grupo de edad ha alcanzado apenas a 3,5 años de escolaridad, aunque el 68% aún están matriculados.

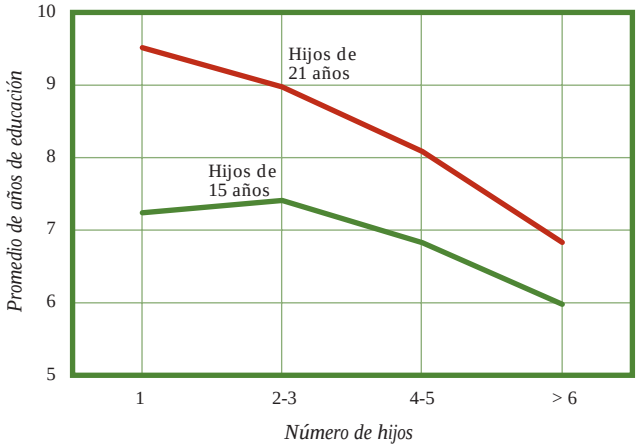
Para la época en que los jóvenes han alcanzado los 21 años, y la mayoría ha concluido efectivamente su educación formal, existe una amplia brecha en el nivel de instrucción entre el decil superior y el 30% inferior de la población. En Perú y Venezuela, la diferencia es de alrededor de 2 años, pero en México, Panamá, Chile y Costa Rica alcanaza a 4 y 5 años, mientras que en Brasil, Paraguay y El Salvador, la brecha se ha ampliado a más de 6 años. A esta edad, menos del 20% de los jóvenes ubicados en los 3 deciles inferiores están matriculados en las escuelas en todos los países de la región, con la excepción de Perú, Chile y Venezuela. En contraste, las tasas de matricula del 10% superior sobrepasan el 50% en Uruguay, Costa Rica, Argentina, El Salvador, Panamá y Chile.

Si bien el nivel de instrucción de los hijos varía notablemente en función del ingreso de las familias, en la práctica es la educación de los padres lo que permite predecir con más exactitud el nivel final de escolaridad de los hijos[20]. Típicamente, se observa de 2 a 3 años de diferencia entre el nivel de instrucción de los niños de 15 años de edad cuyas madres tienen menos de 4 años de educación y aquéllos que tienen alguna educación secundaria (véase el gráfico 3.22). Como en el caso de la participación de las mujeres en la fuerza laboral, la educación de los padres tiene diversos efectos potenciales sobre los hijos. En primer lugar, la educación guarda una estrecha relación con la capacidad que tiene un adulto para obtener ingresos en el largo plazo. Por lo tanto, la educación puede indicar el ingreso de los padres —y en consecuencia los recursos disponibles en el momento en que el niño se encontraba en la escuela— con más exactitud que el actual nivel de ingresos declarado en la encuesta. En segundo lugar, los padres que tienen más educación pueden desempeñar un papel pedagógico, al leerle a sus hijos, discutir ciertos temas, y prestar más atención a su rendimiento en los exámenes y en las tareas escolares. En tercer lugar, los padres actúan como modelo de comportamiento para sus hijos. Si los hijos pueden ver que sus padres han asistido y valorado la escuela, y sobre todo si el nivel de instrucción les ha proporcionado beneficios en el mercado laboral, esos mismos hijos pueden percibir las ventajas y procurar seguir ese ejemplo.

Al analizar el rendimiento de los niños cuyas madres participan en la fuerza laboral, puede inferirse que las explicaciones del modelo de comportamiento o los recursos constituyen las más probables de estas tres explicaciones. Si se tratara solamente de una cuestión pe-

[20] Véanse Behrman (1997) y Behrman y Knowles (1997). En general existe una asociación más estrecha entre la educación de la madre y el adelanto escolar de los hijos, que en el caso de la educación del padre.

Gráfico 3.23. Educación de los hijos explicada por la educación y el número de hijos de la madre

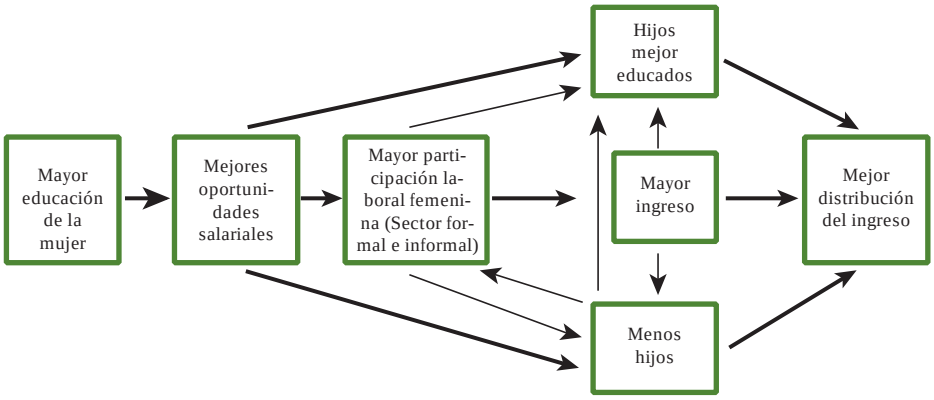


Nota: promedio de 14 países.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

dagógica, podría esperarse que las madres que no participan en el mercado laboral tendrían más tiempo para mejorar la educación de sus hijos. Sin embargo, los hijos de las madres que trabajan en la práctica alcanzan mayores niveles educacionales que aquéllos cuyas madres no trabajan. Después de aislar el efecto de numerosos factores —entre ellos el número de hijos en la familia, el género de los hijos, la educación de los padres, el ingreso de la familia, su ubicación urbana o rural, la edad de los hijos y la presencia de miembros de edad avanzada en el hogar— la participación de la madre en el mercado laboral incrementa la posibilidad de que el hijo esté matriculado en la escuela. En 13 de los 15 países latinoamericanos para los cuales se cuenta con datos, este efecto positivo de la participación de la madre en el mercado laboral sobre la matriculación de los hijos es positivo y estadísticamente significativo (las excepciones son Argentina y Perú, véase el cuadro 3.A1). En promedio, si la madre participa en el mercado laboral, la probabilidad de que su hijo esté matriculado en la escuela se incrementa en aproximadamente un 5%.

El número total de hijos en la familia es otro factor que influye sobre el nivel de instrucción. Los niños de 15 años que viven en familias con 6 o más hijos tienen en promedio dos años menos de educación que los niños que viven en familias con 1 o incluso 3 hijos (véanse el gráfico 3.23 y el cuadro 3.A1). Esta es una relación razonable, por diversos motivos. Una posibilidad es que los niños mayores no asistan a la escuela para cuidar a sus hermanos más pequeños[21]. Si bien ello puede ocurrir en ciertos subgrupos de población, no puede explicar la diferencia en la totalidad de la sociedad, porque, como se señaló anteriormente, las familias en las cuales el padre y la madre trabajan (es decir, aquellas familias que cuentan con más recursos y pasan menos tiempo en el hogar) tienen hijos que completan más años de educación. Otra explicación es que el hecho detener más hijos hace que sea más difícil financiar la educación de cada uno de ellos. Los datos respaldan decididamente esta explicación; entre las familias con niveles equivalentes de ingreso, estructura y educación de los padres, los niños de las familias más pequeñas completan más años de educación[22]. Numerosos estudios han demostrado que las parejas tratan de limitar el número de hijos y simultáneamente dedicar más recursos a cada uno de los hijos que tienen. Los padres con más educación, oportunidades de obtener ingresos e ingresos, optan por tener un menor número de hijos e invierten más recursos en la educación de esos hijos. Ello demuestra el conjunto de relaciones que existe entre la educación de la madre, sus oportunidades de obtener ingresos, el número de hijos que puede tener, y el nivel de instrucción de sus hijos (véase el gráfico 3.24).

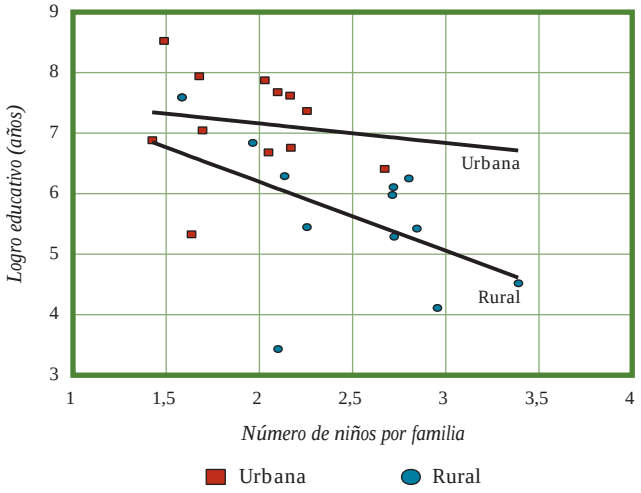
Gráfico 3.24. Beneficios de educar a la mujer



[21] En el capítulo 5 puede verse un análisis más detallado del impacto que tiene el hecho de que los niños realicen actividades domésticas sobre su nivel de instrucción.

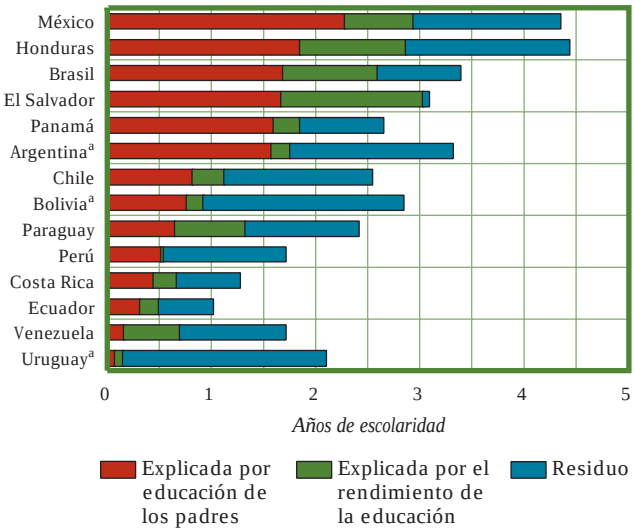
[22] Esta comprobación es congruente con la abundante literatura económica que analiza la compensación entre la "calidad y cantidad" en las decisiones de los padres acerca del número de hijos que desean tener y cuánto se proponen invertir en cada uno de ellos. Véanse Becker (1991) y Cigno (1991).

Gráfico 3.25. Número de niños por familia y escolaridad en zonas rurales y urbanas



Nota: Las líneas representan la relación entre escolaridad (años) y número de niños controlada por otros factores. Véanse las estimaciones econométricas en el Apéndice.
Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

Gráfico 3.26. Brecha en el logro educativo debida a la educación de los padres y el redimiento de la educación



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: Véase la estimación detallada en el Apéndice.
Fuente: Regresiones basadas en datos de encuestas de hogares efectuadas por el BID.

Estas relaciones son bastante evidentes cuando se comparan las familias urbanas y rurales en términos de participación, fecundidad y nivel de instrucción. Las mujeres que viven en las zonas rurales tienden a completar menos años de escolaridad, y el rendimiento de esa escolaridad es inferior que en las zonas urbanas. Por lo tanto, las mujeres de las zonas rurales muestran una menor probabilidad de participar en la fuerza laboral remunerada, y cuando lo hacen, es más probable que trabajen en actividades del sector informal, de menor remuneración. Como se analizó anteriormente, existen varias razones por las que las mujeres de las zonas rurales tienen más hijos pero menores oportunidades de obtener ingresos. En promedio, las familias rurales tienen 0,6 más hijos que las urbanas, y los hijos de 15 años de edad de las familias rurales tienen un promedio de 1,6 años de educación menos que sus contrapartes urbanas (véase el gráfico 3.25). Ello sugiere que en las zonas urbanas existe una fuerte compensación entre el número de hijos de cada familia y la cantidad de tiempo y recusos que se dedican a la educación de cada uno de ellos.

¿Qué parte de la diferencia en el nivel de instrucción de los niños de familias de altos y bajos ingresos se debe solamente al hecho de que sus padres tengan diferentes niveles de educación? Utilizando el modelo, puede estimarse que, en promedio, las variaciones en el nivel de educación de los padres explican alrededor del 30% de la diferencia en el nivel de instrucción de sus hijos (véase el gráfico 3.26). En El Salvador, Honduras, Panamá y México, la proporción de la diferencia explicada alcanza al 50%. Después de tomar en cuenta las diferencias atribuibles a la educación de los padres, los factores relacionados con la economía también contribuyen a la brecha que se observa en el nivel de instrucción de los niños. Un importante factor es la medida en que el mercado laboral valoriza un año adicional de educación, es decir, el rendimiento de la educación. La equiparación del rendimiento de la educación entre la educación primaria y la superior entre países justifica una parte significativa de la brecha en el nivel de instrucción. En promedio, la combinación de las disparidades en el rendimiento de la educación y la educación de los padres explica el 55% de la diferencia esperada en el nivel de instrucción de los niños de familias de altos y bajos ingresos. Sin embargo, en México, Panamá, Honduras, El Salvador y Brasil, estos factores explican cerca del 80% de la diferencia. Tales estimaciones representan el efecto directo de la educación de los padres sobre el nivel de instrucción de los hijos; a continuación se analizará el efecto indirecto de otras características de la familia.

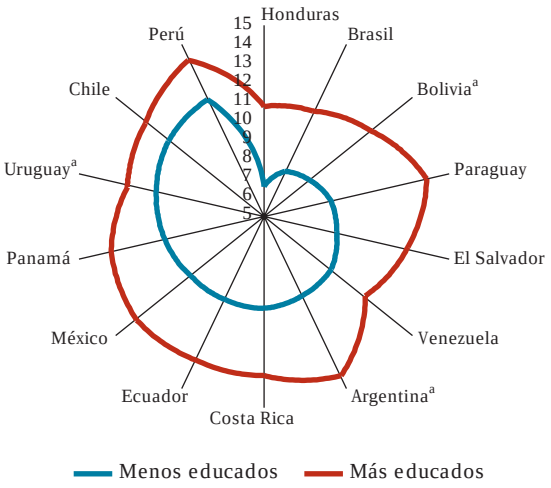
LA TRANSMISION INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD

La educación de los hijos depende en gran medida de la de sus padres. Así como el nivel de educación de los adultos de hoy está afectado por los niveles de

escolaridad de sus padres, cuando los niños de hoy se conviertan en padres, la educación de sus hijos también dependerá de la suya, y así sucesivamente. Cabe preguntarse si los diferentes segmentos de la sociedad están desplazándose gradualmente hacia los mismos niveles de educación, o si los niveles educacionales se dividen en dos clases, una altamente educada y otra relativamente poco educada. Los niveles de educación convergirán cuando los hijos de padres menos educados tengan una probabilidad continuada y elevada de completar más años de educación que sus padres, e inversamente, cuando los hijos de padres más educados tengan alguna probabilidad razonablemente significativa de completar menos años de educación que sus padres. Los niveles de educación tenderán a divergir cuando ocurra la situación opuesta[23].

Con el fin de determinar si los niveles educacionales de los países latinoamericanos están convergiendo o divergiendo, se estimó la relación actual entre el nivel de instrucción de las madres y los hijos en dos grupos diferentes de mujeres, aquéllas que han completado más de 9 años de educación, y aquéllas que han completado un menor número de años[24]. Las estimaciones consideran otras características de la familia. El ejercicio demuestra que si se mantiene la actual relación entre la educación de las madres y de los hijos, todos los países de América Latina pasarían a una situación en la cual quienes están menos educados hoy completarían más que la educación primaria en un equilibrio hipotético "final" en el futuro (véase el gráfico 3.27). Sin embargo, el grupo menos educado tendría un nivel de instrucción superior a los 10 años de escolaridad en sólo 5 de estos países: Perú, Chile, las zonas urbanas de Uruguay, Panamá y México. En Honduras, Brasil, las zonas urbanas de Bolivia y Paraguay, el grupo menos educado tendría 6,6, 7,6, 8,1, y 8,6 años de escolaridad, respectivamente. En contraste, los grupos más educados están convergiendo hacia una educación promedio de más de 13 años, es decir completando efectivamente la educación secundaria y con un significativo número de personas matriculadas en las universidades. Los países en los cuales los grupos más educados alcanzan el mayor nivel de instrucción son las zonas urbanas de Argentina, Perú, Paraguay, México, Ecuador y Costa Rica. En general, el nivel educacional hipotético de equilibrio de los grupos menos educados se relaciona estrechamente con la brecha proyectada entre ambos grupos. La relación entre estos dos resultados es decididamente negativa: los países en los cuales los grupos de menores ingresos tienen un bajo nivel esperado de educación también tienden a tener un elevado nivel proyectado de desigualdad educacional.

Gráfico 3.27. Equilibrio de educación estimada para dos grupos
(Años de escolaridad)



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: Resultados de regresión basados en encuestas de hogares efectuadas por el BID.

INTERRELACIONES

Hasta ahora se ha visto que la participación en el mercado laboral, la fecundidad y el nivel de instrucción de los hijos varían notablemente en función del ingreso. Además, la capacidad de las mujeres para obtener ingresos, influida por su propio nivel de instrucción, desempeña un importante papel en todos estos resultados. Hasta este punto se ha examinado solamente el impacto directo (que en el gráfico 3.24 se muestra con flechas gruesas) de la educación sobre cada una de estas características de la familia. Pero se sabe que estos factores están interrelacionados en forma tal que introducen efectos indirectos (flechas angostas). Por ejemplo, a medida que aumenta el potencial de una mujer para obtener ingresos, es más probable que se incorpore a la fuerza laboral y tenga menos hijos. Pero el hecho de tener menos hijos también incrementa su probabilidad de incorporarse a la fuerza laboral. En consecuencia, en el modelo completo existen interrelaciones que abordan estos efectos indirectos.

[23] Ello supone que la relación entre la educación de padres y la de sus hijos es pareja y muestra un "rendimiento" educacional marginal decreciente por cada año adicional de educación de los padres. Si la relación varía, con rendimientos marginales crecientes y decrecientes en diferentes niveles, o si es discontinua, es posible que exista una diversidad de equilibrios.

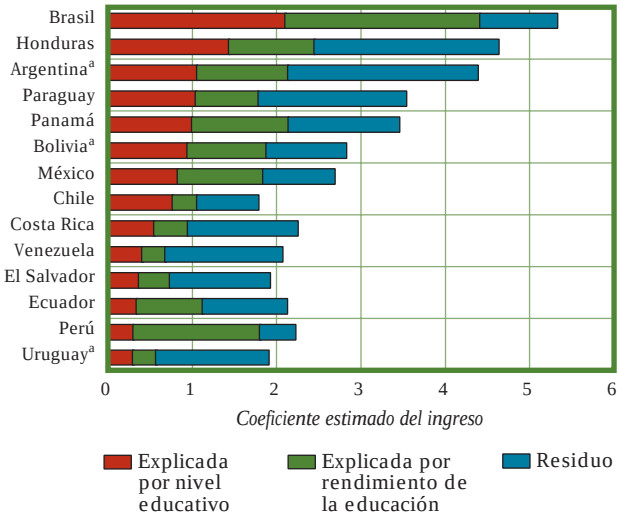
[24] Los cálculos se realizaron en dos muestras separadas. Utilizando la relación estimada, fue posible calcular los equilibrios hipotéticos finales en el nivel de instrucción de cada uno de estos grupos en el futuro. El ejercicio indica la forma en que el nivel de instrucción podría modificarse en el futuro si se mantuvieran las actuales relaciones entre la educación de las madres y los hijos. Asimismo, las estimaciones de las relaciones actuales pueden subestimar la verdadera relación, porque están calculadas en base a datos transversales, y no de panel.

A pesar de la complejidad de las interrelaciones, las principales relaciones son comprensibles y pueden verse influenciadas por políticas apropiadas. Cualquier política o tendencia social que incremente la educación de las mujeres aumentará sus ingresos potenciales en el mercado laboral y hará que un mayor número de mujeres busquen trabajos remunerados, ya que las ventajas de incorporarse a la fuerza laboral se habrán incrementado en relación con su dedicación al trabajo en el hogar. De igual forma, cualquier política que incremente la productividad de las tareas en los hogares —como el agua corriente, la electricidad o los servicios comunitarios— también estimularán a las familias a asignar más trabajo al mercado laboral. Una mujer más educada, con un mayor potencial para obtener ingresos, también tiene mayores incentivos para limitar el número de hijos que tenga, en parte para permanecer durante más tiempo en su trabajo, pero también porque ello le permite a su familia dedicar más recursos a un menor número de hijos. Como resultado, las mujeres más educadas, y aquéllas que se incorporan a la fuerza laboral, tienen hijos con un mayor nivel de instrucción. Con un mayor ingreso y un menor número de hijos por familia entre las familias de bajos ingresos, tendería a mejorar la distribución general del ingreso, y al mismo tiempo, el mayor nivel de instrucción de los hijos conduciría a una menor desigualdad de ingresos en el futuro.

Sin embargo, la posibilidad de las mujeres para obtener ingresos depende no sólo de su nivel de instrucción, sino también del rendimiento de esa educación generado por la totalidad de la economía. Las oportunidades de las mujeres en el mercado laboral variarán con el grado de segregación ocupacional, discriminación en función del género, y los empleos formales e informales dispones. En particular, en las zonas rurales las oportunidades son significativamente más limitadas que en las zonas urbanas. Las opciones en materia de fecundidad, participación en el mercado laboral y escolaridad involucran otros factores, como aquéllos relacionados con la productividad del trabajo en el hogar (como servicios de agua potable, electricidad y transporte urbano), la disponibilidad y el costo total del cuidado de los hijos, y la calidad de la educación[25]. Estos elementos varían entre los distintos países y entre las distintas localidades de un mismo país, y son difíciles de medir en forma directa. Sin embargo, forman parte de la explicación del porqué algunos países son más desiguales que otros.

Siguiendo el enfoque aplicado anteriormente, en el cual se demostró qué parte de la brecha en los ingresos podría atribuirse a los efectos directos de la educación y las oportunidades de ingresos sobre las características de las familias, es posible ahora examinar las estimaciones del impacto total de estas particulares relaciones[26]. Tanto las características personales como las características de la economía influyen sobre los niveles resultantes de desigualdad en los ingresos, de manera que se estima la forma en que la brecha de ingresos entre las familias de altos y bajos ingresos se ve afectada por la brecha en los niveles educacionales entre los padres de menores y mayores ingresos y por el hecho de que el rendimiento de un año de educación primaria es muy inferior al rendimiento de un año de educación superior[27] (véase el gráfico 3.28). En promedio, si la única diferencia entre las familias de bajos y altos ingresos fuera la cantidad de educación que reciben los padres (en este caso se establece que el rendimiento de cada año es igual para los distintos países y niveles educacionales), podría explicarse el 26% de las diferencias esperadas en el

Gráfico 3.28. Brecha educacional debido a la educación y su tasa de rendimiento



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Nota: Véase el Apéndice para detalles en la estimación.
Fuente: regresiones basadas en datos de encuestas de hogares efectuadas por el BID.

[25] Las políticas relacionadas con estos factores se analizan en mayor detalle en el capítulo 5.

[26] El método utilizado para las simulaciones es similar al que ya se ha empleado para estimar la participación y el número de hijos en las familias. La diferencia es que en este caso, existen tres tipos de decisiones (en vez de una) que se toman simultáneamente. El método de la simulación es el siguiente: en una primera etapa las ecuaciones de ingresos se estiman en base a la experiencia, la educación y la ubicación geográfica. Se utilizan los coeficientes de las regresiones para predecir el potencial de obtención de ingresos de cada persona, en base a sus características personales. El ingreso estimado se incorpora en tres ecuaciones simultáneas que determinan el número de hijos por familia, la probabilidad de participar en el mercado laboral formal e informal, y el nivel de instrucción de los hijos. Utilizando los coeficientes de las regresiones y evaluando cada ecuación a ciertos valores medios, puede obtenerse el ingreso estimado per cápita de los miembros de la familia. Véanse más detalles en el Apéndice.

[27] En el Apéndice puede verse la presentación técnica del modelo económico que se utilizó.

ingreso per cápita. Sin embargo, los salarios pagados por diferentes tipos de educación no son los mismos. Cuando se incorporan en el cálculo las variaciones salariales, alrededor del 60% de la diferencia esperada entre los ricos y los pobres puede explicarse utilizando este modelo. En los casos de Brasil, Perú, México y las zonas urbanas de Bolivia, las diferencias en los salarios relativos y la cantidad de educación de los padres explican en la práctica alrededor del 80% de las disparidades esperadas en el ingreso per cápita entre los ricos y los pobres. Por lo tanto, el impacto combinado de los efectos directos e indirectos sobre la desigualdad en los ingresos es significativo en la mayor parte de los países. Sin embargo, si bien las diferencias personales son importantes, el modelo predice sólo una fracción de las brechas de ingreso que se observan en la realidad. La magnitud del diferencial de ingresos también está determinada en gran medida por el entorno económico en el cual viven las personas.

DOS PAREJAS QUE VIAJAN POR AMERICA LATINA

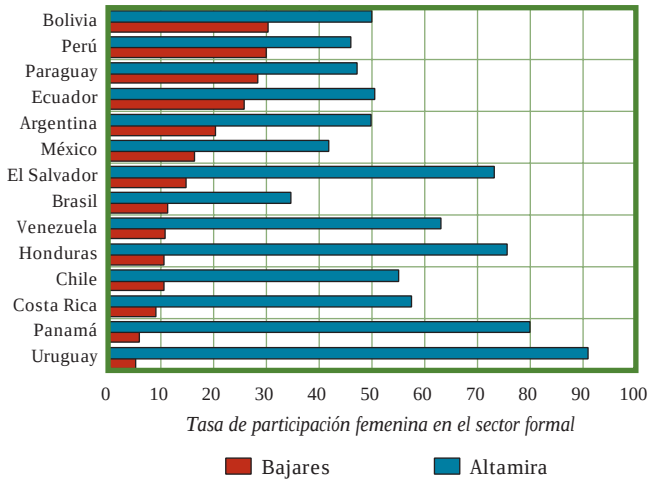
Para comprender mejor la forma en que el entorno económico influye en las decisiones familiares, y afecta directa e indirectamente la desigualdad en los ingresos que se observa en la región, utilizamos el modelo en el que se basan los resultados anteriores de este capítulo para simular el impacto de diferentes niveles de educación sobre la participación en la fuerza laboral, la fecundidad, el nivel de instrucción de los hijos y la desigualdad de los ingresos en toda la región. Para el ejercicio, podemos imaginar dos parejas que siempre deciden vivir en zonas urbanas, y que sólo difieren en su nivel de instrucción. La pareja Altamira (familia A) está formada por dos adultos de 35 años de edad, cada uno de los cuales tiene alrededor de 11 años de escolaridad, o sea el nivel promedio de instrucción de los adultos latinoamericanos que pertenecen al decil superior de ingresos. La pareja Bajares (familia B) también tiene 35 años pero cada uno de ellos tiene aproximadamente 4 años de escolaridad, o sea el promedio de los tres deciles inferiores de ingresos. Se utilizarán estas dos familias hipotéticas para responder las siguientes preguntas. ¿Cuán desigual serían sus ingresos si vivieran en diferentes países de la región? ¿Cómo diferirían sus opciones acerca de la participación en el mercado laboral? ¿Cuántos hijos decidirían tener? ¿Qué nivel de educación recibirían sus hijos?

En este experimento, las personas se mantinen constantes; sólo varía el entorno. Si los resultados varían notablemente de un país a otro o si experimentan una desigualdad muy diferente, ello no puede achacarse a la brecha educacional per se, que no cambiará. La desigualdad, en cambio, debe provenir del contexto, ya sea directamente a través de factores tales como el rendimiento de la educación, indirectamente a través de su influencia sobre las decisiones de las parejas acerca de la participación en la fuerza laboral y del número de hijos que desean tener, o de otros factores que son específicos de los distintos países.

Participación en la fuerza laboral

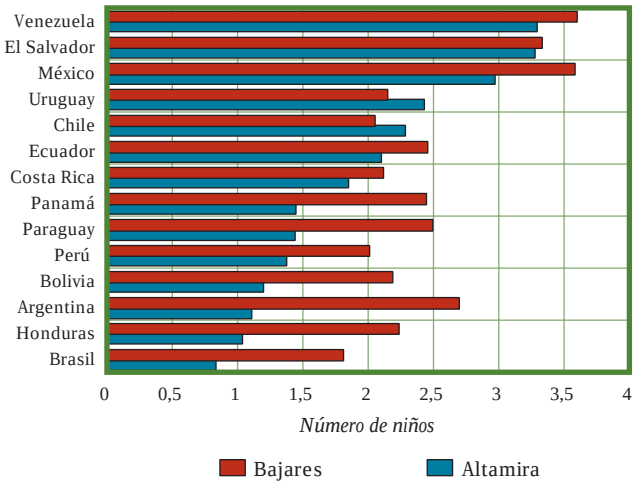
Como se señaló anteriormente, la participación de los hombres en la fuerza laboral es generalmente elevada, independientemente del nivel de ingresos, de manera que tanto el señor Altamira como el señor Bajares tienen una probabilidad superior al 80% de estar en la fuerza laboral. Es interesante señalar que las señoras Altamira y Bajares también tienen una probabilidad igual de pertenecer a la fuerza laboral; la diferencia promedio por país es de alrededor del 3%, y las brechas más grandes proyectadas corresponden a las zonas urbanas de Bolivia y Perú. No obstante, la señora Altamira tiene una probabilidad mucho mayor de trabajar en el sector formal que la señora Bajares (véase el gráfico 3.29a). De hecho, para la región en su totalidad, la probabilidad de que la señora Altamira obtenga un empleo en el sector formal es alrededor de un 40% mayor que la de la señora Bajares, y las mayores brechas previstas corresponden a Panamá y Uruguay, y las menores a Perú y las zonas urbanas de Bolivia. Ello demuestra una diferencia socioeconómica clave entre los diferentes países y su impacto sobre el comportamiento de las familias. Por ejemplo, con sólo cuatro años de educación en Uruguay, la señora Bajares se encuentra en una situación de sustancial desventaja frente a una población que tiene un nivel promedio mucho mayor de instrucción. Sus opciones se ven notablemente restringidas a las actividades informales, en contraste con el caso de la señora Altamira. Asimismo, el tamaño relativamente pequeño del sector formal en países como Perú y Ecuador significa que incluso la señora Altamira tiene una probabilidad más bien reducida de obtener uno de estos mejores empleos. Las implicaciones de estar en diferentes sectores son importantes, por la amplia brecha que existe entre los salarios formales e informales, de más de un 20% en promedio. La amplitud de las diferentes experiencias simuladas por el modelo es notable, dado que la única diferencia entre ambas mujeres es su educación.

Gráfico 3.29a. Los Altamira y los Bajares: tasa de participación femenina en el sector formal
(Porcentajes)



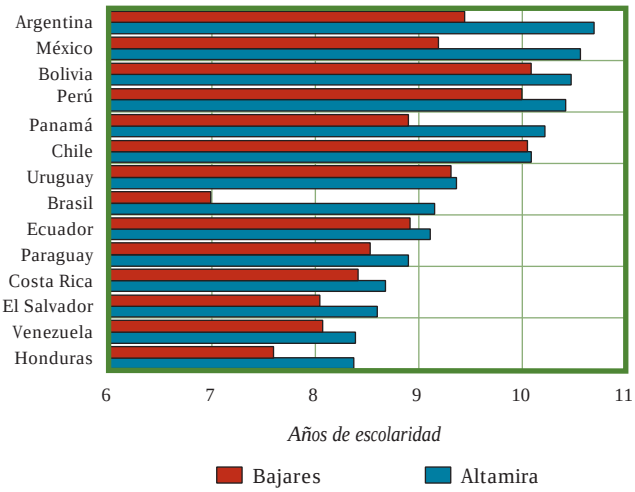
Nota: Véase el Apéndice para detalles de la estimación.
Fuente: Regresiones basadas en encuestas de hogares efectuadas por el BID.

Gráfico 3.29b. Los Altamira y los Bajares: número de niños



Nota: Véase el Apéndice para detalles de la estimación.
Fuente: Regresiones basadas en encuestas de hogares efectuadas por el BID.

Gráfico 3.29c. Los Altamira y los Bajares: logros educativos de los niños (años)



Nota: Véase el Apéndice para detalles de la estimación.
Fuente: Regresiones basadas en encuestas de hogares efectuadas por el BID.

Número de hijos

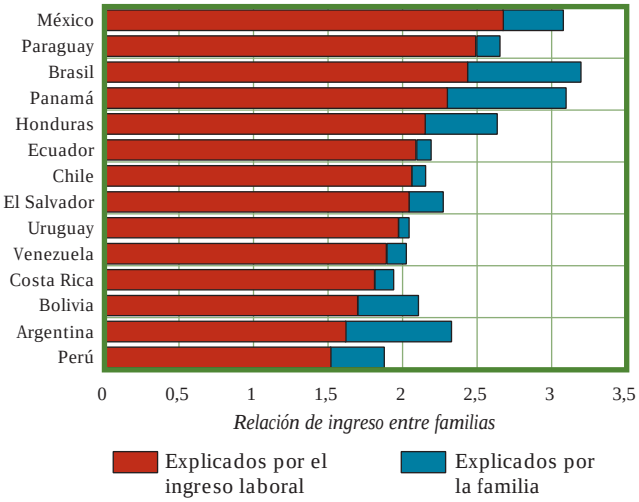
El número de hijos de estas parejas variará significativamente según el país en el que vivan (véase el gráfico 3.29b). En casi todas partes, los Bajares tendrían una mayor probabilidad de tener más hijos. En los países con las familias más grandes —Venezuela, El Salvador y México— se esperaría que cada pareja tenga de 3 a 4 hijos, mientras que en Brasil y Honduras, se esperaría que tuvieran 1 ó 2 hijos.

Sin embargo, las mayores brechas entre las dos familias pueden encontrarse en las muestras urbanas de Argentina y Bolivia (1,6 y 1,0, respectivamente), junto con Honduras (1,2), Panamá (1,0), Paraguay (1,1) y Brasil (1,0). Estas brechas en el número de hijos, que son puramente una consecuencia del efecto esperado de los diferentes niveles educacionales, contribuyen a la desigualdad en los ingresos entre las familias.

Nivel de instrucción de los hijos

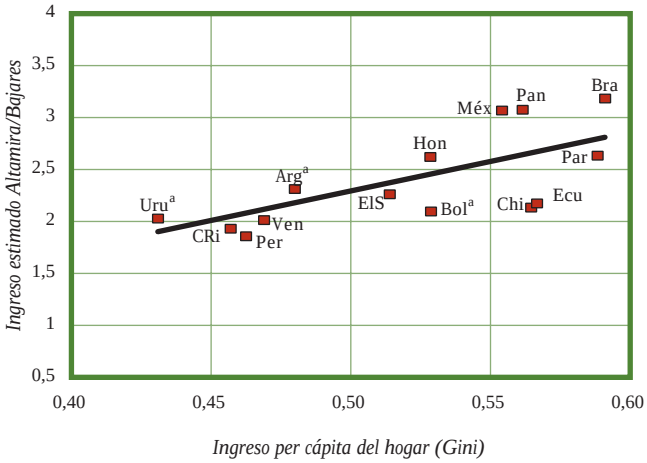
Las diferencias entre las parejas en términos de su nivel de educación también generan patrones diferentes en el nivel de instrucción de sus hijos (véase el gráfico 3.29c). En promedio, en una familia como los Altamira, los hijos completarían 9,8 años de escolaridad, mientras que los hijos de los Bajares completarían 9. El mayor nivel de instrucción de los hijos de padres más educados se encontraría en las zonas urbanas de Argentina, y en México, Panamá y Brasil, y el menor en Venezuela y Honduras. En el caso de los hijos de la familia Bajares, el nivel de instrucción sería mayor en las muestras urbanas de Bolivia y Argentina, México y Perú, y sería menor en Honduras, El Salvador y Venezuela. La brecha entre el nivel de instrucción de los hijos de los Bajares y los Altamira sería menor en Chile y en las zonas urbanas de Uruguay. Esta misma brecha sería mayor en México, Panamá, Argentina y Brasil, los mismos países en los que los hijos

Gráfico 3.30. Los Altamira y los Bajares: brecha de ingreso



Nota: La relación de ingreso se basa en el ingreso per cápita esperado para cada familia.
Fuente: Regresiones basadas en datos de encuestas de hogares efectuadas por el BID.

Gráfico 3.31. Altamira y Bajares: ingreso y distribución



[a] *Países con datos urbanos solamente.*
Fuente: regresiones basadas en datos de encuestas de hogares efectuadas por el BID.

de los Altamira muestran el mayor nivel esperado de instrucción. El efecto combinado de la educación de los padres, la participación en la fuerza laboral y el número de hijos sobre el nivel de instrucción de los hijos varía entre los distintos países, pero en casi todos los casos genera brechas que posiblemente perpetúen la desigualdad de los ingresos en el futuro.

Brechas de ingresos: efectos directos e indirectos de las brechas educacionales

Las brechas de ingresos entre las dos familias, generadas solamente por su diferente nivel de educación, son generalmente grandes y varían significativamente entre países. Pueden distinguirse dos pasos distintos en la cadena de efectos causados por los diferentes niveles educacionales. El primer paso, que se analiza en el capítulo 2, es el impacto de la educación sobre las remuneraciones individuales, y en consecuencia, sobre la distribución del ingreso entre individuos. Ello puede verse en el gráfico 3.30 como el efecto de la remuneración laboral. Si las familias Altamira y Bajares fueran a Perú, ambos trabajaran y no tuvieran hijos, el ingreso de los Altamira sería un 50% superior al de los Bajares; con la misma experiencia en México, la brecha sería de más del 150%.

El segundo paso estima el impacto esperado de la educación sobre el ingreso a través de los efectos de decisiones familiares. Utilizando el análisis desarrollado en este capítulo, puede calcularse el efecto sobre el ingreso de la familia que resultaría de las diferencias en las decisiones esperadas de los Altamira y los Bajares con respecto a la búsqueda de empleo y a los hijos. Este efecto familiar también se muestra en el gráfico 3.30. Es mucho menor que el impacto directo de la educación sobre la brecha de ingresos que resulta del rendimiento de la educación en la fuerza laboral. No obstante, agrava la brecha de ingresos esperada entre ambas familias en todos los países. En algunos casos, el efecto familiar es más bien reducido, como en Ecuador, Chile y Uruguay. En otros, dicho efecto es bastante grande, especialmente en Argentina, Brasil y Panamá. En todos los casos, el resultado combinado es notable si se considera que ambas familias difieren sólo en cuanto a su educación, y por lo tanto son responsables en distinta medida de parte de la desigualdad en los ingresos que se observa en cada país.

Las brechas de ingresos entre los Altamira y los Bajares, que difieren en forma tan marcada de un país a otro, están fuertemente correlacionadas con los niveles reales de desigualdad en el ingreso (véase el gráfico 3.31). Estas diferencias en el ingreso per cápita familiar reflejan los distintos salarios que obtienen las familias, sus opciones en cuanto a la participación en el mercado laboral, y el número de hijos que deciden tener. La simulación capta el 25% de la variación en el índice de Gini. Ello es notable, si se tiene en cuenta que los resultados se sustraen de otros factores que afectan la desigualdad en los ingresos en los distintos países, como la distribución de las remuneraciones relacionada con el nivel de instrucción individual (véase el capítulo 2), las diferencias urbanas y rurales, y la distribución de los activos. En consecuencia,

los viajes de las familias Altamira y Bajares muestran la importancia y las limitaciones de la educación y el efecto familiar sobre la desigualdad en los ingresos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha examinado la naturaleza interrelacionada de las opciones críticas que varían sistemáticamente con la distribución del ingreso: la participación en la fuerza laboral, la fecundidad y el nivel de instrucción. También se destaca el papel crítico desempeñado por la educación de las mujeres, y junto con él el costo de oportunidad de su participación en el mercado laboral. Un buen rendimiento de las mujeres en la fuerza laboral contribuye a una elevada participación, menos hijos, y un mayor nivel de instrucción de esos hijos. Este es el círculo virtuoso. Sin embargo, este proceso depende no sólo del nivel de instrucción de la madre, sino también de otros factores que varían notablemente en los distintos países de la región. Estas variaciones se ilustran simulando la forma en que la brecha de ingresos entre dos familias hipotéticas variaría aun cuando las características de las propias familias permanecieran constantes. Los diferentes países generan niveles muy distintos de desigualdad para estas familias. En consecuencia, su educación, su edad y ubicación, como tales, no pueden explicar plenamente los diversos grados de desigualdad que se observan en América Latina. Otros factores de la estructura de la economía incrementan las brechas salariales en algunos países y la disminuyen en otros. Otros factores estimulan a las mujeres que en otros sentidos son iguales, a trabajar en la casa, o a buscar empleos en los sectores informal o formal. Incluso opciones personales como el número de hijos y el volumen de recursos que se invierte en su educación parecen estar influenciados, en general, por algunos factores importantes que escapan a las características individuales e incluyen factores relacionados con el mercado y la sociedad.

¿Qué factores más amplios podrían explicar las diferencias que quedan después de tener en cuenta las características personales de la familia? Parte de la respuesta reside en los salarios obtenidos por los diferentes niveles de educación, es decir, el rendimiento de la educación, que refleja la estructura de la oferta y la demanda de personas con diferentes niveles de educación. Un alto rendimiento refleja, en parte, una abundancia relativa de personas con muy bajo nivel de educación, y una escasez relativa de personas altamente educadas. Sin embargo, estos bajos niveles de educación constituyen en sí mismos una consecuencia de resultados educacionales anteriores que han influido sobre la fecundidad y el nivel de instrucción en las generaciones anteriores. Parte de la respuesta reside también en la demanda de mano de obra y la efectividad de los mercados laborales, que son en sí mismas funciones de la tecnología, la productividad, la organización de las empresas y las políticas económicas. Otra parte de la respuesta también se relaciona con la sensibilidad de las decisiones familiares acerca de la participación en la fuerza laboral, la fecundidad o el nivel educacional con respecto a los “precios” relativos como los salarios de los trabajadores calificados y no calificados, los empleos formales e informales, y los hombres y las mujeres.

En consecuencia, al recorrer este camino microeconómico hemos tocado límites macroeconómicos y sociales. Gran parte de la desigualdad en el ingreso está afectada por fuerzas que van más allá de las características de las familias; factores que hacen que las personas con características similares tomen diferentes opciones en distintos países. En la medida en que esta compleja red de factores genera ingresos desiguales, también se refleja en diferentes opciones acerca de la participación, la fecundidad y el nivel de instrucción, que hacen que a lo largo del tiempo las familias puedan pasar a ser aún más desiguales en sus características familiares. En el siguiente capítulo se procura investigar cuáles podrían ser estas fuerzas relacionadas con la economía, incluso las políticas públicas.

APENDICE

DECISIONES SOBRE LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL MERCADO LABORAL

Las decisiones sobre la participación femenina han sido objeto de numerosos estudios. Un problema que afecta a las estimaciones econométricas es la disponibilidad de datos; específicamente, es difícil obtener una buena medición del costo de oportunidad que una mujer enfrenta cuando decide o no participar activamente en el mercado laboral. Una forma de solucionar este problema es introducir una variable que aproxime el ingreso que una persona obtendría en el mercado laboral si participara en él, y luego utilizarla para ver si la decisión de participar está estadísticamente asociada con esta medición. Este es el enfoque que se aplica aquí.

El ejercicio requiere un proceso en dos etapas. En la primera, se estiman las regresiones salariales en las siguiente forma

$$\ln(y_i) = c + \beta_1 e_i + \beta_2 exp_i + \beta_3 exp_i^2 + \beta_4 urb_i + u_i$$

donde la variable dependiente es el logaritmo del ingreso de cada miembro de la familia que obtiene ingresos, e representa el número de años de educación de la persona i; y exp denota la experiencia (medida como la edad menos 6, menos los años de educación)[1], exp^2 es el valor de la experiencia al cuadrado, y urb es una variable ficticia para las zonas urbanas. La regresión se realiza en forma separada para hombres y mujeres, corrigiendo el sesgo de selección de la muestra[2].

Se utilizan los coeficientes estimados para predecir el ingreso (denotado por y*) que cada persona obtendría si participara en el mercado laboral utilizando su educación, experiencia y ubicación. Luego se utiliza y* como variable independiente en una ecuación logarítmica multinomial en la siguiente forma:

$$\ln(p_i) = c + \gamma_1 nhijos_i + \gamma_2 y_f^* + \gamma_3 y_m^* + \gamma_4 urb_i + \gamma_5 edad_i + u_i$$

donde nhijos es el número de hijos que cada familia tiene, y_f^* es el ingreso previsto de la mujer en cuestión, y_m^* es el ingreso previsto del cónyuge o del hombre jefe de la familia, y edad es una variable ficticia para la edad. La variable p_i asume el valor de cero si la mujer i no participa en el mercado laboral, de 1 si participa en el sector informal, y de 2 si participa en el sector formal de la economía.

Los coeficientes de la estimación logarítmica se presentan en el cuadro 3.A2. Con estas dos ecuaciones se realizan varias simulaciones. Por ejemplo, dados los coeficientes y el valor medio de la regresión salarial, puede estimarse el ingreso de una persona prototípica simplemente multiplicando los coeficientes por la educación, la experiencia y la ubicación supuestas. Con esta información puede predecirse y_m^* e y_f^*, respectivamente, y si se cuenta con el número de hijos de cada mujer, su edad y su ubicación rural o urbana, puede multiplicárselo por los coeficientes de la regresión logarítmica para obtener las probabilidades previstas de ser tipos 0, 1 ó 2.[3] Con este método, puede variarse la educación de la mujer, la educación o el ingreso del hombre jefe de familia o del hombre cónyuge, el número de hijos y la edad para evaluar el impacto sobre las probabilidades de participar en el mercado laboral.

Obviamente, este tipo de ejercicio está sujeto a problemas econométricos, como la endogeneidad. Ello ocurre especialmente con las variables como el número de hijos en la familia. Desafortunadamente, es difícil solucionar este problema con la información proveniente de las encuestas de hogares, porque es casi imposible construir buenas variables instrumentales. Las estimaciones presentadas en el cuadro 3.A2 fueron sometidas a varias pruebas de robustez para verificar si las conclusiones cambiaban cuando se sustituía la variable nhijos por instrumentos construidos. Las conclusiones derivadas de los resultados no varían con respecto a ninguna de estas estimaciones.

DECISIONES SOBRE FECUNDIDAD

Una limitación de los datos de las encuestas de hogares es que típicamente no contienen historias retrospectivas de fecundidad de los distintos miembros de la familia. Típicamente, es posible contar el número de hijos que viven en una familia y puede identificarse a su madre, pero no puede saberse si la mujer tiene otros hijos que viven en otros lugares. Por lo tanto, en vez de estudiar estrictamente la fecundidad, es preciso concentrarse en el número de hijos que viven en la familia, y si este número guarda una correlación significativa con otras variables.

---

[1] Para medir la experiencia se toma en consideración el número de hijos de cada mujer. El supuesto es que una mujer pierde un año de experiencia en el mercado laboral por cada hijo.

[2] En el caso de Argentina, Bolivia y Uruguay sólo se dispone de datos urbanos, y por ello no se incluye la variable ficticia.

[3] Para evaluar las probabilidades, se efectúan las correspondientes transformaciones en los coeficientes, para que produzcan las probabilidades pronosticadas.

Para realizar las simulaciones sobre fecundidad analizadas en el texto, se realizó un ejercicio similar al descrito en la sección anterior. También se adoptó un enfoque en dos etapas, en el que en primer lugar se estimaron las ecuaciones de remuneraciones para predecir y_m^* e y_f^*, y luego se utilizaron estos potenciales previstos de obtención de ingresos en una regresión en la que la variable dependiente es el número de hijos en la familia, y las variables independientes son y_m^* e y_f^* y la variable ficticia de ubicación urbana o rural[4]. Con estas dos ecuaciones puede simularse el número de hijos que una persona prototípica tendría, y verificar la sensibilidad de ese resultado con respecto a la educación de la madre, la educación y el ingreso del hombre cónyuge o jefe de hogar, etc., multiplicando los coeficientes de la regresión por los valores medios de las variables en cuestión.

RESUMEN

Para completar el análisis del proceso de decisiones de la familia acerca de la participación, la fecundidad y la educación de los hijos, se estimó un modelo recursivo de remuneraciones, participación, número de hijos y nivel de instrucción de esos hijos, estimándoselo para 14 países latinoamericanos. Como todas estas son decisiones interrelacionadas, se estimó un sistema de ecuaciones simultáneas siguiendo las siguientes etapas:

En primer lugar, se realizó una regresión de remuneraciones de la siguiente forma

$$\ln(y_i) = c + \beta_1 e_i + \beta_2 exp_i + \beta_3 exp_i^2 + \beta_4 urb_i + u_i$$

mediante la cual se predice y_m^* e y_f^*, como en los ejercicios antes descritos.

Las variables previstas y_m^* e y_f^*, que representan el potencial de generación de ingresos de una persona con determinado grado de educación, experiencia y ubicación, se incorporan en la siguente regresión:

$$nhijos^* = c + \alpha_1 y_f^* + \alpha_3 y_m^* + \alpha_3 urb_i + \gamma_5 edad_i + u_i$$

donde la idea es que los coeficientes de esta regresión pueden utilizarse para predecir la variable nhijos de cada familia, basada sólo en el costo de oportunidad (utilizando como sustitutos las variables de la remuneración potencial) y la ubicación. Se denota nhijos* como el número de hijos en cada familia previstos por y_m^* e y_f^* y urb. Desde esta perspectiva, la única razón por la que dos parejas que viven en el sector urbano decidirían tener un diferente número de hijos, es que tienen diferentes niveles de educación, y porque el rendimiento de su educación (el costo de oportunidad) difiere.

En tercer lugar, se reestiman los logaritmos multinomiales descritos al principio de este apéndice, mediante la siguiente regresión:

$$\ln(p_i) = c + \gamma_1 nhijos_i^* + \gamma_2 y_f^* + \gamma_3 y_m^* + \gamma_4 urb_i + \gamma_5 edad_i + u_i$$

donde nhijos ha sido sustituida por nhijos*. Con los coeficientes de esta regresión y los valores promedio de y_m^*, y_f^*, nhijos*, urb y la edad de cada mujer, puede predecirse la probabilidad de permanecer fuera de la fuerza laboral, o de participar en el sector formal o informal, que denominamos p_1^* y p_2^*, respectivamente.

En cuarto lugar, se estiman las ecuaciones de remuneraciones de la misma forma que en la primera regresión que se indica anteriormente, pero se realizan separadamente para hombres y mujeres en los sectores formal e informal, respectivamente. Los coeficientes permiten predecir los siguientes potenciales de obtención de ingresos:

$y_{m,f}^*$ = ingreso de los hombres en el sector formal
$y_{m,i}^*$ = ingreso de los hombres en el sector informal
$y_{f,f}^*$ = ingreso de las mujeres en el sector formal
$y_{f,i}^*$ = ingreso de las mujeres en el sector informal

El ingreso per cápita de cada familia se estima mediante la fórmula siguiente:

$$ypc_i = \{y_m^* + [p_1 y_{f,1}^* + p_2 y_{f,2}^*]\}/(nhijos^* + 2)$$

La fórmula dice que el ingreso estimado per cápita (ypc*) de la familia i se calcula sumando el ingreso previsto de un hombre con cierta educación, experiencia y ubicación geográfica, con el ingreso de la mujer computado como la probabilidad estimada (p_1^*) de estar en el sector informal por el ingreso previsto del sector informal (el ingreso también se predice en base a la educación, la experiencia y la ubicación rural o urbana), más la probabilidad estimada de estar en el sector formal (p_2^*) por el ingreso previsto del sector formal. Todo ello se divide por el número esperado de hijos de una pareja con determinada educación, experiencia y ubicación rural o urbana, más dos adultos para representar el tamaño total de la familia.

Por último, se estima el nivel de instrucción de cada familia mediante la siguiente regresión:

$$educhijos^*_i = c + \eta_1 y^*_m + \eta_2 [p_1 y^*_{f,1} + p_2 y^*_{f,2}]\} \eta_3 nhijos^{*+} \eta_4 gen_i + u_i$$

[4] Esta segunda regresión se estimó solamente en el caso de la muestra de mujeres de 35 a 45 años de edad.

donde educhijos$_i^*$ representa el nivel de instrucción previsto del niño, y el gen es una variable ficticia para el género del niño.

Por lo tanto, el sistema de ecuaciones utiliza el número de años de educación, experiencia y ubicación geográfica como variables exógenas, y con esta información predice el potencial de obtención de ingresos en los sectores formal e informal, la probabilidad de que las mujeres permanezcan fuera de la fuerza laboral, en los sectores formal e informal, el número de hijos que tendría una pareja con las características establecidas, y su nivel de instrucción.

La principal ventaja es que, como se explica en el texto, la metodología permite simulaciones de varios escenarios al efectuar una distinción explícita entre el efecto del número de años de escolaridad (el efecto de cantidad) y el rendimiento de la educación (el efecto de precio).

Cuadro 3.A1. Variable dependiente: probabilidad de ser matriculados (personas de 15 a 18 años)

Variable independiente	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Edad	-0,0891[b]	-0,0292 [b]	-0,0811 [b]	-0,0382 [b]	-0,0785[b]	-0,0911 [b]	-0,0643 [b]	-0,0963[b]	-0,1466[b]	-0,1446[b]	-0,0571[b]	-0,1070[b]	-0,0691[b]	-0,0818[b]	-0,0937[b]
Género	-0,0186	0,0026	-0,0329[b]	-0,0224[b]	-0,0737[b]	-0,0693[b]	-0,0110	-0,0024	-0,1104[b]	0,0705[b]	-0,0350[b]	0,0463[a]	0,0087	-0,0912[b]	-0,0955[b]
Educación del padre	0,0131[b]	0,0071[b]	0,0119[b]	0,0043[b]	0,0223[b]	0,0174[b]	0,0225[b]	0,0126[b]	0,0217[b]	0,0201[b]	0,0052[b]	0,0171[b]	0,0102[b]	0,0144[b]	0,0086[b]
Educación de la madre	0,0242[b]	0,0051[b]	0,0210[b]	0,0177[b]	0,0412[b]	0,0326[b]	0,0335[b]	0,0271[b]	0,0287[b]	0,0303[b]	0,0140[b]	0,0269[b]	0,0071[b]	0,0214[b]	0,0253[b]
Ingreso per cápita del hogar (log)	0,0841[b]	-0,0056	0,0299[b]	0,0092[a]	-0,0021	-0,0033	0,0013	0,0118	0,0277[a]	-0,0036	0,0314[b]	0,0119	-0,0166[b]	0,0538[b]	-0,0213[b]
Urbano-rural			0,0970[b]	0,0730[b]	-0,0197[b]	0,1618[b]	0,1943[b]	0,2472[b]	0,1881[b]	0,1263[b]	0,1394[b]	0,2141[b]	0,1438[b]		0,1196[b]
Número de otros niños en el hogar	-0,0482[b]	-0,0050[b]	-0,0079[b]	-0,0209[b]	0,0623[b]	-0,0347[b]	-0,0279[b]	-0,0045	-0,0096[a]	-0,0363[b]	-0,0187[b]	-0,0173[b]	-0,0185[b]	-0,0279[b]	-0,0146[b]
Participación de la madre	-0,0579	0,0258[b]	0,0432[b]	0,0050	0,0765[b]	0,0561[b]	0,0416[a]	0,0593[b]	0,0605[b]	0,0442[b]	0,0208	0,1302[b]	-0,0105	0,0334[b]	0,0054
Número de ancianos en el hogar	-0,0481	0,0478[b]	0,0259[b]	0,0437[b]		0,0740[b]	0,1074[b]	0,0593[b]	0,0546[b]	0,0643[b]	-0,0218	0,0779[b]	-0,0019	0,0618[b]	0,0782[b]

[a] Significativo estadísticamente al 95%.
[b] Significativo estadísticamente al 99%.

Cuadro 3.A2. Coeficientes de regresión Logit multinomial
Variable dependiente: participación femenina en el mercado laboral (base, p=0)

p=1	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Número de hijos	-0,11	-0,00	-0,03	-0,14	-0,05	-0,06	-0,04	-0,06	-0,01	-0,04	0,01	-0,09	-0,06	-0,07
Ingreso de la mujer	-1,28	-2,23	-0,10	-0,61	0,19	-0,75	-0,39	0,12	-0,11	-0,44	-0,37	-2,46	-0,72	-0,59
Ingreso del hombre	-0,45	-0,24	-0,19	-0,14	-0,19	-0,13	-0,21	-0,34	-0,36	-0,39	-0,01	-0,21	-0,06	-0,14
Rural-Urbano			0,57	1,07	0,16	0,28	0,97	0,46	0,10	0,27	-0,74	0,04		0,57
20-25 Años	0,19	0,63	0,17	0,25	0,15	0,28	0,38	0,47	0,52	0,30	0,22	0,19	0,18	0,29
25-30 Años	0,53	0,74	0,24	0,49	0,05	0,27	0,75	0,45	0,43	0,77	0,55	0,29	0,30	0,52
30-35 Años	0,47	0,92	0,19	0,62	0,24	0,33	0,43	0,46	0,26	0,61	0,46	0,41	0,38	0,42
35-40 Años	0,25	0,78	0,14	0,36	-0,13	0,28	0,37	0,16	0,26	0,43	0,41	-0,02	0,22	0,13
40-45 Años	0,00	0,38	-0,01	0,11	-0,52	-0,34	0,08	-0,03	-0,05	0,31	0,32	-0,24	-0,04	-0,39
45-50 Años	-0,64	-0,39	-0,37	-0,35	-0,99	-0,43	-0,28	-0,07	-0,38	-0,47	0,21	-0,58	-0,78	-0,66
Constante	3,49	5,69	-1,65	2,94	-1,39	7,34	0,38	-0,24	0,09	-0,38	3,60	5,92	7,68	2,91
p=2														
Número de hijos	-0,19	0,02	-0,17	-0,17	-0,11	-0,03	-0,05	-0,06	-0,18	-0,11	-0,03	0,05	-0,17	-0,04
Ingreso de la mujer	2,37	3,07	1,05	2,07	2,04	1,94	2,21	2,54	1,92	2,54	1,97	2,76	1,59	2,11
Ingreso del hombre	-0,45	-0,23	-0,26	-0,13	-0,24	-0,12	-0,27	-0,43	-0,38	-0,33	-0,07	-0,20	-0,06	-0,15
Rural-Urbano			1,27	0,19	0,28	-1,33	0,32	0,38	-0,29	0,21	-0,68	-2,23		-0,05
20-25 Años	-0,12	0,08	-0,13	-0,13	-0,28	0,05	0,13	-0,25	0,20	0,09	-0,28	-0,12	-0,01	0,22
25-30 Años	-0,11	-0,17	-0,27	-0,23	-0,34	0,18	0,29	-0,09	-0,09	0,53	-0,26	-0,22	0,00	0,42
30-35 Años	-0,26	-0,41	-0,51	-0,37	-0,61	0,10	-0,60	-0,76	-0,40	0,00	-0,18	-0,26	-0,12	0,24
35-40 Años	-0,79	-0,87	-0,98	-0,95	-0,84	-0,65	-0,80	-0,67	-0,84	-0,22	-1,07	-0,49	-0,64	0,05
40-45 Años	-0,91	-1,62	-1,47	-1,21	-1,66	-0,51	-1,31	-1,41	-0,99	-1,05	-0,90	-1,07	-0,99	-0,58
45-50 Años	-1,72	-2,36	-1,98	-1,89	-2,71	-1,18	-2,23	-1,60	-2,33	-2,95	-0,58	-1,74	-1,92	-1,52
Constante	-5,36	-8,89	-3,84	-15,03	-13,20	-16,21	-7,26	-7,51	-5,31	-4,96	-18,02	-4,75	-16,56	-13,80

REFERENCIAS

Barros, R. Paes de, Duryea, S. y Székely, M. (1998). "What is Behind the Latin American Income Inequality?". Fotocopia. Washington, DC: Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Becker, G. (1964). *Human Capital*. Primera edición. Nueva York: Columbia University Press para el National Bureau of Economic Research.

———. (1991). *The Economics of the Family*, Cambridge, MA: Harvard University Press, segunda edición.

———. Murphy, K.M. y Tamura, R. (1990). Human Capital, Fertility and Economic Growth. *Journal of Political Economy* 98(5), octubre.

Behrman, J.R. (1997). "Women's Schooling and Child Education: A Survey". Fotocopia. Philadelphia, PA, University of Pennsylvania.

———. (1998). Intrahousehold Allocation of Nutrients in Rural India: Are Boys Favored? Do Parents Exhibit Inequality Aversion?. *Oxford Economic Papers* 40.

Behrman, J.R., y Knowles, J. (1997). "How Strong is Child Schooling Associated with Household Income?" Fotocopia. Philadelphia, PA, University of Pennsylvania.

Behrman, J.R., y Wolfe, B.L. (1984). "Labor Force Participation and Earnings Determinants for Women in the Special Conditions of Developing Countries". *Journal of Development Economics* 15: 259-288.

Birdsall, N., y R. Sabot, eds. (1991). Unfair Advantage: Labor Market Discrimination in Developing Countries. *World Bank Regional and Sectoral Studies Series*, Washington, DC: Banco Mundial.

Bourguignon, F., y Chiappori, P. (1992). Collective Models of Household Behavior. *European Economic Review* 36.

Cigno, Alessandro. (1991). *Economics of the Family*. Clarendon Press, Oxford.

Connelly, R., DeGraff, D. y Levison, D. (1996). Women's Employment and Child Care in Brazil. *Economic Development and Cultural Change (44)3-4*: 619-656.

Dahan, M., y Tsiddon, D. (1998). Demographic Transition, Income Distribution and Economic Growth. *Journal of Economic Growth* 3(1), marzo.

Deutsch, R. (1998). "Does Child Care Pay? Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro". Fotocopia. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Duryea, S., y Lam, D. (Por publicarse). Effects of Schooling on Fertility, Labor Supply, and Investment in Children, with Evidence from Brazil. *Journal of Human Resources*.

Duryea, S., y Székely, M. (1998). *Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story*, Documento de trabajo No. 374. Washington, DC: Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Engle, Patrice L. (1991). Maternal Work and Child Care Strategies in Peri-Urban Guatemala: Nutritional Effects. *Child Development* 62: 954-965.

Galor, O., y Weil, D. (1996). The Gender Gap, Fertility and Growth, *American Economic Review* 86(3), junio.

Gonzales de la Rocha, M. (1998). *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford: Blackwell Publishers.

Haddad Lawrence, y Kanbur, Ravi. (1992). Intrahousehold Inequality and the Theory of Targeting. *European Economic Review* 36.

Hill, M.A. (1983). Female Labor Force Participation in Developing and Developed Countries—Consideration of the Informal Sector. *Review of Economics and Statistics* 63(3): 459-468.

Kapteyn A., y Kooreman, P. (1992). Household Labor Supply: What Kind of Data Can Tell Us How Many Decision Makers There Are? *European Economic Review* 36.

Katz, E. (1997). The Intra-Household Economics of Voice and Exit: Evaluating the Feminist-Institutional Content of Family Resource Allocation Models. Fotocopia. Columbia University.

Pitt, M., y Rosenzweig, M.R. (1986). "Agricultural Prices, Food Consumption, and the Health and Productivity of Indonesian Farmers". En: I. Singh, L. Squire y J. Strauss. *Agricultural Household Models*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Psacharopoulos, G., y Tzannatos, Z. (1992). *Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology*. Washington, DC: Banco Mundial.

Sen, A. (1984). "Economics and the Family". En: *Resources, Values and Development*. Oxford: B. Blackwell, 1984.

Singh, I., Squire, L. y Strauss, J. (1986). *Agricultural Household Models: Extensions and Applications*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Sorrentino, C. (1990). The Changing Family in an International Perspective. *Monthly Labor Review* 113(3): 41-58, marzo.

Székely, M. (1998). *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*. Macmillan, Londres y St. Martin's Press, Nueva York. 1998.

Wong, R., y Levine, R. (1992). The Effect of Household Structure on Women's Economic Activity and Fertility: Evidence from Recent Mothers in Urban Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 41(1): 89-102.

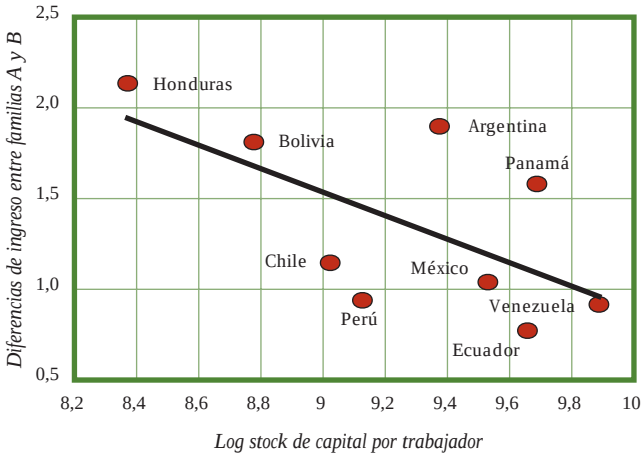
Capítulo 4

EL PAPEL DEL ENTORNO ECONOMICO

En los capítulos anteriores se han explorado los determinantes de la desigualdad en los ingresos al nivel de los individuos y las familias que viven, trabajan y crían sus hijos en el contexto de una economía nacional. Se ha visto que ciertas características clave de los individuos en la familia, particularmente la educación de los adultos, influyen de manera importante en las decisiones del hogar acerca de la participación en la fuerza laboral, la fecundidad y la educación de los hijos. Las decisiones familiares interactúan con el entorno económico —los salarios y las oportunidades de empleo— determinando el ingreso del hogar y la capacidad de la siguiente generación para obtener ingresos. El mensaje de este análisis consiste en que una parte sustancial de la desigualdad en los ingresos que se observa en América Latina puede atribuirse a diferencias entre las familias en materia de instrucción, y de las otras características que determinan su capacidad para obtener ingresos. Por lo tanto, una parte importante de la desigualdad de ingresos que se observa en la región se origina en que la educación y otros determinantes de la capacidad para obtener ingresos están distribuidos en forma desigual entre la población.

Esta es una importante parte de la historia, cuyas implicaciones de política son muy diferentes de las que se pudieran haber extraído, por ejemplo, si se hubiera comprobado que las grandes diferencias en los ingresos de los hogares eran inexplicables, y no relacionadas con la educación u otras características individuales. Pero también se ha observado que ésta no es la totalidad de la historia. Y no lo es por dos razones. En primer lugar, hasta ahora hemos arrojado muy poca luz sobre las razones por las que la distribución de la educación y otros determinantes de la capacidad para obtener ingresos está tan sesgada en América Latina, y por qué lo está mucho más en algunos países que en otros.

Gráfico 4.1. Cómo les va a los Altamira y los Bajares en diferentes países de la región



Nota: BID a partir de encuestas de hogares y Apéndice Técnico.

También hemos encontrado evidencias de que una determinada diferencia en el nivel de instrucción o en algún otro determinante de la capacidad para obtener ingresos genera mucha más desigualdad en algunos países que en otros. Parecería que en algunos países hay algo relacionado con el entorno económico que hace que una determinada diferencia en el nivel de instrucción se convierta en una diferencia mucho mayor en la capacidad para obtener ingresos, generando así una distribución más desigual de los ingresos, que a su vez se ve ampliada y transmitida a la generación siguiente a través de las decisiones familiares que se han descrito en el capítulo anterior.

Para comprender esta parte de la historia, es preciso dejar de lado las investigaciones detalladas del comportamiento de las unidades familiares dentro de un país, en el que todas ellas enfrentan un entorno económico relativamente común, y efectuar comparaciones entre países, en los que es posible observar algunas diferencias clave en el entorno económico subyacente y tratar de descubrir la forma en que estas diferencias afectan la distribución de los ingresos.

Para motivar el análisis que sigue, retornemos por un momento a las familias Altamira y Bajares, a las que

se hace referencia en el capítulo 3. Ambas familias eran idénticas en todos los sentidos excepto en la educación de los adultos de la familia. La familia Altamira, con mayor educación, tendría un mayor ingreso que los Bajares en todos los países de la región, pero la brecha en el ingreso sería mucho mayor en algunos países que en otros; por consiguiente, hay algo en el entorno económico que magnifica la desigualdad en algunos países. El gráfico 4.1 sugiere que este aspecto del entorno económico no es aleatorio o inexplicable, sino que está relacionado con ciertas características clave de la economía en la cual viven las familias. El gráfico sugiere que en los países más desarrollados de la región, en los que los trabajadores tienen más capital para trabajar, la brecha entre los ingresos de los Altamira y los Bajares tiende a ser sustancialmente inferior que en países donde se ha acumulado menos capital. Este experimento parece sugerir que el desarrollo económico promueve una distribución más igualitaria de los ingresos.

En este capítulo se examina la experiencia internacional con el fin de explorar en mayor detalle la idea de que ciertos aspectos del entorno económico tienden a promover la desigualdad en los ingresos. El nivel de desarrollo económico está sin duda relacionado en forma importante con la distribución del ingreso, y este factor contribuye a explicar por qué la distribución del ingreso es tanto más desigual en América Latina que en los países industrializados. También puede arrojarse alguna luz sobre los mecanismos a través de los cuales el nivel de desarrollo afecta la distribución de los ingresos.

Pero al mismo tiempo encontramos que el nivel de desarrollo constituye sólo parte de la historia. Después de tomar en cuenta su nivel de desarrollo, América Latina sigue siendo, de acuerdo con los patrones internacionales, una región con una muy elevada desigualdad en los ingresos. En consecuencia, es preciso considerar algunas otras dimensiones del entorno económico que pueden contribuir a explicar esta excesiva desigualdad. Si bien esta investigación es exploratoria, y se ve dificultada en algunos aspectos importantes por las limitaciones de los datos disponibles, las evidencias sugieren que la dotación de tierra y recursos naturales de la región, incluidos los factores relacionados con el clima y la geografía, parecen haber desempeñado un importante papel. Un aspecto no completamente ajeno a esto es el hecho de que el entorno macroeconómico volátil de América Latina contribuye en forma importante a la excesiva desigualdad. Decimos "no ajeno" porque también hemos encontrado evidencias de que esta volatilidad se debe en parte a los grandes shocks externos que afectan a la región, los que a su vez están relacionados con la rica dotación de recursos naturales de América Latina.

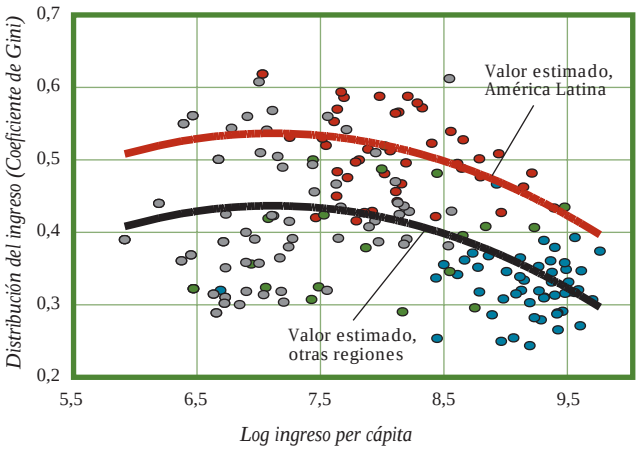
El tema, por lo tanto, es complejo, dado que las circunstancias relacionadas con el nivel de desarrollo económico de América Latina interactúan con algunas características más perdurables de la región, entre ellas su geografía y su clima, así como su dotación de tierras y recursos naturales, para determinar la desigualdad en los ingresos que se observa en la actualidad. Si bien tendremos relativamente poco que decir en materia de las políticas económicas y sociales hasta los capítulos siguientes, las explicaciones de la desigualdad en los ingresos que se proporcionan aquí no son deterministas. Las políticas pueden corregir, o agravar, los canales de desigualdad que se identifican en este capítulo. En efecto, una importante motivación para plantear en la forma más completa posible los determinantes subyacentes de la desigualdad en los ingresos, es el deseo de sentar las bases de una estrategia más completa y productiva para que las políticas puedan abordar las desigualdades que puedan haberse generado por las circunstancias históricas y económicas de la región.

LA DESIGUALDAD Y EL NIVEL DE DESARROLLO

Quizá la especulación empírica más antigua y más prominente acerca de la distribución del ingreso se concentraba en el proceso de desarrollo como principal factor. La idea era que las economías primitivas, en las cuales virtualmente toda la población se dedicaba a actividades muy simples y de uso intensivo de mano de obra, probablemente eran muy igualitarias. Durante el proceso de desarrollo, los trabajadores abandonan el sector tradicional y pasan a un sector "moderno" en gradual expansión, con una mayor productividad y salarios más elevados. Ello abre una importante brecha salarial entre los trabajadores de los sectores tradicionales y modernos, y en consecuencia, la desigualdad aparece y se incrementa en las primeras etapas del desarrollo. Al finalizar el proceso todos los trabajadores estarían en el sector moderno, ganando salarios aproximadamente similares, y de esta manera la desigualdad volvería a decrecer en las últimas etapas del desarrollo. Ello sugiere una relación en forma de U invertida entre el nivel de desarrollo y la desigualdad en los ingresos, en la cual la desigualdad se incrementa inicialmente y luego disminuye a medida que avanza el desarrollo, una relación que ha pasado a ser conocida como la "curva de Kuznets", por el economista que elaboró la idea en un famoso trabajo publicado en 1955.

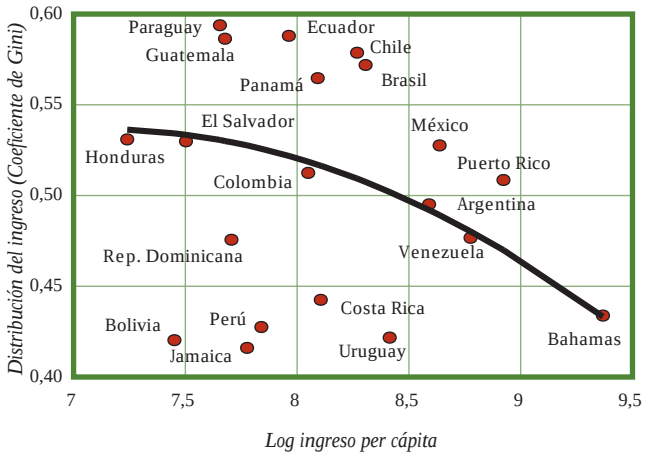
El gráfico 4.2 muestra la relación que existe entre el nivel de desarrollo (medido por el ingreso per cápita ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo) y la desigualdad en los ingresos. También muestra el va-

Gráfico 4.2. Desarrollo y distribución del ingreso



Nota: En éste y en todos los gráficos subsiguientes, las observaciones latinoamericanas se indican en rojo, las economías industrualizadas se muestran en azul, las economías emergentes de Asia oriental se muestran en verde, y otros países en color gris. Para los propósitos de este capítulo, las economías emergentes de Asia oriental están integradas por Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia.
Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.3. Desarrollo y distribución del ingreso, 1982-1992



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

lor estimado implícito en la relación estadística que vincula la desigualdad en el ingreso con el ingreso per cápita y el valor al cuadrado del ingreso per cápita[1]. Si bien algunos estudios recientes han encontrado dificultades para identificar una relación de curva de Kuznets entre el ingreso y la desigualdad, en el conjunto de datos utilizado en este trabajo se observan evidencias de una relación de este tipo entre el ingreso per cápita y la desigualdad.

Sin embargo, la parte ascendente de la relación entre el ingreso y la desigualdad parece ser pertinente sólo en el caso de unos pocos países con niveles muy bajos de ingresos. La característica dominante de la relación entre el desarrollo y la desigualdad es una tendencia bastante marcada a que la desigualdad disminuya a medida que aumenta el ingreso. En particular, pocas economías de América Latina muestran niveles de ingreso lo suficientemente bajos como para colocarlas en un rango en que el mayor ingreso estaría relacionado con un incremento en la desigualdad, aunque varias de ellas se encuentran cerca del punto máximo de la curva estimada.

Esta relación entre el ingreso per cápita y la desigualdad sugiere que el desarrollo constituye una poderosa fuerza; a medida que un país se desplaza desde el nivel de desarrollo que lo coloca en el punto más alto de la curva de concentración del ingreso per cápita, hasta el nivel que caracteriza a las economías industrializadas, se estima que el coeficiente de Gini disminuye más de 10 puntos porcentuales.

Para permitir la posibilidad de que la relación entre el desarrollo y la desigualdad sea diferente en América Latina que en el resto del mundo, en la relación estadística se incluye asimismo una variable ficticia para América Latina. Los resultados sugieren que la etapa de desarrollo no puede explicar toda la desigualdad observada en América Latina; en un determinado nivel de desarrollo, América Latina muestra una desigualdad aproximadamente superior en 10 puntos porcentuales a la del resto del mundo.

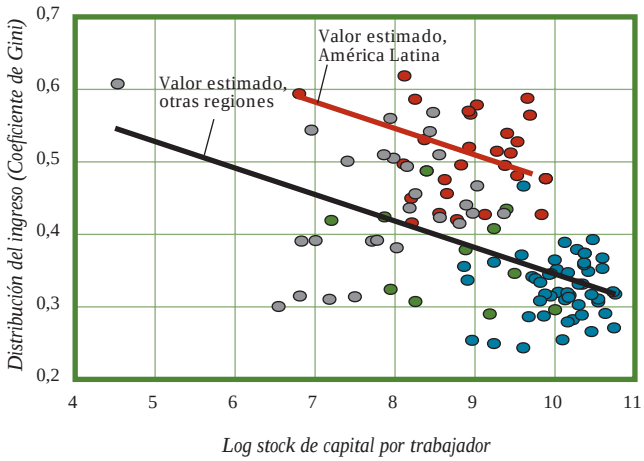
El desarrollo económico está asociado a cambios en la distribución del ingreso porque involucra transiciones económicas y sociales que afectan la posición de diferentes grupos económicos y sociales. En este trabajo se analizan cinco dimensiones de este proceso de transición: la acumulación de capital físico, que afecta el rendimiento de la mano de obra; la transición educacional, que afecta el rendimiento de los trabajadores calificados; la transición demográfica, que tiene profundas implicaciones en cuanto al tamaño de la familia, la participación en la fuerza laboral y el nivel de instrucción; la urbanización, y la formalización de la fuerza de trabajo.

La acumulación de capital se relaciona con una menor desigualdad en los ingresos

El proceso de desarrollo es, en esencia, un esfuerzo de acumulación de capital, tanto físico como humano. En consecuencia, es natural comenzar con el papel de la acumulación de capital. Como puede verse en el gráfico

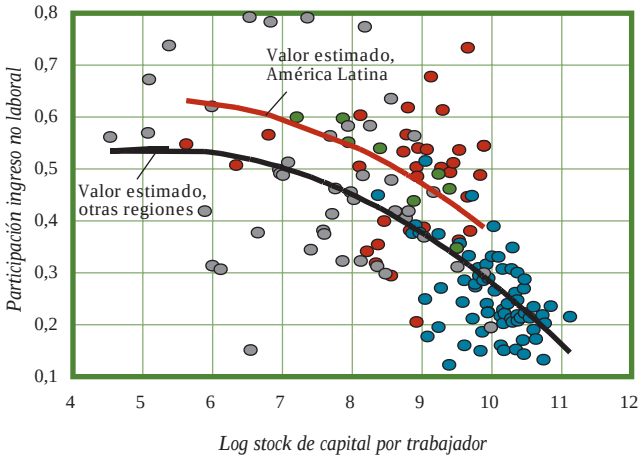
[1] Utilizamos el logaritmo del ingreso per cápita en vez de su nivel, de manera que una variación igual en la variable correspondería a variaciones porcentuales y no absolutas en el ingreso per cápita. También se realizó el mismo análisis utilizando (el logaritmo del) ingreso per cápita y su inversa, como lo sugieren Anand y Kanbur (1993), con resultados esencialmente idénticos a los que se muestran aquí. En el Apéndice pueden verse los resultados de la regresión que se resumen en el gráfico.

Gráfico 4.4. Distribución del ingreso e intensidad de capital



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.5. La participación del ingreso no laboral cae cuando aumenta la intensidad de capital



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

4.4, existe una fuerte correlación negativa entre la desigualdad y la acumulación de capital.

Es fácil comprender la forma en que un aumento en el volumen de capital con el que puede trabajar la mano de obra puede afectar la distribución de los ingresos. La teoría económica básica sugiere que, a medida que el capital se acumula y se vuelve menos escaso, su rendimiento debería decrecer, aumentando el rendimiento de otros factores de producción, como la mano de obra calificada y no calificada. Puesto que el rendimiento del capital beneficia en forma desproporcionada a un subconjunto pequeño y pudiente de la población, se supone que este cambio en el rendimiento de los factores mejoraría la distribución de los ingresos.

Es difícil encontrar datos internacionalmente comparables sobre los salarios y el rendimiento del capital, pero la mayor parte de los países reportan estimaciones aproximadas de la parte del ingreso que se dirige a los trabajadores en la forma de remuneración por el trabajo, y aquélla que es ganada por los empresarios y las empresas. Utilizando esta información, puede verse que existe una fuerte asociación entre la intensidad de capital y los pagos a los factores.

Cuando el capital es más abundante, la remuneración del trabajo tiende a comprender una porción mayor del ingreso nacional, disminuyendo la porción correspondiente al ingreso no laboral. Ello implica que el rendimiento del capital disminuye marcadamente a medida que éste se torna más abundante, puesto que a pesar del incremento en el volumen de capital empleado en la economía, el ingreso del capital (el producto del rendimiento y el volumen del capital) disminuye como proporción del ingreso total. La contrapartida de esta disminución es un incremento en la porción del ingreso que se paga a la mano de obra calificada y no calificada. Como el poder y las habilidades de la mano de obra están distribuidos en forma mucho más uniforme entre la población que la propiedad del volumen de capital de la economía, este hecho tiende a ser un factor de equiparación.

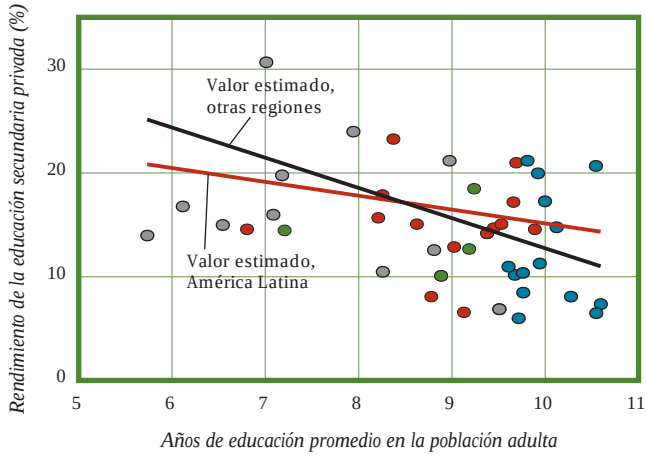
Como se señala en el capítulo 3, estos efectos directos de la acumulación del capital sobre el rendimiento de los factores constituyen sólo el comienzo de la historia, ya que el aumento de los salarios y las mayores oportunidades de trabajo en el mercado relacionadas con el mayor desarrollo del capital también producen importantes cambios en la participación en la fuerza laboral, la fecundidad y la educación, factores que tienen grandes implicaciones sobre la distribución de los ingresos.

El adelanto educacional afecta el rendimiento de la educación, reduciendo la desigualdad

El desarrollo comprende no sólo la acumulación de inversiones en edificios y equipos, sino también la educación de la fuerza laboral. El elevado rendimiento y una distribución desigual de los niveles de instrucción constituyen importantes fuentes de desigualdad en los ingresos. ¿En qué forma afecta la acumulación de capital humano que acompaña al desarrollo económico a estos determinantes de la desigualdad en los ingresos?

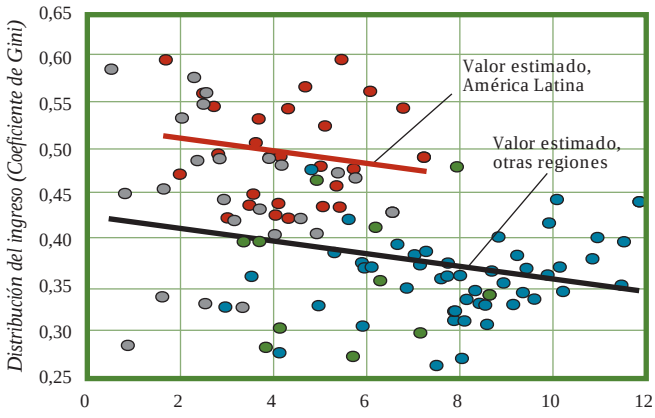
Como en el caso del capital físico, podría esperarse que el rendimiento privado de la educación decreciera a medida que la población se vuelve más educada. Y como se ve en el gráfico 4.6, el rendimiento de la educa-

Gráfico 4.6. El rendimiento de la educación cae cuando la escolaridad aumenta



Nota: Se eliminaron dos observaciones con alto rendimiento de la educación (Botswana y Zimbabwe) para ayudar a la lectura de este gráfico.
Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.7. Distribución del ingreso y logros educativos
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

ción secundaria tiende en efecto a decrecer en aquellos países en los que la población está más educada[2].

¿Cuán importante es este efecto? En promedio, en América Latina la población de 25 a 65 años de edad posee aproximadamente 4,8 años de educación, mientras que en las economías industrializadas esa misma población tiene alrededor de 8,4 años de educación. El gráfico 4.6 sugiere que esta diferencia en el nivel promedio de instrucción está relacionada con un incremento de aproximadamente 7 puntos porcentuales en el rendimiento de la educación en América Latina, incremento en los diferenciales salariales que tendría un importante impacto sobre la distribución del ingreso. Ello sugiere que el aumento del nivel de instrucción en la región podría hacer que la distribución de los ingresos fuera menos desigual, incluso si el adelanto educacional no estuviera acompañado por reducciones en la desigualdad en el nivel de instrucción.

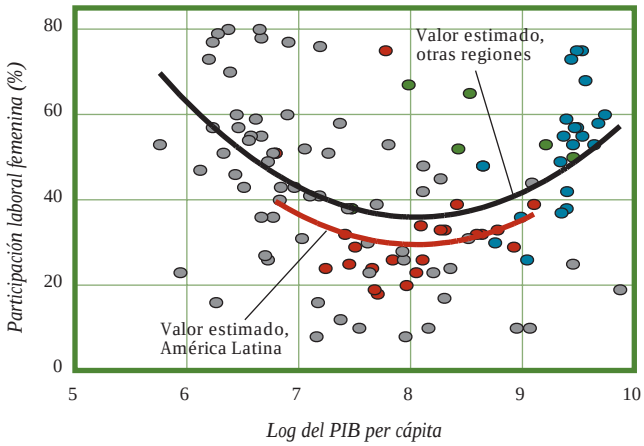
Existe una interacción entre la acumulación de capital físico y humano, ya que los datos también sugieren que si se mantiene constante el nivel promedio de instrucción de la población, una mayor oferta de capital físico está asociada con un mayor rendimiento de la educación. Ello es congruente con la idea de que las industrias de uso intensivo de capital también requieren mano de obra calificada. Ello también implica que es probable que un país o región experimente un rendimiento particularmente alto de la educación si su educación en la gente queda rezagada con respecto a las inversiones en capital.

Hemos visto que el desarrollo afecta a la distribución del ingreso a través de su efecto sobre el rendimiento de los factores. El desarrollo tiende a ser un factor igualizante porque reduce el rendimiento del capital humano y físico, cuya propiedad tiende a concentrarse en las manos de un segmento relativamente pequeño y pudiente de la población. Pero éste no es el fin de la historia, ya que el progreso educacional también está relacionado con cambios sistemáticos en la desigualdad educacional. Esta relación se analiza en el capítulo 2, en el que se explica que la desigualdad educacional tiende a incrementarse con el progreso educacional en un primer momento, pero posteriormente disminuye a medida que dicho progreso continúa. En consecuencia, la desigualdad educacional es en parte un subproducto transitorio del progreso educacional, aspecto que es muy pertinente en el caso de América Latina, puesto que, mientras que las medidas de la desigualdad agregada del nivel de instrucción han estado incrementándose, la desigualdad del nivel de instrucción dentro de las cohortes ya ha comenzado a disminuir.

En consecuencia, el impacto del progreso educacional sobre la desigualdad admite varias respuestas; mientras que esperamos que dicho progreso reduzca la prima que ganan los trabajadores calificados y de esta manera haga que la distribución del ingreso sea menos desigual, al mismo tiempo también puede estar asociado con un incremento en la desigualdad educacional, lo que a su vez tiende a incrementar la desigualdad en los ingresos. La experiencia internacional, resumida en el gráfico 4.7, sugiere que en última instancia el progreso educacional contribuye a disminuir la desigualdad.

[2] El rendimiento de la educación secundaria que se muestra en el gráfico 4.6 y en el resto de este capítulo está tomado de Psacharopoulos (1994), y puede diferir en algunos casos de los cómputos presentados en los capítulos anteriores.

Gráfico 4.8. Desarrollo y participación laboral femenina



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Existe una fuerte relación negativa entre el nivel de instrucción y la desigualdad en los ingresos, aun después de neutralizar el efecto del ingreso per cápita[3]. A igualdad de otros factores, el progreso educacional disminuye la desigualdad; a continuación se proporcionarán algunas estimaciones de la importancia de este factor.

Transición demográfica

En el capítulo anterior se destacó el fuerte vínculo que existe entre la participación de la mujer en la fuerza laboral, la fecundidad y el nivel de instrucción, señalándose que en las familias situadas en el extremo inferior de la distribución de los ingresos, la participación en la fuerza laboral es generalmente baja, y las familias tienden a ser grandes, lo que disminuye su capacidad para invertir en la educación de los hijos. Lo contrario tiende a ocurrir en las familias de altos ingresos, en las cuales la participación en la fuerza laboral es mayor y las familias tienen menos hijos, a los que se proporciona una mejor educación.

Un elemento central es el papel que desempeñan las decisiones sobre fecundidad y tamaño de la familia como influencias clave sobre la desigualdad en los ingresos, tanto en la actual como en las subsiguientes generaciones. Ello reviste suma importancia para América Latina, porque, igual que gran parte del mundo, la región ha experimentado una marcada transición demográfica, pasando de las elevadas tasas de natalidad y mortalidad que eran comunes hace apenas unas pocas generaciones, a un mundo con tasas mucho menores de fecundidad y de mortalidad, una mayor esperanza de vida, y por consiguiente una población de más edad. Esta transición se debe en gran medida a los importantes avances de tecnología médica y de las prácticas de salud pública, y su gradual difusión en las últimas décadas a lo largo de todo el mundo en desarrollo. Estas innovaciones redujeron las tasas de mortalidad, y particularmente las tasas de mortalidad infantil, traduciéndose en un sustancial aumento en el crecimiento demográfico y una disminución en la edad promedio de la población. Con el tiempo las tasas de fecundidad han decrecido, y en la mayor parte del mundo en desarrollo la población está ahora comenzando a crecer más lentamente y a tener mayor edad.

Si bien la transición demográfica que está experimentando actualmente la mayor parte del mundo en desarrollo se relaciona con los adelantos médicos ocurridos en el último medio siglo, también guarda una importante relación con el desarrollo económico, puesto que ese proceso afecta las decisiones familiares acerca de la fecundidad, la participación en la fuerza laboral y la educación. A través de estas decisiones, la transición demográfica está ejerciendo un importante impacto sobre la distribución del ingreso.

A medida que aumenta el desarrollo y las oportunidades de empleo, a las mujeres les resulta cada vez más ventajoso incorporarse al mercado laboral. Al mismo tiempo, el proceso de urbanización que típicamente acompaña al desarrollo, y la extensión del suministro de agua potable, energía eléctrica y las redes de comunicación, reducen el tiempo y el esfuerzo requeridos para administrar el hogar, facilitando que los miembros de la familia que pueden obtener ingresos secundarios se incorporen a la fuerza laboral.

El gráfico 4.8 sugiere que la participación femenina en la fuerza laboral tiende a seguir un patrón en forma de U. Tiende a ser relativamente elevada en los niveles muy bajos de desarrollo, quizá como reflejo del hecho de que las economías de muy bajos ingresos son predominantemente rurales, en las que la participación femenina tiende a ser elevada, y que a niveles muy bajos de ingreso muchas mujeres simplemente no pueden dejar de trabajar. Comenzando a niveles bajos de ingresos, la participación femenina tiende a decrecer a medida que se incrementa el ingreso per cápita, hasta que, cuando se alcanzan niveles moderados de ingresos, la participación comienza a incrementarse junto con el ingreso, reflejando los mayores incentivos y las posibilidades de

[3] Resulta útil neutralizar el efecto del ingreso per cápita para evitar confundir el efecto del progreso educacional con otros elementos del proceso de desarrollo con los cuales probablemente esté correlacionado el progreso educacional. Si no se neutraliza el efecto del ingreso per cápita, la correlación entre la educación y la distribución del ingreso es sustancialmente mayor que la que se muestra en el gráfico 4.7.

participación en la fuerza laboral que se han analizado. El gráfico también muestra que la participación de la mujer en la fuerza laboral tiende a ser menor en América Latina que en otros países con niveles similares de ingresos.

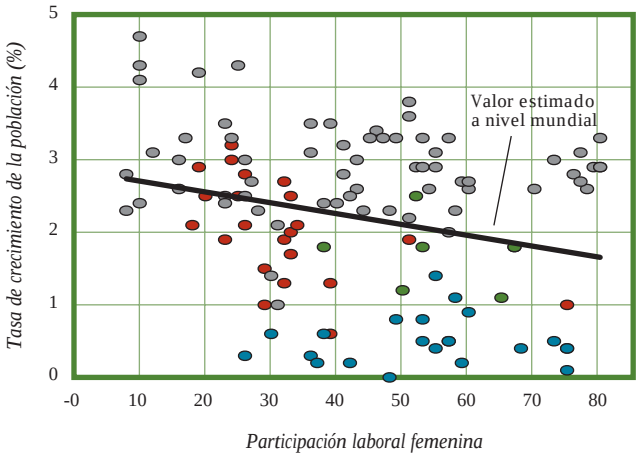
Como se destaca en el capítulo 3, la decisión de participar en la fuerza laboral y la decisión sobre el número de hijos están estrechamente relacionadas. Las familias en las cuales ambos cónyuges trabajan tienden a preferir tener menos hijos que las familias en las que un miembro que posiblemente podría obtener ingresos secundarios no se incorpora a la fuerza laboral y permanece en el hogar. En consecuencia, a medida que aumenta el desarrollo y se incrementa la participación de la mujer en la fuerza laboral, las tasas de fecundidad y la tasa de crecimiento demográfico tienden a disminuir.

Por lo tanto, el desarrollo constituye un importante factor impulsor de la transición demográfica, a través de su impacto sobre los incentivos y las posibilidades de participar en la fuerza laboral que enfrentan las familias. ¿Qué tiene que ver esto con la distribución del ingreso? Mucho, aparentemente. El gráfico 4.10 muestra que existe una fuerte correlación positiva entre el crecimiento demográfico y la desigualdad en los ingresos, incluso después de neutralizar el efecto del nivel de desarrollo. Esta asociación es muy marcada; el gráfico 4.10 sugiere que si se mantiene constante el nivel de desarrollo, una disminución de 2 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento demográfico estaría relacionada con una reducción de más de 7 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini de desigualdad en el ingreso, que representa más de una tercera parte de la diferencia real que existe en la desigualdad en los ingresos entre América Latina y los países industrializados. El vínculo entre los factores demográficos y la desigualdad en los ingresos también es evidente dentro de América Latina (véase el gráfico 4.11).

¿Qué factores explican este importante vínculo entre la demografía y la distribución? Se han presentado varias explicaciones. Algunos autores se concentran en las implicaciones relacionadas con la estructura de edades de la población. Por ejemplo, está bien documentado que los diferenciales de ingresos entre los trabajadores calificados y no calificados tienden a incrementarse significativamente a medida que los trabajadores progresan en su carrera, y luego disminuyen también en forma significativa después de que se jubilan[4]. Por lo tanto, en una población que tiene muchos trabajadores de mayor edad, los diferenciales de ingreso creados por los diferentes niveles de educación serán mayores, y la desigual-

[4] Véanse en Atkinson (1982, página 100) evidencias correspondientes a las economías industrializadas, y en Duryea y Székely (1998) y el capítulo 2 de este informe, las evidencias correspondientes a América Latina.

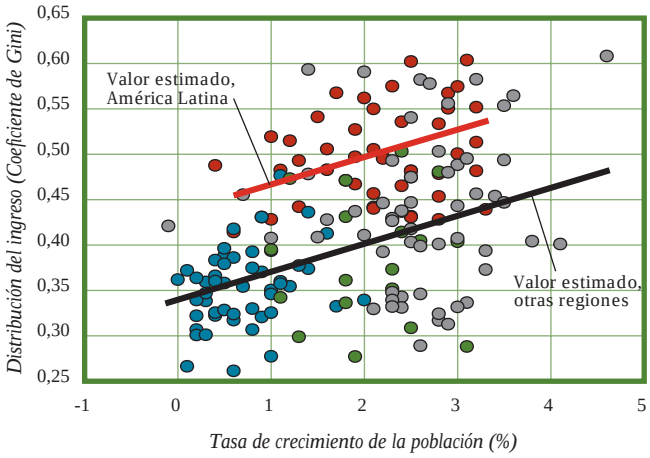
Gráfico 4.9. Participación laboral femenina y crecimiento de la población



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

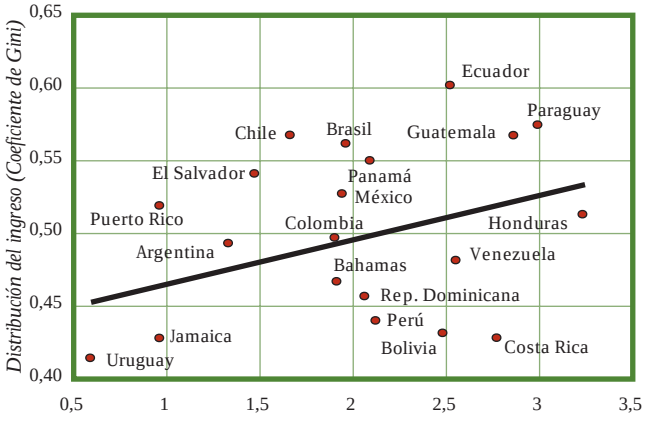
Gráfico 4.10. Demografía y distribución del ingreso

(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



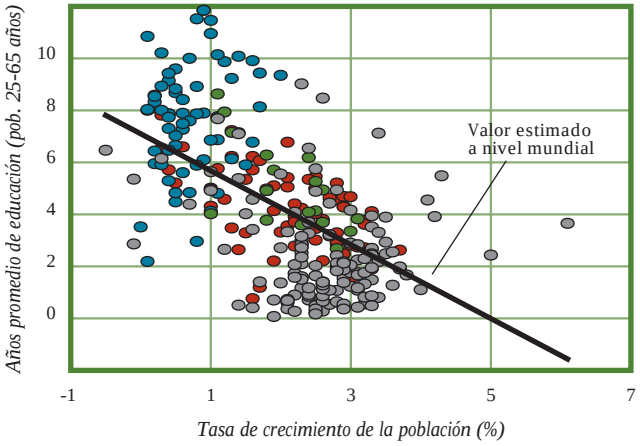
Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.11. Demografía y distribución del ingreso



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

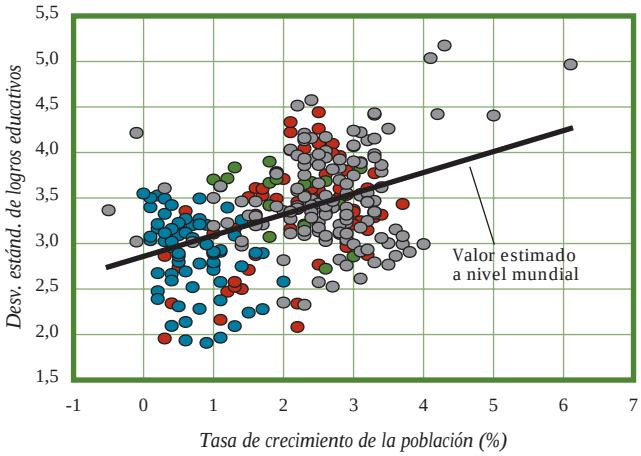
Gráfico 4.12. Demografía y logros en educación



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.13. Inequidad educacional

(Correlación parcial, controlada por años promedio de educación)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

dad en los ingresos también será mayor que cuando se trata de una población en la que la mayor parte de la fuerza laboral está constituida por jóvenes. Sin embargo, ello no puede explicar por qué los países que tienen un rápido crecimiento demográfico y poblaciones más jóvenes tienden a tener una desigualdad de ingresos mayor, no menor, que los países con poblaciones de más edad[5].

Puede derivarse una explicación alternativa de la interacción que existe entre los salarios de los trabajadores no calificados, las decisiones familiares y la desigualdad, consistente con otros resultados de este informe. En el capítulo anterior se sostiene que cuando el rendimiento del empleo es bajo, la participación en la fuerza laboral es más baja, las familias son más grandes y la educación de los niños es más limitada. En este contexto, las elevadas tasas de fecundidad y el rápido crecimiento demográfico asociado a ellas reflejan una situación en la cual el rendimiento del trabajo en el mercado es bajo, en comparación con los beneficios de permanecer en el hogar y tener una familia más numerosa.

Por lo tanto, no sorprende observar que el nivel de instrucción tiende a ser bajo en los países en los que las tasas de crecimiento demográfico son elevadas. El gráfico 4.12 ilustra la fuerte correlación negativa que existe entre el nivel promedio de instrucción de la población adulta y la tasa de crecimiento demográfico.

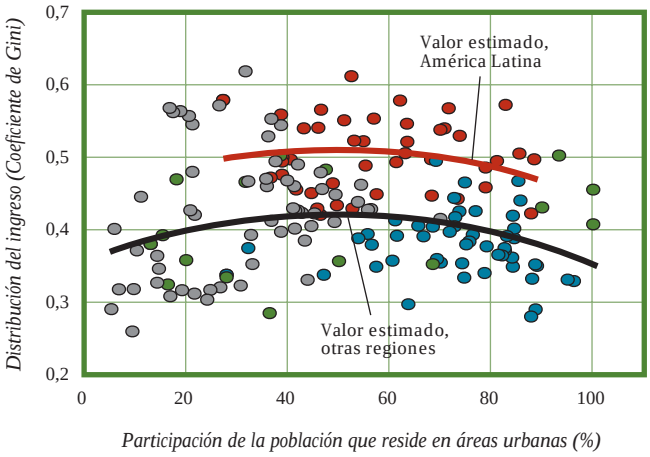
Por supuesto, esta correlación no debe interpretarse como una relación estructural en la cual la causalidad va solamente de la demografía al nivel de instrucción. Es probable que también tenga importancia la causalidad inversa. A igualdad de otras condiciones, el mayor nivel de instrucción probablemente esté relacionado con menores tasas de fecundidad y crecimiento demográfico. De hecho, esta relación mutua entre las decisiones en materia de fecundidad y educación constituyó un punto clave del argumento expresado en el capítulo 3. La muy marcada relación empírica entre la fecundidad y la educación respalda este argumento, que a su vez ayuda a comprender el fuerte vínculo empírico que existe entre la demografía y la distribución del ingreso.

Pero hay algo más. En la medida en que una elevada fecundidad y un rápido crecimiento demográfico reflejan un entorno económico que ofrece un bajo rendimiento del trabajo en el mercado, el efecto probablemente sea particularmente marcado en el caso de las familias pobres, cuyos padres no calificados reciben una menor recompensa por incorporarse a la fuerza laboral. En consecuencia, el rápido crecimiento demográfico debe relacionarse no sólo con bajos niveles promedio de instrucción, sino también con una distribución más desigual del nivel de instrucción entre la población, como de hecho se comprueba en la práctica.

Cuando se tiene en cuenta la relación que existe entre el nivel promedio de instrucción y la desigualdad educacional analizada en el capítulo 2, puede verse que existe una fuerte correlación positiva entre el crecimiento demográfico y la desigualdad educacional (medida por la desviación estándar del nivel de instrucción). Ello su-

[5] Por otra parte, si hay muchos trabajadores jubilados, la desigualdad en los ingresos tenderá a decrecer. Existe cierta base para la idea de que la existencia de una población numerosa en edad de jubilación está asociada con una menor desigualdad; en un marco estadístico con variables múltiples, las elevadas tasas de crecimiento demográfico —y en consecuencia las poblaciones más jóvenes— están relacionadas con una mayor desigualdad, mientras que al mismo tiempo la proporción de la población de más de 65 años está relacionada con una menor desigualdad en los ingresos.

Gráfico 4.14. Urbanización y distribución del ingreso
(Correlación parcial, controlada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

giere que los factores subyacentes que hacen que las familias muestren mayores tasas de fecundidad afectan negativamente no sólo la tasa de inversión en capital humano del país, sino también la distribución de esas inversiones entre la población, con consecuencias negativas para la distribución de los ingresos.

En resumen, se han identificado varios canales a través de los cuales los factores demográficos afectan la distribución de los ingresos. El ejemplo acerca de los hogares que se señaló en el capítulo 3 se ve respaldado por las comparaciones internacionales; en general, las elevadas tasas de fecundidad, la baja participación de la mujer en la fuerza laboral y un bajo nivel de instrucción tienden a coexistir, y estos factores están relacionados con una mayor desigualdad en los ingresos.

Este aspecto reviste importancia para América Latina, porque los diferentes países de la región se encuentran en etapas muy distintas de la transición demográfica, que van desde países relativamente jóvenes como Nicaragua, Haití y Guatemala, donde la edad promedio de la población es apenas superior a los 20 años, hasta países como Argentina, Jamaica y Uruguay, donde la edad promedio de la población es de más de 30 años, igual o superior a la de las economías industrializadas. Estas diferencias en la estructura demográfica contribuyen a explicar las diferencias en el grado de desigualdad que caracteriza a los países de la región, y también ayudan a explicar por qué América Latina tiene mucha más desigualdad que las economías industrializadas.

El vínculo entre la demografía y la distribución también es importante e interesante porque la mayor parte de los países de América Latina se encuentran en medio de una importante transición demográfica, en la que están disminuyendo el tamaño de la familia y las tasas de natalidad. Mirando hacia el futuro, esta transición demográfica debería resultar favorable para la distribución de los ingresos en la región.

Urbanización

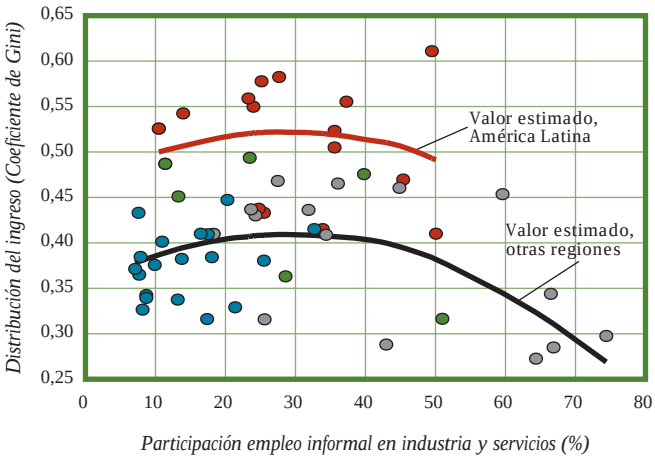
El desarrollo también se relaciona con la urbanización, y como gran parte del mundo en desarrollo, América Latina está experimentando una urbanización gradual. La proporción de la población que vive en zonas urbanas se ha incrementado de alrededor del 50% en los años sesenta al 53% en los años setenta, al 58% en los ochenta y a más del 60% en los noventa. Esta transición afecta la distribución de los ingresos porque el entorno económico en las zonas rurales difiere notablemente del de las ciudades. Como se ha visto en el capítulo 2, una característica clave del panorama económico en América Latina es una brecha muy grande entre el ingreso de las familias en las zonas urbanas y rurales. Si se mantienen constantes otros determinantes de los salarios, como la educación y la experiencia, los trabajadores de las zonas rurales ganan aproximadamente un 20% menos que los de las zonas urbanas. Pero la brecha en las remuneraciones en la práctica es sustancialmente mayor que esto, porque no todo es igual en el campo y en la ciudad; de hecho, el nivel de instrucción es notablemente inferior en las zonas rurales, como reflejo de los bajos salarios, el menor rendimiento de la inversión educacional y el mayor tamaño de las familias. Por último, como las familias rurales tienden a ser más numerosas, reflejando tanto el mayor número de hijos como una mayor tendencia a conformar hogares de familias extendidas, las diferencias en los ingresos per cápita de los hogares urbanos y rurales se incrementa aún más.

¿Qué significa esta brecha en las remuneraciones para la distribución del ingreso? En las primeras etapas de la transición hacia una sociedad urbana, cuando casi toda la población vive en zonas rurales de bajos salarios, se esperaría que la desigualdad en los ingresos fuera relativamente baja. Pero a medida que las personas comienzan a trasladarse a las zonas urbanas de mayores salarios, la sustancial brecha que se observa entre las remuneraciones urbanas y rurales contribuirá a incrementar gradualmente la desigualdad. Hacia el fin del proceso, cuando la mayor parte de los trabajadores han realizado la transición hacia el sector urbano, la brecha en las remuneraciones urbanas y rurales afectará sólo a una reducida fracción de la población, y en consecuencia su contribución a la desigualdad de los ingresos en el país será también reducida.

En consecuencia, debería esperarse que se produjese una relación en forma de U invertida entre la urbanización y la desigualdad, y de hecho esto es lo que se deduce de los datos. Incluso después de aislar el efecto del ingreso per cápita, la urbanización tiene un importante efecto sobre la distribución de los ingresos. Se estima que la urbanización tiene su mayor impacto adverso sobre la distribución cuando la tasa de urbanización se encuentra alrededor del 50%, aproximadamente en el punto en que América Latina se ha encontrado durante las últimas décadas. Pero la experiencia internacional sugiere que a medida que continúe el proceso de urbanización más allá de este punto, comenzará a observarse un impacto favorable sobre la distribución.

Gráfico 4.15. Informalización y distribución del ingreso

(Correlación parcial, controlada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Formalización

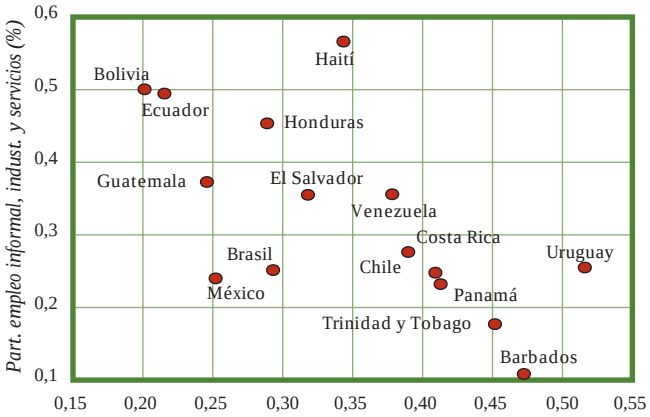
La última manifestación de la etapa de desarrollo de América Latina es su gran sector informal. La incorporación de una creciente proporción de la fuerza laboral a relaciones formales de empleo constituye una característica del proceso de desarrollo, e internacionalmente el tamaño del sector informal tiende a disminuir con el ingreso per cápita. A medida que continúa el desarrollo en la región, es natural esperar que la incidencia de la informalidad también tenderá a disminuir. ¿Qué significará esta transición para la desigualdad en los ingresos?

Como se ha visto en los capítulos anteriores, en el sector informal el empleo generalmente tiene una remuneración menor que en los sectores formales. Ello no ocurre en el caso de todos los trabajadores y todos los tipos de empleo formal, pero sí en la mayor parte, y especialmente en el caso de las mujeres. Al mismo tiempo, al no verse afectadas por las limitaciones impuestas por los salarios mínimos y las negociaciones colectivas, las remuneraciones en el sector informal son sustancialmente más desigualdes que en el sector formal.

En consecuencia, como en el caso de la urbanización, debería esperarse una relación en forma de U invertida entre la informalidad y la desigualdad. Debido a las diferencias entre los ingresos promedio de los trabajadores en los sectores formal e informal, la desigualdad podría incrementarse en las primeras etapas de la formalización. Sin embargo, a medida que avanza el proceso de formalización y el sector informal gradualmente se contrae, con el tiempo la desigualdad comenzará a decrecer al incorporarse una creciente proporción de la fuerza laboral al sector formal, en el que los diferenciales salariales son más limitados que en el sector informal.

El gráfico 4.15 sugiere que el proceso de formalización involucra un aumento de la desigualdad hasta que

Gráfico 4.16. Profundización financiera y empleo informal en América Latina 1982-1992



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

la tasa de informalidad decrece a alrededor del 25 al 30% del empleo total, después de lo cual una disminución ulterior en el tamaño del sector informal está relacionada con una disminucion en la desigualdad. Este es un aspecto importante para América Latina, donde las tasas de informalidad se sitúan para los distintos países entre 11 y cerca del 60% de la fuerza laboral, con una tasa mediana del 27%. Ello significa que alrededor de la mitad de los países de la región se encuentran actualmente en un nivel de informalidad en el que, según la experiencia internacional, una mayor formalización de la fuerza laboral tenderá a reducir la desigualdad. La mayoría de los países restantes de la región muestran tasas de informalidad que oscilan entre el 30 y el 50%, nivel en el cual la formalización tiene tan solo un reducido efecto nega-

tivo sobre la distribución del ingreso, y apenas unos pocos países se encuentran aún en un nivel mayor de informalidad, donde el proceso de formalización de la fuerza laboral puede tener consecuencias adversas sobre la distribución del ingreso.

Si bien se ha sugerido que la formalización de la fuerza laboral constituye un aspecto normal del proceso de desarrollo, ello no significa que se produzca en forma automática con el crecimiento económico. Encontramos por ejemplo que en América Latina la informalidad está relacionada con la existencia de mercados financieros poco profundos, lo cual es congruente con la idea de que muchos empresarios se ven forzados a continuar en una situación de informalidad y actividades en pequeña escala porque no pueden obtener el crédito que podría financiar una expansión y una formalización de sus actividades comerciales.

Ello pone de relieve el hecho de que, mientras que la formalización normalmente acompaña al desarrollo, el proceso puede entorpecerse si el sistema financiero interno no se halla en condiciones de respaldar la transición. Por la misma razón, las medidas de política que promueven el desarrollo de un sistema financiero sólido con capacidad para atender a las pequeñas empresas puede promover la formalización.

Resumen: el estado de desarrollo y la desigualdad

El desarrollo económico está relacionado con una disminución de la desigualdad en los ingresos, por lo menos en el nivel que es relevante para la mayor parte de los países de América Latina en la actualidad. A medida que la región se desarrolla, la distribución del ingreso se ve influida favorablemente por las transiciones asociadas con el desarrollo, como son el desarrollo del capital, el avance educacional, la transición demográfica, la urbanización y la formalización de la fuerza laboral. Sin embargo, ello no debe ser motivo de complacencia. El desarrollo es un proceso lento y cualquier mejoramiento en la distribución de los ingresos puede producirse también muy lentamente. Los mecanismos analizados en este capítulo pueden proporcionar potenciales palancas para que la política asegure una mejoría duradera en la distribución de los ingresos.

En resumen, mirando hacia el futuro, el mensaje es optimista. América Latina está experimentando varias transiciones que en algunos casos han producido mayor desigualdad, pero que puede esperarse que en un futuro cercano ejerzan una influencia más igualizante sobre la distribución de los ingresos. Sin embargo, si bien el eventual resultado de estas transiciones probablemente sea significativo, no reducirá la desigualdad de América Latina a los niveles de Asia del Este. En otras palabras, hay algo acerca del entorno económico latinoamericano que está generando persistentemente una mayor desigualdad en la región, incluso después de aislar el efecto del estado de desarrollo de los países de la región.

TRASFONDO ESTRUCTURAL PARA LA DESIGUALDAD DEL INGRESO

Exploraremos ahora dos de estos factores “estructurales” o de más largo plazo. El primero es el acervo geográfico latinoamericano, que ha dotado a la región con tipos específicos de tierras, recursos naturales y condiciones climáticas que constituyen el trasfondo del desarrolo económico. El segundo factor, fundamentalmente relacionado con estas dotaciones, es la exposición de la región a grandes shocks económicos, lo que ha estado relacionado con una historia de volatilidad macroeconómica. Ello ha influido sobre las perspectivas de desarrollo de la región, y ha afectado en mayor medida a los miembros más pobres de sus sociedades.

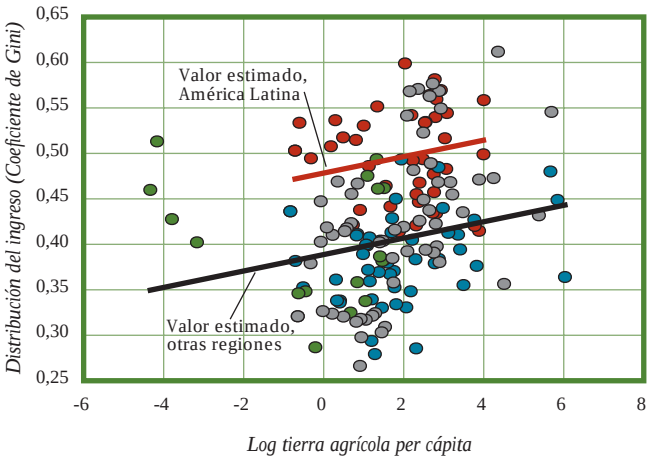
La geografía y los recursos naturales

América Latina se diferencia de otras regiones por muchas razones. Una de ellas es la rica dotación de recursos naturales de la región, que ha desempeñado un papel fundamental en su historia, y que la distingue de las economías de Asia oriental y meridional, que generalmente no cuentan con la misma cantidad de recursos. ¿Qué significa esta dotación de recursos para la distribución del ingreso?

En los gráficos 4.17 a 4.20 se muestra la relación que existe entre la desigualdad en los ingresos y las diversas medidas de intensidad de recursos y condiciones climáticas. Los gráficos muestran, respectivamente, la cantidad de tierras agrícolas per cápita, las exportaciones de productos básicos como porcentaje del PIB, y la distancia del ecuador, comparando en primer lugar a América Latina con otras regiones y efectuando comparaciones dentro de la propia América Latina. Cada uno de los gráficos muestra la correlación que existe entre la desigualdad en los ingresos, medida en función del coeficiente de Gini, y la variable explicativa después de tomar en cuenta la relación empírica entre la desigualdad en los ingresos y la etapa de desarrollo, analizada anteriormente.

Las correlaciones son impactantes. Los países con una vasta extensión de tierras agrícolas per cápita son

Gráfico 4.17. Uso de la tierra y distribución del ingreso
(Correlación parcial, ajustada por el ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Cuadro 4.1. Valor explicativo de los diversos determinantes posibles de la desigualdad en los ingresos

Latitud (distancia del ecuador)	0,532
Intensidad de tierra (logaritmo de las tierras agrícolas per cápita)	0,207
Exportaciones de productos básicos como porcentaje del PIB	0,144
Estado de desarrollo (ingreso per cápita y su cuadrado)	0,442
Intensidad de capital (logaritmo del volumen de capital por trabajador)	0,280
Nivel promedio de escolaridad	0,396
Desviación estándar del nivel de escolaridad	0,202
Tasa de crecimiento demográfico	0,430
Urbanización (población urbana por uno menos la población urbana)	0,275
Informalidad (proporción del empleo no salarial en los servicios industriales)	0,261
Volatilidad del PIB real (desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB real)	0,198
Volatilidad de los términos de intercambio (desviación estándar de la variación porcentual en los términos de intercambio)	0,198
Profundidad financiera (relación entre la oferta monetaria en sentido amplio y el PIB)	0,272
Desigualdad en la propiedad de la tierra (coeficiente de Gini);	0,197

Nota: Las cifras que figuran en el cuadro son el R^2 de una regresión lineal del coeficiente de Gini sobre la variable explicativa. La regresión también incluyó una variable ficticia para distinguir entre las medidas de la desigualdad en los ingresos que provienen de encuestas de los gastos de las unidades familiares, en vez de encuestas del ingreso, puesto que existe una tendencia a que los gastos sean menos desiguales que los ingresos. También se incluyó una variable ficticia para los países comunistas, donde la desigualdad es mucho menor. Debido a la falta de datos para las diferentes variables explicativas, las distintas regresiones incluyeron diferentes submuestras del conjunto de datos.
Fuente: Márquez (1998).

sustancialmente más desiguales que aquéllos que tienen relativamente escasa tierra per cápita. Los países que dependen de grandes exportaciones de productos básicos también son sustancialmente más desiguales que los países con menores exportaciones de productos básicos.

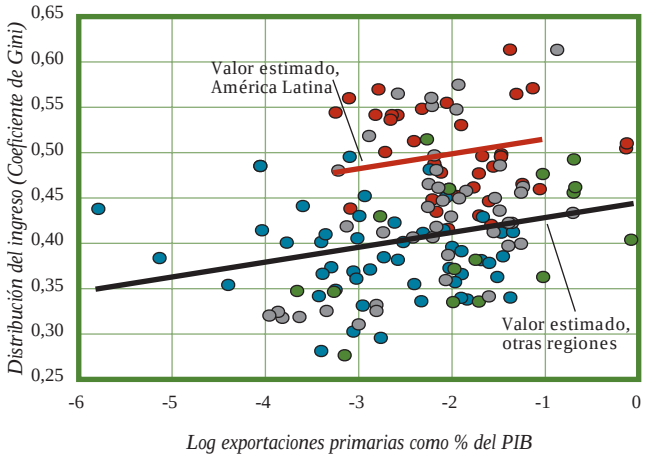
Es particularmente notable la correlación que existe entre la latitud y la desigualdad. Los países situados cerca del ecuador muestran sistemáticamente una mayor desigualdad en los ingresos, incluso después de tomar en cuenta el hecho de que los países situados en los trópicos tienden a ser mucho menos desarrollados que los países de las regiones más templadas. Este es un hecho cierto al nivel mundial, y también dentro de América Latina.

Esta correlación entre latitud y desigualdad es, de hecho, la más fuerte de todas las analizadas para este informe, como puede verse en el cuadro 4.1, que mide las diversas explicaciones posibles de la distribución del ingreso. Las cifras del cuadro constituyen la fracción de la varianza del coeficiente de Gini explicada por la relación estadística simple con la variable explicativa indicada.

Como puede verse en el cuadro, la correlación entre la latitud y la desigualdad en los ingresos es mayor que la de cualquier otra variable explicativa. Si bien la comparación de las cifras del cuadro se complica por el hecho de que las diferentes variables tienen distintas observaciones faltantes, y en consecuencia la submuestra de los datos que explica cada variable difiere en cierta medida, la importancia de la latitud como explicación de la desigualdad también se ve confirmada por la robustez de la variable a la inclusión de variables explicativas alternativas. En todas las numerosas especificaciones que se han explorado en este caso, la variable que mide la distancia al ecuador es altamente significativa en términos estadísticos y, como se verá más adelante, en términos económicos. La medida de la intensidad de la tierra y la dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos también han demostrado ser factores predictivos bastante importantes de la desigualdad, aunque la correlación entre estas variables es menos espectacular.

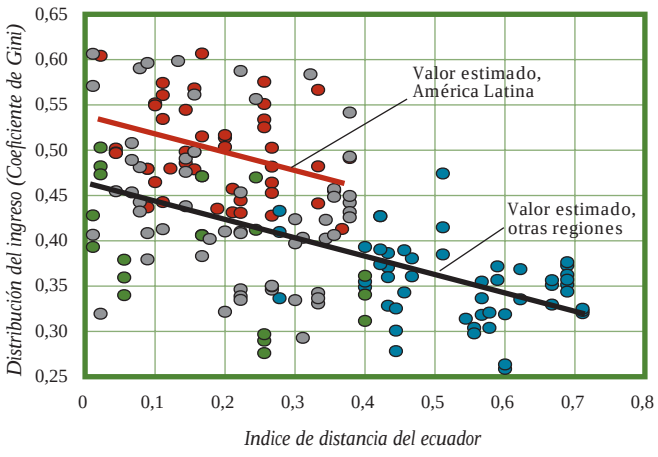
Esta fuerte relación entre la geografía y la desigualdad es inquietante, ya que no es evidente cuáles son los canales a través de los cuales ocurre. ¿Cuáles son los mecanismos que explican que en los climas tropicales tiendan a ser mayores la concentración de la propiedad y de los ingresos? Existen varias hipótesis, todas las cuales pueden contener elementos de verdad.

Gráfico 4.18. Exportaciones primarias y distribución del ingreso
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.19. Latitud y distribución del ingreso
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



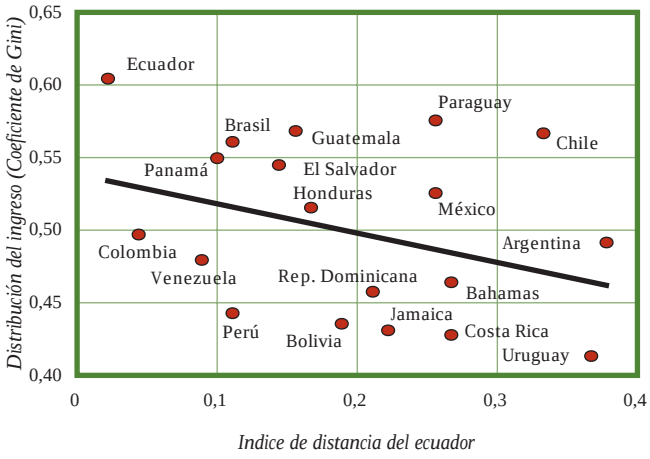
Nota: La variable latitud es el valor absoluto de la latitud real del centro del país dividida por 90. Se ubica entre cero y uno, correspondiendo el valor cero al ecuador y el valor uno a los polos norte y sur.
Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Las condiciones tropicales reducen los salarios y la productividad de la mano de obra

Una explicación de esta asociación destaca las dificultades que las condiciones tropicales crean para los trabajadores, y su impacto sobre la productividad de la mano de obra. Si bien se han experimentado adelantos en el mejoramiento de algunas de estas condiciones, la vida en las zonas tropicales sigue viéndose complicada por las enfermedades y por otros problemas relacionados con el clima, la calidad de los suelos, las plagas y la calidad del agua. Todos ellos afectan negativamente la productividad de la mano de obra, y en particular socavan la eficiencia agrícola. Ello se ve amplificado por el hecho de que muchas de las innovaciones más importantes en materia de tecnología agrícola están relacionadas con productos agrícolas y técnicas de producción que se adaptan a las regiones templadas pero no a las tropicales.

En estudios recientes se ha comenzado a cuantificar el enorme peso que estas condiciones imponen al aumento del crecimiento económico[6]. Esta interrupción de las perspectivas de desarrollo contribuye en sí misma a la desigualdad, puesto que el desarrollo económico tiende a ser beneficioso para la distribución, excepto a niveles muy bajos de ingresos. Pero también existen buenas razones para esperar que las condiciones tropicales ejerzan un efecto independiente sobre la desigualdad en los ingresos. Por lo menos en las primeras etapas de desarrollo, cuando la industrialización está desplazando trabajadores de la fuerza laboral rural, los salarios y las condiciones de trabajo en el sector moderno estarán vinculados, por lo menos en cierta medida, a las condiciones que imperan en las zonas rurales.

Gráfico 4.20. Latitud y distribución del ingreso, América Latina
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



Nota: La variable latitud es el valor absoluto de la latitud real del centro del país dividida por 90. Se ubica entre cero y uno, correspondiendo el valor cero al ecuador y el valor uno a los polos norte y sur.
Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Si un trabajador independiente sin mucho capital puede ganarse adecuadamente la vida en la agricultura —como fue el caso en Estados Unidos durante gran parte de su industrialización— se determinará un mínimo bastante alto para los salarios que los trabajadores estarán dispuestos a aceptar en el sector industrial. En estas

[6] Véase Sachs y Warner (1995) y Gallup y Sachs (sin fecha).

condiciones, la industrialización puede producirse con salarios relativamente altos y una baja desigualdad en los ingresos. Si, por otra parte, los trabajadores de las zonas rurales enfrentan la situación de baja productividad y difíciles condiciones de vida que se encuentran en muchas regiones tropicales, la industrialización puede producirse en un "mercado de compradores" de mano de obra, con bajos salarios y elevada desigualdad. Además, la resultante desigualdad en los ingresos probablemente se vea ampliada y perpetuada por el impacto de estas difíciles condiciones del mercado laboral, tanto en los sectores rurales como modernos, sobre las decisiones familiares acerca de la fecundidad, la participación en la fuerza laboral y la educación.

Los cultivos tropicales se relacionan con una distribución desigual de la tierra y de los ingresos

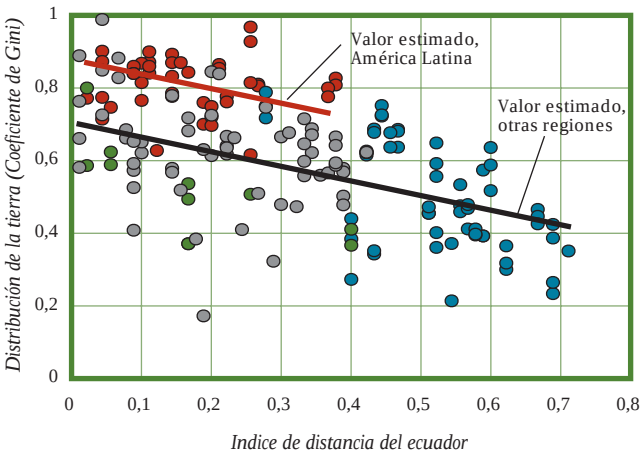
Estas condiciones del mercado laboral pueden verse reforzadas por mecanismos que se identifican en una segunda explicación complementaria de la asociación que existe entre el entorno tropical y la desigualdad[7]. Esta explicación destaca la naturaleza de las tecnologías apropiadas para los cultivos tropicales, en comparación con los cultivos que se realizan en climas templados. Muchos de los cultivos tropicales más importantes, entre ellos el algodón, el azúcar y el tabaco, se producen eficientemente en plantaciones en gran escala. Ello no ocurre tanto en el caso de los cultivos de climas más templados, como el trigo, el maíz o la cebada, en los cuales, hasta la introducción relativamente reciente de la mecanización agrícola, la producción en escala reducida resultaba razonablemente eficiente.

Se ha sostenido que el rendimiento de escala asociado con muchos cultivos tropicales facilita la extrema concentración de la propiedad de la tierra. Ciertamente, esta idea surge de los datos, que muestran que la propiedad de la tierra está mucho más concentrada en las zonas tropicales que en las templadas.

De hecho, la correlación que existe entre la latitud y la concentración de la propiedad de la tierra es aún más notable que la correlación entre la latitud y la distribución de los ingresos, lo que sugiere que la promoción de una propiedad altamente concentrada de la tierra es un importante mecanismo a través del cual el clima y la geografía han influido sobre la distribución de los ingresos.

La concentración de la propiedad de la tierra facilitada por el creciente rendimiento de escala en la producción de cultivos tropicales reduce la competencia entre los empleadores y puede proporcionarles un sustancial poder de mercado sobre sus empleados, complicando así las dificultades que deben enfrentar los trabajadores en las zonas tropicales. La manifestación más extrema

Gráfico 4.21. Latitud y distribución de la tierra
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

de este poder de mercado fue la esclavitud, fenómeno que se desarrolló casi exclusivamente en climas tropicales y subtropicales, principalmente en partes del Nuevo Mundo en las que la tecnología agrícola presumiblemente las hacía más lucrativas. Un punto de vista es que la desigualdad que se observa en muchas partes de América Latina es en gran medida un legado de los mercados laborales tropicales, incluida la esclavitud.

La concentración de la propiedad de la tierra que tipifica a los países de las regiones tropicales se vio facilitada en América Latina por las políticas sobre tierra, inmigración y mano de obra que se aplicaron desde las primeras épocas coloniales. Desde el punto de vista histórico, es interesante preguntarse si estas políticas fueron accidentes de la historia, o fueron en sí mismas el resultado de la dotación de recursos naturales, del clima y de otras condiciones geográficas de las colonias latinoamericanas. Se ha sostenido que tales políticas, así como muchas de las características institucionales que desde hace mucho tiempo se han invocado como explicaciones de la distribución altamente sesgada de los ingresos en América Latina, tienen sus raíces en la dotación de factores que encontraron los colonizadores españoles y portugueses de la región[8].

Las economías emergentes de Asia oriental constituyen una importante excepción a la regla general de que los países situados en las regiones tropicales tienen una propiedad más concentrada de la tierra. Estos países se hallan situados cerca del ecuador, pero muestran una

[7] Véase una convincente presentación de este punto de vista en Engerman y Sokoloff (1998).
[8] Engerman y Sokoloff (1998).

concentración muy baja de la propiedad de la tierra. Esta puede constituir una de aquellas raras excepciones que en la práctica confirman la regla, que no muestra las economías de escala asociadas con otros cultivos tropicales como el azúcar, el algodón o el tabaco, ya que el cultivo en el que generalmente se basaron estas sociedades fue el arroz. Si bien ciertamente pueden estar en juego otros factores, parece verosímil que la distribución relativamente más igualitaria del ingreso en Asia oriental tiene mucho que ver con las estructuras económicas, sociales e institucionales derivadas de la cultura del arroz.

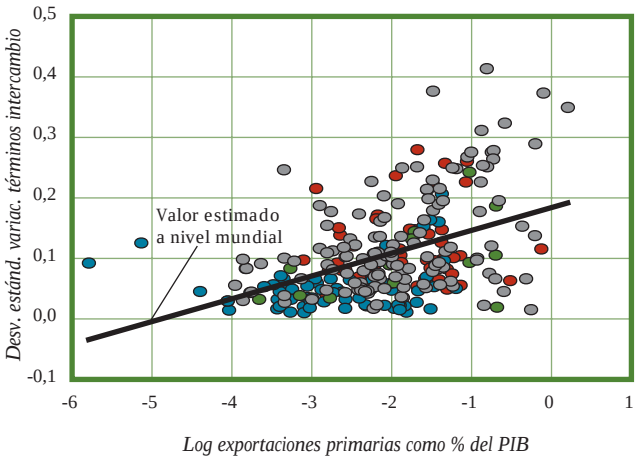
Pero este ejemplo también pone de manifiesto las limitaciones en cuanto a los datos. Si bien tienen un sustancial poder de predicción, las variables como la distancia del ecuador obviamente no son más que sustitutos rudimentarios de importantes diferencias estructurales estrechamente relacionadas, pero no idénticas, al indicador. Lo mismo se observa, por ejemplo en las medidas agregadas de la intensidad de la tierra si, como se ha sostenido, existen importantes diferencias entre los distintos tipos de tierras.

Los recursos naturales como elemento de absorción de capital

Existen otras explicaciones para el vínculo entre la dotación de recursos naturales y la desigualdad. Se ha sostenido, por ejemplo, que los recursos minerales y ciertos tipos de tierras requieren considerable capital físico y poca mano de obra. En los países en desarrollo, en los que el capital es escaso y la mano de obra abundante, esto puede incrementar el precio relativo del capital y reducir el tamaño del mercado que sería necesario para el desarrollo de la manufactura y los servicios modernos. Ello deja a los trabajadores en una situación difícil, reduciendo los salarios reales y empeorando la distribución de ingreso. En la medida en que en general el crecimiento se ve facilitado por el desarrollo de industrias manufactureras y no basadas en recursos, los recursos naturales pueden incluso socavar las perspectivas de desarrollo a largo plazo, con implicaciones negativas sobre la distribución de los ingresos[9].

Una última razón de la asociación que existe entre la abundancia de recursos naturales y la desigualdad reside en las implicaciones que tal abundancia tiene sobre la volatilidad macroeconómica. Los grandes shocks externos a los cuales ha estado expuesta América Latina tienen mucho que ver con la rica dotación de recursos naturales de la región, y su consiguiente dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos volátiles. Como puede verse en el gráfico 4.22, la volatilidad en los términos de intercambio está estrechamente relacionada con la dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos.

Gráfico 4.22. Los recursos naturales están asociados con shocks externos



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

La volatilidad macroeconómica empeora la distribución de los ingresos

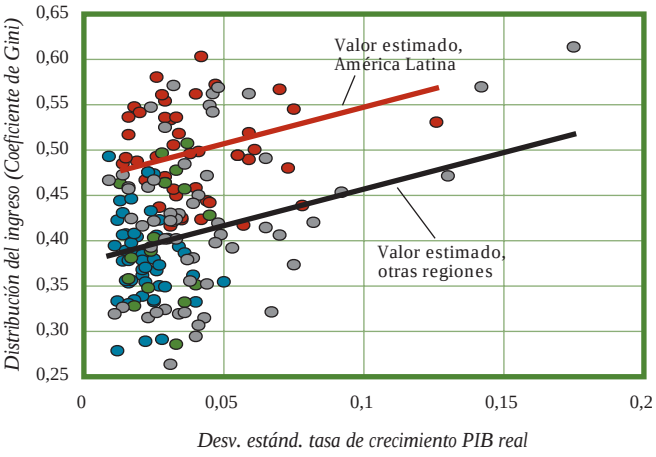
El volátil entorno macroeconómico que la familias y los negocios latinoamericanos han debido enfrentar ha tenido un enorme efecto perjudicial sobre la región, reduciendo la tasa de crecimiento a largo plazo tanto como un punto porcentual por año, empeorando la distribución de los ingresos y limitando el nivel de instrucción[10].

El gráfico 4.23 muestra la correlación que existe entre la volatilidad macroeconómica, medida por la desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB real, y la desigualdad, después de tener en cuenta la influencia del nivel de desarrollo (medido por el ingreso per cápita y el ingreso per cápita al cuadrado) y la geografía (medida por la distancia con el ecuador). La relación positiva entre la volatilidad y la desigualdad del ingreso es significativa en términos estadísticos y económicos. La relación estadística sugiere que una reducción de tres puntos porcentuales en la volatilidad del crecimiento del PIB real reduciría aproximadamente dos puntos porcentuales el coeficiente de Gini de desigualdad de los ingresos. En la medida en que la reducción de la volatilidad también produce un crecimiento económico más rápido, el efecto beneficioso sobre la distribución de los ingresos se acumularía a lo largo del tiempo.

[9] Véanse en Sachs y Warner (1995) evidencias de que los recursos naturales están relacionados con un crecimiento más lento. Se han expuesto varias teorías para explicar la razón por la que una gran dotación de recursos naturales puede socavar las perspecticas de crecimiento. Estas explicaciones típicamente involucran externalidades, rendimientos crecientes de escala o de aprendizaje, que no pueden materializarse en presencia de una gran riqueza en recursos naturales. Véase Matsuyama (1992).

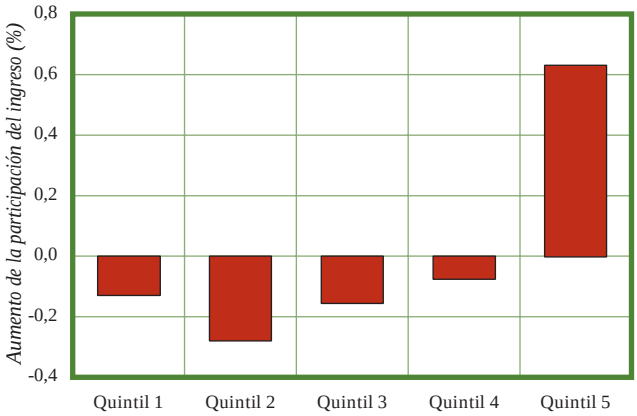
[10] Banco Interamericano de Desarrollo (1995).

Gráfico 4.23. Volatilidad macroeconómica y distribución del ingreso
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

Gráfico 4.24. Volatilidad macroeconómica y distribución del ingreso
(Impacto de la volatilidad del PIB por quintiles)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

¿A quién perjudica un entorno macroeconómico volátil? La relación estadística que existe entre la volatilidad macroeconómica y las participaciones en el ingreso que corresponden a los diferentes quintiles de la población —teniendo en cuenta el impacto estimado del nivel de desarrollo y los factores geográficos— muestra que toda la población, excepto el 20% más rico, se ve afectada negativamente por la volatilidad macroeconómica. Los más afectados son los quintiles inferiores segundo y tercero.

¿Cuáles son los mecanismos que subyacen en esta relación entre la inestabilidad económica y la desigualdad? Durante las últimas décadas, un sustancial número de investigaciones económicas han documentado el impacto negativo de la inflación y las crisis y los shocks macroeconómicos sobre los pobres[11]. Pero no se trata solamente del simple hecho de que los pobres están más expuestos a los altibajos de una economía propensa a los shocks. La volatilidad macroeconómica contribuye a la mayor desigualdad en el largo plazo porque los pobres carecen de los medios de que disponen los individuos y las familias más ricas para enfrentar los shocks, y por lo tanto en el caso de un shock negativo, pueden verse forzados a adoptar decisiones que tienen consecuencias también negativas sobre su potencial a largo plazo para obtener ingresos, y también sobre el de sus hijos.

Cuando las economías industrializadas caen en una recesión, sus estudiantes tienden a permanecer durante más tiempo en la escuela, ya que tiene sentido mantenerse alejado de un mercado laboral desfavorable hasta que las condiciones mejoren. En las economías en desarrollo, muchos estudiantes carecen de esta opción. Como puede verse en el recuadro 4.1 sobre la reciente crisis mexicana, cuando la economía sufre un importante shock adverso, con frecuencia los jóvenes se ven forzados a incorporarse al mercado laboral, presumiblemente porque sus familias no pueden sufragar los gastos relacionados con la escuela, o más probablemente porque se necesita la contribución de los jóvenes para complementar el ingreso familiar. El ejemplo mexicano también muestra que, cuando termina la crisis, los estudiantes no retornan a la escuela, sino que permanecen en la fuerza laboral; una vez que se interrumpe la educación por un período significativo, no es probable que se reinicie.

Las investigaciones recientes han mostrado que este vínculo entre la volatilidad y el nivel de instrucción constituye un patrón generalizado; en los países con mayor volatilidad, el nivel de instrucción tiende a ser significativamente menor[12]. Ello por supuesto empeora la desigualdad en los ingresos porque cuando la educación es más escasa, la prima salarial ganada por los trabajadores bien educados tiende a ser mayor. Pero no es sólo eso, ya que la volatilidad afecta no solamente al nivel promedio de instrucción del país. Como los pobres están más particularmente expuestos a los shocks macroeconómicos adversos, es verosímil que sean principalmente los niños de las familias pobres quienes se vean forzados a abandonar la escuela en el caso de una crisis.

En consecuencia, se espera que la volatilidad incremente la desigualdad educacional al mismo tiempo que reduce el nivel de instrucción promedio. Cuando se tiene en cuenta la relación normal entre la desigual-

[11] Lustig (1995) y Morley (1995).
[12] Véase Flug, Spilimbergo y Wachtenheim (1998).

Recuadro 4.1. Las cicatrices de la volatilidad: México 1994-96

Los shocks macroeconómicos no afectan a todos los grupos en la misma forma, y sus efectos no desaparecen enteramente con la recuperación económica. Muchos jefes de unidades familiares se ven forzados a retirarse anticipadamente de sus empleos formales, pasando al sector informal o a la inactividad, quizá en forma permanente. Para compensar la reducción del ingreso familiar, muchos jóvenes abandonan la escuela, en algunos casos para no regresar. Una vez pasada la crisis, el empleo es mayor que antes, pero a costa de tasas más elevadas de empleo en el sector informal y de un menor número de jóvenes en el sistema educacional.

Estas son las conclusiones preliminares de un estudio que ha investigado los efectos de la crisis mexicana que estalló a fines de 1994 (Márquez, 1998). Si bien este episodio aún no ha terminado, algunos de sus efectos han sido tan profundos que probablemente se sentirán por algún tiempo.

En el año posterior a la crisis, la economía se contrajo un 6,2%. Si bien este efecto se corrigió casi completamente en el año siguiente, muchos otros cambios no desaparecieron con la misma rapidez. La tasa de desempleo, que se había incrementado 3,5% en 1995, disminuyó sólo un punto en 1996. Ello no se debió a una falta de creación de empleos, que se incrementaron un 3% en 1996 (después de haber experimentado una disminución del 0,2% en 1995), sino más bien a la expansión del mercado laboral registrada en 1995 y 1996.

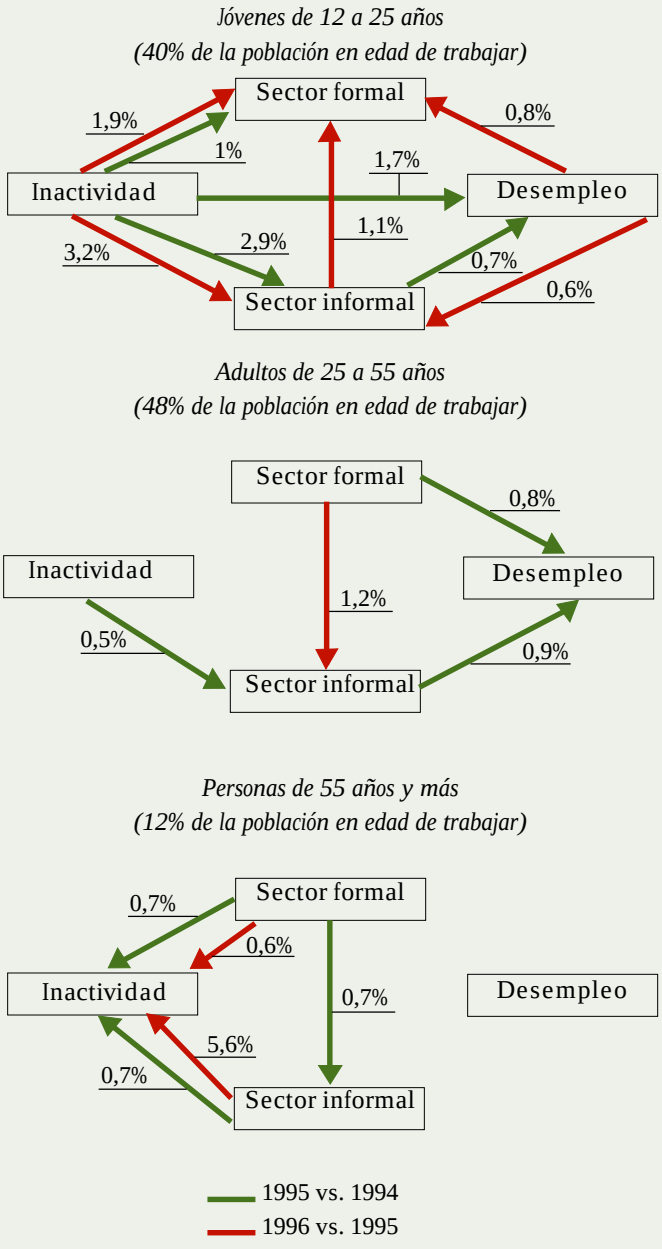
Además, si bien el empleo se recuperó, la proporción de empleos formales en las empresas del sector privado disminuyó, al tiempo que aumentó la proporción de empleos en el sector informal. En 1996, el 55,1% del crecimiento en el empleo estuvo generado por las pequeñas empresas y otras actividades informales (trabajos por cuenta propia o de miembros de la familia). Dos años antes la tasa era del 53,7%. En este período, el número de empleos en el sector informal fue de más de 900.000, al tiempo que se produjo una reducción de 200.000 empleos formales en el sector privado. Si no hubiera sido por el gobierno, que creó un número similar de empleos, la expansión del sector informal hubiera sido aún mayor.

La crisis de 1995 obligó a más de un 5% de jóvenes de 12 a 25 años de edad a incorporarse al mercado laboral: un 1% encontró empleos formales, un 2% se empleó en pequeñas empresas o en trabajos informales, y un 1,7% engrosó las filas de los desempleados. La recuperación de 1996 reforzó aún más esta tendencia: un 1,9% más se empleó en el sector formal, y un 3,2% en actividades informales. La recuperación también permitió incorporarse al sector formal a un gran número de jóvenes que en el año anterior habían tenido empleos informales o que habían estado desempleados. De esta manera, en los dos años que siguieron a la crisis, el 9% de todos los jóvenes se incorporó al mercado de trabajo y más de la mitad de ellos encontró empleo en el sector formal.

En contraste, los trabajadores adultos terminaron aumentando el tamaño del sector informal, y sobre todo las filas de los desempleados. Entre 1994 y 1996, el 2% de los mexicanos de 25 a 55 años perdió sus empleos formales. Durante el año de la recesión, la desaceleración económica produjo un aumento del desempleo, que se vio agravado aún más por los trabajadores que abandonaron el sector informal. En el año siguiente, los trabajadores que abandonaron empleos formales se vieron en su mayor parte involucrados directamente en el sector informal.

Los trabajadores de 55 años y más también dejaron sus empleos formales, y un gran número de ellos abandonó completamente la actividad laboral. En 1995, un 1,4% de todos los trabajadores de 55 años y más dejaron sus empleos formales, pasando la mitad de ellos al sector informal y la otra mitad a la inactividad, en la que se le unieron muchos otros desalentados por su trabajo en ocupaciones informales. Esta situación no se corrigió en 1996: el 0,6% de los trabajadores de más edad pasaron del sector formal a la jubilación, y el otro 5,6% abandonó los empleos informales y quedó inactivo.

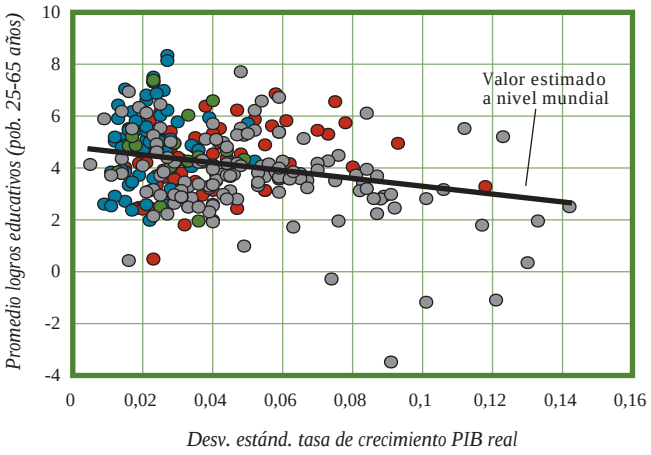
Gráfico 1. Recomposición del mercado laboral mexicano 1994-96
(% del correspondiente grupo de edad)



Nota: Sólo se muestran los flujos netos superiores al 0,5% del correspondiente grupo de edad.
Fuente: Márquez (1998).

El efecto final de la crisis fue una gran pérdida de capital humano. Los jóvenes abandonaron sus estudios, las empresas perdieron la experiencia acumulada de miles de trabajadores de edad mediana y de más edad, y muchos trabajadores abandonaron toda actividad productiva. En consecuencia, si bien la actividad económica se recuperó a partir de principios de 1996, la sociedad perdió recursos, y muchas familias vieron desvanecerse las perspectivas de mejoramiento.

Gráfico 4.25. Volatilidad macroeconómica y logros educativos
(Correlación parcial, ajustada por ingreso per cápita)



Fuente: Véase el Apéndice Técnico.

dad educacional y el nivel promedio de adelanto escolar analizado anteriormente con cierto detalle, los países que se ven afectados por una volatilidad macroeconómica más severa también tienden a mostrar una mayor desigualdad en el nivel de instrucción. En consecuencia, la volatilidad macroeconómica tiene un efecto doblemente negativo, reduciendo el nivel promedio y elevando la desigualdad en el nivel de instrucción. Un entorno macroeconómico volátil también socava la inversión, lo que se traduce con el tiempo en un menor volumen de capital[13]. Ello tiende a incrementar la desigualdad en los ingresos porque la escasez de capital significa que el rendimiento del capital es elevado, y porque la menor inversión demora todas las transiciones asociadas con el desarrollo.

TRES INTERACCIONES

Puede verse así que dos características arraigadas del ambiente económico latinoamericano —la dotación de tierra, recursos naturales y clima, y su volatilidad macroeconómica— han contribuido en forma importante al problema de la desigualdad en la región. Más adelante se efectuarán algunas estimaciones de la importancia cuantitativa de estos factores, y de los factores relacionados con el nivel de desarrollo de la región. Pero antes de hacerlo, debe señalarse que la explicación es algo más compleja que la que se ha presentado hasta ahora, porque involucra no solamente estos dos conjuntos de factores, sino también las interacciones que existen entre ellos.

Los salarios de la mano de obra no calificada y la desigualdad: un círculo virtuoso

La familia es el nexo a través del cual la desigualdad generada por el entorno económico puede ampliarse y transmitirse a la siguiente generación. En particular, cualquier factor que contribuya a reducir los salarios de los trabajadores calificados o que dificulte la posibilidad de que los miembros de la familia que pueden ganar salarios secundarios se incorporen al mercado laboral, no sólo se traducirá en una elevada desigualdad en la generación actual, sino también reducirá la capacidad de las familias de bajos ingresos para educar a sus hijos. Al nivel de la familia, la brecha educacional de una generación se transmite a la siguiente. Al nivel de la economía, la escasez resultante de trabajadores calificados contribuye a la prima que reciben los trabajadores bien educados, y amplía las desigualdades existentes. Esto complica el impacto desestabilizador de cualquier elemento que reduzca el ingreso que puede ser obtenido por la mano de obra no calificada, y puede perpetuar la desigualdad por generaciones, incluso después de que se elimine la causa inicial de los bajos salarios. Esto puede ocurrir si la geografía y la dotación de recursos naturales de un país conducen a la existencia de bajos salarios para la mano de obra no calificada. De esta manera, la dotación de recursos naturales puede dificultar la transición demográfica que se ha descrito anteriormente.

El elevado costo o las barreras a la participación en la fuerza laboral de los adultos provenientes de familias pobres también pueden perpetuar la desigualdad. Si una comunidad carece de agua corriente, electricidad u otros servicios públicos que facilitan la tarea de mantener el hogar, posibilitando a su vez la participación en la fuerza laboral de otros miembros de la familia que ganan ingresos secundarios, dicha familia probablemente se vea atrapada en un equilibrio de elevada fecundidad y baja educación en ésta y la siguiente generación. Lo mismo ocurre si la mujer enfrenta discriminación en el mercado laboral, o si la reglamentación excesivamente restrictiva de los contratos laborales dificulta la participación de los otros miembros de la familia en el mercado laboral formal en términos congruentes con sus responsabilidades en el hogar.

[13] Existe una vasta literatura teórica y empírica sobre la relación que existe entre la volatilidad macroeconómica y la inversión, entre ellas el BID (1995). Servén (1998) trata los temas econométricos con particular cuidado, y proporciona un breve panorama de los temas y la literatura. Leamer et al. (1998) presentan un argumento teórico comercial acerca de por qué las economías de uso intensivo de recursos naturales pueden resultar más riesgosas en materia de capital.

Esta interacción se ha presentado en términos negativos, pero también ofrece importantes oportunidades en materia de política, ya que la ampliación y la transmisión intergeneracional de la desigualdad de la familia significa que los cambios de política destinados a incrementar la remuneración de los trabajadores no calificados y que facilitan la participación en el mercado laboral pueden tener un efecto sustancial y duradero sobre la desigualdad. Tales políticas pueden desencadenar un círculo virtuoso de menor fecundidad, mayor participación y educación más completa para los hijos.

La trampa de la volatilidad

Se ha visto que la volatilidad macroeconómica afecta negativamente la distribución del ingreso. Esta volatilidad se debe en gran parte a la exposición de la región a grandes shocks externos —que a su vez son consecuencia de la rica dotación de recursos naturales de la región— combinada con una respuesta inadecuada de política, que ha tendido a ampliar en vez de absorber los shocks externos.

¿A qué se debe que la política con frecuencia ha sido desestabilizadora en América Latina? Una explicación está en la propia desigualdad, que genera profundas divisiones políticas y sociales que hacen mucho más difícil organizar una respuesta rápida y efectiva ante los shocks. Las recientes investigaciones de Rodrik (1998b) respaldan la idea de que las sociedades divididas, en las que la desigualdad en los ingresos o la fragmentación étnica son elevadas, muestran una probabilidad mucho menor de responder en forma adecuada a un shock externo, y en consecuencia, una mayor probabilidad de sufrir un colapso del producto en caso de un shock.

Ello conduce a la posibilidad de una trampa de volatilidad y desigualdad, en la cual la exposición de la región a los shocks externos crea un entorno volátil que, debido a las fisuras sociales relacionadas con la desigualdad en los ingresos, tiende a verse ampliada por las respuestas inadecuadas de política. Esta volatilidad macroeconómica ampliada, entonces, empeora el problema de distribución, tanto directa como indirectamente, socavando las perspectivas de desarrollo. En consecuencia, la economía política de la desigualdad interactúa con la volatilidad externa, y conlleva el peligro de un ciclo que se refuerza a sí mismo de volatilidad y desigualdad.

Este resultado no es, sin embargo, inevitable, ya que las investigaciones recientes también han establecido que las instituciones fuertes pueden contribuir a superar los conflictos sociales generados por la necesidad de ajustarse a los grandes shocks, y las dificultades creadas por la desigualdad. Rodrik (1998b) proporciona evidencias de que los países que cuentan con instituciones fuertes para manejar los conflictos, indicadas por las mediciones realizadas de la calidad de las instituciones gubernamentales, el imperio de la ley y los derechos democráticos, así como redes de protección social efectivas, presentan una menor probabilidad de sufrir colapsos del producto después de un gran shock externo. De igual forma, las investigaciones recientes sobre el papel de las instituciones presupuestarias han documentado el hecho de que las instituciones más fuertes pueden promover políticas fiscales más adecuadas[14]. Los responsables de la formulación de políticas en la región enfrentan el desafío de encontrar instituciones que puedan promover ajustes efectivos ante los shocks, para asegurar que América Latina no quede prisionera en una trampa de volatilidad y desigualdad.

Globalización y distribución

El mundo ha experimentado un importante proceso de globalización, por lo menos durante los últimos 20 años. Este nuevo entorno internacional ha hecho que las economías en desarrollo estén en un contacto mucho más estrecho con las economías industrializadas, y también ha expuesto a las economías en desarrollo de ingresos medianos, como la mayor parte de las de América Latina, a una formidable competencia proveniente de economías de ingresos mucho menores, como China y la India, que cuentan con aproximadamente una tercera parte de la población mundial, y que recientemente han aparecido en la escena económica. La globalización ha abierto nuevas posibilidades para que las empresas desplacen su producción a aquellos lugares que resultan más efectivos en función del costo, y ha incrementado notablemente el tamaño de los mercados en los que las personas con talento y capacidad pueden ganarse la vida. Por su parte, la globalización de los mercados financieros está produciéndose tan rápidamente como la de los mercados de bienes y servicios. ¿Facilitará u obstaculizará este nuevo entorno económico el proceso de desarrollo en América Latina?

El comercio internacional y la distribución en América Latina

Una importante característica de la mayor parte de los países en desarrollo es su escasez de capital y su abundancia de mano de obra. La teoría básica del comercio internacio-

[14] Véanse en von Hagen y Harden (1994) evidencias sobre Europa; en Poterba (1996) sobre los Estados Unidos, y en Fukasaku y Hausmann (1998) sobre América Latina.

Recuadro 4.2. Democracia y distribución

América Latina está atravesando un proceso de desarrollo político a la vez que económico. En las últimas décadas, la democracia se ha difundido en todo el continente, y continúa arraigándose a medida que la descentralización política hace que los gobiernos de la región se acerquen más a su electorado. ¿Qué podría significar esta transición democrática para la distribución de los ingresos en la región?

Las opciones de políticas económicas y sociales se ven fuertemente influidas por las instituciones económicas, sociales y políticas que existen para expresar las preferencias de la sociedad y mediar en los conflictos sociales. Existen numerosas evidencias de que estas instituciones —que incluyen una diversa gama de arreglos tales como la naturaleza del sistema electoral, el grado de respeto por los derechos de propiedad y el imperio de la ley, y las instituciones jurídicas relacionadas con el proceso de decisiones en materia de política monetaria y fiscal— influyen sobre las opciones de política económica y las perspectivas de desarrollo.

También existen crecientes evidencias de que las instituciones políticas afectan la distribución del ingreso, así como su tasa promedio de crecimiento. Li, Squire y Zou (1998) presentan evidencias de que los países que gozan de mayores libertades civiles muestran una menor desigualdad que los países que cuentan con menos libertades. Esta asociación entre la democracia y la igualdad parece ser particularmente fuerte en América Latina, donde la correlación entre un índice de libertades civiles ampliamente utilizado y el coeficiente de Gini de distribución de los ingresos es de alrededor de 0,46, que de hecho es superior a la correlación con el ingreso per cápita y muchas otras variables explicativas. En el mismo sentido, Rodrik (1998c) muestra que en los países en los que las instituciones democráticas están más arraigadas, los salarios tienden a ser superiores que en las democracias más débiles, después de neutralizar el efecto de otros determinantes del nivel de los salarios reales, incluso la productividad del trabajo. Si bien Rodrik no vincula explícitamente el nivel de los salarios reales y la distribución del ingreso, es probable que los mayores salarios reales estén asociados con una distribución más equitativa del ingreso.

¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales las instituciones políticas pueden afectar la distribución de los ingresos? Si bien se carece de evidencias firmes, es posible que las democracias efectivas —en las que generalmente se respeta el principio de "un hombre, un voto" y los políticos son responsables ante su electorado— puedan ser más eficientes en la provisión de servicios sociales esenciales como salud y educación a los vecindarios de bajos ingresos que los sistemas políticos que carecen de esta responsabilidad, tan sólo porque la distribución del poder de voto se reparte en forma más equitativa que la del poder económico. Los gobiernos democráticos también pueden inclinar la balanza del mercado en favor de los trabajadores; Rodrik interpreta que su comprobación de que los salarios tienden a ser mayores en los países democráticos constituye una evidencia de que los gobiernos democráticos tienden a actuar en formas que favorecen el poder de negociación de los trabajadores.

También puede haber un efecto indirecto a través del efecto de las estructuras de gobernabilidad sobre el crecimiento económico. Un estricto cumplimiento de las leyes, un marco de políticas creíble y la existencia de libertades civiles pueden asegurar a los inversionistas que sus inversiones no se verán sujetas a confiscaciones arbitrarias o gravámenes impredecibles e irracionales, promoviendo así la inversión y el ritmo del desarrollo. Barro (1996) sostiene que un régimen de derecho y la existencia de mercados libres se correlacionan positivamente con el crecimiento económico y que, si se mantienen constantes éstos y varios otros factores, la libertad política se relaciona con un crecimiento más rápido hasta cierto punto, a partir del cual puede tener efectos negativos. Con un razonamiento similar, en Banco Mundial (1997) se presentan evidencias de que las instituciones de política creíbles muestran una fuerte relación con una mayor inversión y un crecimiento económico más rápido. Como ya se ha sostenido, existen buenas razones para creer que este crecimiento más rápido tenderá con el tiempo a promover una distribución más equitativa del ingreso.

La democracia también puede promover la igualdad reduciendo la volatilidad macroeconómica y la probabilidad de crisis económicas perturbadoras. Si bien con frecuencia se lamentan las demoras que pueden ganerarse por el proceso de decisiones democráticas, dicho proceso proporciona un medio para resolver los conflictos sociales que tiene mucha más legitimidad que las alternativas no democráticas. Así como proporcionan un medio para resolver los conflictos sociales que con frecuencia derivan de las crisis económicas, las instituciones políticas democráticas también pueden facilitar un ajuste más efectivo ante los shocks económicos externos. Rodrik (1998b) presenta evidencias de que a los países con conflictos sociales latentes, como las diferencias étnicas o lingüísticas o las tensiones sociales, les resulta más difícil ajustarse a los shocks económicos. Por otra parte, las instituciones destinadas al manejo de conflictos —incluyendo la adhesión al estado de derecho, los derechos democráticos y la existencia de fuertes redes de protección social— tienden a promover un manejo más efectivo de los shocks económicos, reduciendo así la probabilidad de que un shock pueda conducir a un importante colapso. Ello puede explicar la razón por la que las democracias tienden a producir una menor volatilidad macroeconómica que los países en los que los derechos democráticos son más débiles (Rodrik, 1997). Dado el elevado costo que una crisis económica representa para los pobres, el entorno económico menos volátil que producen las democracias debería traducirse en un entorno más equitativo y seguro.

nal sugiere que una expansión del comercio internacional incrementará el ingreso percibido por el factor de producción más abundante de un país. De esta manera, puede predecirse que cuando los países industrializados incrementan su comercio con las economías en desarrollo, el rendimiento del capital se eleva y los salarios disminuyen en las economías industrializadas, mientras que los salarios se elevan y el rendimiento del capital disminuye en las economías en desarrollo. Ello podría, por supuesto, disminuir las desigualdades en estas últimas, y aumentarlas en las economías industrializadas.

Esta predicción ha sido objeto de gran atención en las economías industriales, porque en los años de la globalización se ha observado una demanda decreciente de trabajadores no calificados. Ello se ha traducido en una disminución masiva de los salarios reales de los trabajadores no calificados en Estados Unidos y en un gran incremento del desempleo en la mayor parte de Europa. Sin embargo, numerosas investigaciones han llegado a un cierto consenso de que, si bien el mayor comercio con las economías en desarrollo probablemente haya contribuido a la disminución de la demanda de mano de obra, otras tendencias —los adelantos tecnológicos como las computadoras, por ejemplo— probablemente hayan desempeñado un papel algo más importante[15]. Ello se debe en parte a falta de evidencia de que se hayan producido los cambios en los precios relativos que predice esa teoría, y en parte a que el comercio de los países industrializados con los países en desarrollo —aunque es mucho mayor que hace dos décadas— continúa siendo relativamente reducido, del orden del 5% del PIB, lo que haría improbable un efecto tan grande en los mercados laborales.

En la medida en que este mecanismo es importante, resulta beneficioso para América Latina y otras economías en desarrollo, las que podrían esperar aumentos de salarios como resultado de la mayor integración con las economías industrializadas. Pero las cosas no son tan simples, por varias razones.

En primer lugar, y éste es un factor negativo, si bien América Latina es una región abundante en mano de obra en comparación con las economías industrializadas, no lo es en relación con países como China y la India, que han insertado rápidamente sus grandes economías en el comercio mundial. Ello plantea la posibilidad teórica de que la necesidad de competir con China reducirá los salarios latinoamericanos a un nivel más similar al de China, en vez de elevarlos hacia los niveles de los países industrializados.

Esta es una posibilidad inquietante, aunque por el momento parece simplemente teórica. El mundo es más complicado que las teorías simples del comercio internacional. En la realidad existen más de dos factores de producción (mano de obra y capital). La mano de obra tiene diferentes grados y tipos de aptitudes, existe una gran variedad de dotaciones de recursos naturales, y hay muchos tipos diferentes de bienes en el comercio. Un enfoque más sofisticado que toma en cuenta estas consideraciones sugiere que los salarios y los precios de otros factores convergirán sólo en aquellos países que producen y comercian combinaciones similares de bienes[16]. Por el momento, la mayor parte de los países de la región no compite con las economías de uso intensivo de mano de obra de Asia, principalmente por la rica dotación de tierra y recursos naturales de la región, que le proporcionan una ventaja comparativa en la producción y la exportación de bienes de uso intensivo de recursos, más bien que de bienes de uso intensivo de mano de obra que son los que China y la India generalmente exportan.

De manera que, por el momento, la mayor parte de los trabajadores latinoamericanos parecerían estar en cierta forma aislados de la competencia directa con las economías de muy bajos salarios como China y la India. Habiendo dicho esto, también es verdad que varios países de la región han establecido importantes sectores de maquila, que producen exportaciones de uso intensivo de mano de obra como textiles, que se venden a los mercados de los países industrializados. Para estos países, las posibilidades de una mayor competencia de los países asiáticos de bajos salarios puede ser más real e inminente.

La globalización y los salarios: el imperativo educacional

Dada la aparente incapacidad de las industrias basadas en recursos para proporcionar indefinidamente una base para un desarrollo económico suficiente como para absorber la creciente fuerza laboral de América Latina, con

[15] Véanse Sachs (1998), Freeman (1995), Richardson (1995) y Wood (1995). Wood (1995) sostiene que el impacto del comercio sobre los salarios de los trabajadores no calificados en las economías industriales ha sido mucho mayor que lo que podría pensarse.

[16] Técnicamente, los precios de los factores tenderán a igualarse en aquellos países que se encuentran dentro del mismo "cono de diversificación". Este es un punto importante, porque significa que el impacto del comercio sobre los precios de los factores en un país no dependerá de cuán abundantemente esté dotado el país en comparación con los patrones mundiales, sino más bien de cuán abundantemente dotado esté en comparación con otros países que producen bienes similares, es decir, que están situados en el mismo "cono de diversificación". Para citar un ejemplo hipotético, Brasil puede ser un país de uso intensivo de mano de obra en comparación con los estándares mundiales, pero si produce principalmente bienes transables que son producidos por economías en las que la mano de obra es aún más abundante, como China o la India, de hecho se convertirá en un país de uso intensivo de capital en comparación con aquéllos, y la liberalización del comercio tendería a elevar el rendimiento del capital brasileño y no de la mano de obra. Davis (1996) explica claramente este importante aspecto y pone de relieve el desafío que supone para la investigación empírica en esta materia.

el tiempo los países de la región deberán enfrentar la necesidad de desarrollar nuevas industrias basadas en diferentes ventajas comparativas. Existen dos posibilidades. Una es que las nuevas industrias se basen en ventajas comparativas derivadas de la abundante oferta de mano de obra no calificada, lo que colocará a los países en directa competencia con las economías asiáticas de bajos salarios. La otra es que las nuevas industrias se basen en ventajas comparativas derivadas de las aptitudes y la educación de la fuerza laboral, resultado que ofrece la posibilidad de escapar a las presiones a la baja sobre los salarios que implicaría la competencia directa con las economías asiáticas de bajos salarios[17]. Ello pone de relieve una importante interacción entre la globalización y la transición educacional, y sugiere que la promoción de la educación reviste particular urgencia en el nuevo entorno económico internacional.

Implicaciones de la globalización para una región rica en recursos

La globalización también interactúa en forma importante con la abundante dotación de tierra y recursos naturales de América Latina. Puede esperarse que la globalización incremente el rendimiento que puede obtenerse de estos recursos naturales, y que amplíe las posibilidades de la mayor afluencia de capital internacional requerida para desarrollar más agresivamente tales recursos. Si bien la explotación de la abundante oferta de recursos naturales de la región reviste importancia, el peligro es que la mayor dependencia con respecto a las industrias basadas en recursos naturales que ha seguido a la liberalización del comercio en algunos países pueda exponerlos a las dificultades analizadas anteriormente, en formas aún más exageradas.

Mercados laborales

Otro factor que la teoría más simple del comercio internacional ignora es el funcionamiento de los mercados laborales y sus implicaciones sobre la desigualdad en los ingresos. Mientras que la teoría supone que los mercados laborales son perfectamente competitivos, muchos mercados laborales del mundo se caracterizan por un proceso de negociación que puede tener un importante impacto sobre los salarios y la distribución del ingreso. Como la globalización ha incrementado la capacidad del capital para desplazarse de un país a otro en busca de eficiencias y menores salarios, mientras que la movilidad de la mano de obra se ha mantenido en gran medida sin cambios, se ha sostenido que el poder de negociación del capital se ha incrementado en detrimento de la mano de obra. Se les dice a los trabajadores que efectúen concesiones salariales, o el capital se trasladará a otra parte. Debe señalarse que la simple amenaza de trasladarse puede tener un significativo efecto sobre los salarios, incluso cuando existen flujos de comercio o de capital provocados por la globalización. Rodrik (1998a) presenta evidencias de que en países que son más abiertos al comercio internacional, medido por el valor del comercio internacional como porcentaje del PIB, los salarios tienden a ser significativamente más bajos que en las economías más cerradas, después de neutralizar el efecto de la productividad y otros determinantes de los salarios. Dicho autor también sostiene que la mayor movilidad del capital hace más difícil gravar las ganancias, con el resultado de que una mayor proporción de la carga tributaria recae sobre los trabajadores.

Apertura, inversión y desarrollo

Es preciso tener en cuenta que la apertura al comercio internacional afectará la distribución del ingreso a través de varios canales. Existe actualmente un cierto consenso de que los regímenes de comercio abierto favorecen el crecimiento, que contiene importantes fuerzas estabilizadoras que con el tiempo pueden contrarrestar el efecto directo y desestabilizador del comercio internacional. Si bien el impacto de la apertura sobre el crecimiento puede sentirse en diversas formas, una de ellas es su efecto sobre la mayor inversión internacional.

Para verificar este impacto se ha investigado la relación estadística que existe entre la apertura, medida por un índice de la orientación de la política comercial (compilado por Jeffrey Sachs y Andrew Warner), y la intensidad de capital (medida por el logaritmo del volumen de capital por trabajador). El análisis se limita a los países en desarrollo, puesto que virtualmente todos los países industrializados se clasifican como “abiertos”. También se ha aislado el efecto de varios otros posibles determinantes de la intensidad de capital, entre ellos la intensidad de capital en la década anterior (para tener en cuenta el gradual ajuste del volumen de capital), y la intensidad de tierra en la economía en cuestión, su latitud, y el impuesto inflacionario promedio. Se encuentra una fuerte relación positiva entre la apertura y la intensidad de capital. Los resultados sugieren que a mediano plazo[18] el desplazamiento de una orientación comercial cerrada a una abierta está asociado con un aumento en el volumen de capital de alrededor del 22%, con resultados muchos mayores en el largo plazo. Como se ha afirmado con cierto detalle más arriba, tal incremento en el volu-

[17] Leamer et al. (1998) proporcionan una explicación más completa de este punto.

[18] Un horizonte de tiempo de alrededor de una década, que fue la periodicidad de nuestros datos.

men de capital podría ser favorable para la distribución del ingreso, ya que la mayor abundancia de capital físico eleva los salarios y reduce el rendimiento del capital.

Estos resultados no son en forma alguna definitivos, pero permiten destacar el hecho de que la apertura y la globalización son fenómenos multifacéticos cuyo impacto sobre la distribución del ingreso requiere una evaluación en distintas áreas.

Cuadro 4.2. ¿Por qué es tan elevada la desigualdad en América Latina?

(Impacto estimado sobre el coeficiente de Gini)

Dimensiones del desarrollo económico incluidas en el análisis	Grupo de comparación: Economías industrializadas		Grupo de comparación: Economías emergentes de Asia oriental	
	Dimensión de desarrollo	Latitud, disp. de tierras y volatilidad	Dimensión de desarrollo	Latitud, disp. de tierras y volatilidad
1. Ingreso per cápita y demografía	6,00	11,08	1,30	4,91
2. Intensidad de capital	0,73	15,07	0,21	4,60
3. Educación	3,60	11,68	0,97	6,22
4. Urbanización	1,96	14,84	3,23	4,10
5. Demografía	2,80	11,78	0,30	5,02
6. Escolaridad, demografía y urbanización	4,56	12,20	3,84	4,59

Fuente: Los cálculos del estudio se describen en el texto. La demografía se refiere a la tasa de crecimiento demográfico. La intensidad de capital se refiere al logaritmo del volumen de capital por trabajador. La educación se refiere al nivel medio de instrucción de la población de 25 a 65 años de edad, y la desviación estándar del nivel de instrucción en esa población. La urbanización se refiere a la parte de la población que vive en zonas urbanas y el cuadrado de esa variable. Las mediciones de la dotación de recursos utilizadas en todos los casos fueron el logaritmo de las tierras agrícolas per cápita, la distancia del país con respecto al ecuador, y la desviación estándar del crecimiento del PIB real. La base de datos incluye tres subperíodos, 1960-1970, 1971-1981 y 1982-1992. Véase el Apéndice Técnico.

ENSEÑANZAS DE LAS COMPARACIONES INTERNACIONALES

Si bien ya se han señalado las limitaciones impuestas por la disponibilidad de datos para investigar las diversas influencias sobre la desigualdad en los ingresos —algunas variables están medidas en forma deficiente y otras son sustitutos aproximados— los datos corresponden aproximadamente a la mayor parte de las influencias sobre la distribución que se pudieron identificar. Resulta natural preguntarse si todo lo que se ha dicho explica una parte significativa de la desigualdad en América Latina, y en tal caso, qué es lo más importante.

El enfoque utilizado fue el de recoger medidas empíricas que resumen los diversos factores analizados en términos generales más arriba, y utilizarlos en un análisis estadístico de variables múltiples para determinar su asociación con el coeficiente de Gini de la desigualdad en los ingresos. La relación resultante se utilizó entonces para examinar qué parte de la diferencia entre la desigualdad de América Latina y la de algún punto de referencia puede explicarse por las diferencias entre las diversas medidas de transición en América Latina y ese punto de referencia. Se consideraron dos puntos de referencia diferentes, las economías industriales y las economías emergentes de Asia oriental, ya que las comparaciones con éstas en vez de otras regiones ponen de relieve diferentes aspectos de la experiencia latinoamericana.

La falta de datos sobre algunos países hace que no resulte práctico simplemente introducir medidas que resuman las cinco dimensiones del proceso de desarrollo en una sola relación estadística. Por esta razón, el análisis que sigue describe varios ejercicios alternativos, en los cuales se utilizan distintas combinaciones de las variables, que representan las cinco dimensiones del proceso de desarrollo. Cada ejercicio incluye cada una de las tres variables seleccionadas para estimar la importancia de la dotación de recursos naturales de un país, que incluye la disponibilidad de tierras agrícolas per cápita para resumir la intensidad de recursos naturales de la economía; la latitud, para resumir la influencia del clima y la geografía, y la volatilidad del crecimiento del PIB real para resumir la volatilidad del entorno macroeconómico.

El cuadro 4.2 resume los resultados. La primera columna indica las dimensiones del desarrollo económico incluidas en cada uno de los varios ejercicios estadísticos. Por ejemplo, el primer ejercicio capta en términos generales todas las transiciones relacionadas con el proceso de desarrollo económico y la transición demográfica, incluyendo en el análisis estadístico términos lineales y cuadráticos en el ingreso per cápita y la tasa de crecimiento demográfico. La siguiente cifra indica el impacto estimado de estas variables sobre la distribución del ingreso en América Latina, utilizando los países industrializados como comparación. Más precisamente, ello significa que si el ingreso per cápita y la tasa de crecimiento demográfico fueran igual al promedio observado en las economías industrializadas, en vez de los que se observan en la práctica en América Latina, el coeficiente de Gini sería alrededor de 6 puntos porcentuales más bajo. En la siguiente columna se calcula el efecto estimado de las diferencias en "dotaciones" (esto es, latitud, disponibilidad de tierras y volatilidad). El primer dato muestra que si la región tuviera la latitud geográfica, la disponibilidad de tierras y la volatilidad de los países desarrollados, el coeficiente de Gini sería unos 11 puntos más bajo de lo que es realmente.

En este sentido, el estado de desarrollo de América Latina —caracterizado por su ingreso per cápita y su crecimiento demográfico— explica alrededor de 6 puntos porcentuales de la diferencia entre el coeficiente de Gini de la región y el de los países industrializados. Puesto que en la práctica la diferencia es de alrededor de 18 puntos porcentuales, puede decirse que el nivel de desarrollo de la región explica alrededor de una tercera parte de la diferencia en la desigualdad entre América Latina y los países industrializados. Utilizando la misma lógica, se estima que los factores más estructurales de "dotación" que se han identificado —latitud, disponibilidad de tierras y volatilidad— representan 11 puntos porcentuales, o cerca de dos terceras partes, de la diferencia. Tomados en su conjunto, los dos grupos de factores explican casi toda la diferencia en los coeficientes de Gini de América Latina y los países industrializados.

El más importante de los dos factores relacionados con el nivel de desarrollo de América Latina es el ingreso per cápita, que representa cerca de cinco de los seis puntos porcentuales de diferencia en el coeficiente de Gini explicados por el nivel de desarrollo, mientras que los factores demográficos representan alrededor de 1,2 puntos porcentuales de la diferencia. De los factores "estructurales", el más importante cuantitativamente es sin duda la latitud, que se estima que representa más de 9 puntos porcentuales de la diferencia en la desigualdad entre los países industrializados y América Latina. La volatilidad explica aproximadamente dos puntos porcentuales, y la intensidad de tierra explica bastante poco[19].

¿Por qué la desigualdad es mayor que en las economías emergentes de Asia oriental?

Las comparaciones con las economías industrializadas arrojan una interesante luz sobre América Latina, pero también resulta ilustrativo comparar la experiencia latinoamericana con la de las economías emergentes de Asia oriental, una región que se encuentra aproximadamente en la misma etapa de desarrollo, pero que muestra una desigualdad substancialmente menor. Para permitir esta comparación, las dos últimas columnas del cuadro 4.2 contienen elementos comparativos que se refieren a la forma en que la desigualdad en el ingreso en América Latina cambiaría si la región se pareciera a las economías emergentes de Asia oriental en las dimensiones que se han analizado.

Puede verse que los factores relacionados con el nivel de desarrollo guardan poca relación con la mayor desigualdad que se observa en América Latina. Las diferencias en el ingreso per cápita y en la tasa de crecimiento demográfico explican solo 1,3 puntos porcentuales de la diferencia de 11 puntos porcentuales en los coeficientes de Gini de ambas regiones. Ello no resulta sorprendente, ya que en las economías emergentes de Asia oriental los ingresos no son muy superiores al promedio de América Latina. Los indicadores de la "dotación" de la región —latitud, intensidad de tierra y volatilidad— representan aproximadaente 5 puntos porcentuales de la diferencia. Estas variables representan apenas algo más de la mitad de la diferencia en la desigualdad en los ingresos entre América Latina y las economías de Asia oriental.

Existen por lo menos dos razones por las que más de la mitad de la diferencia en la desigualdad en los ingresos entre Asia oriental y América Latina queda sin explicarse. La primera es que hasta ahora el análisis ha resumido todos los procesos relacionados con el desarrollo utilizando la variable del ingreso per cápita. Ello no tiene en cuenta el importante papel que desempeñan las diferencias en la naturaleza de la urbanización.

La segunda razón es que en el caso de Asia oriental, la "latitud" constituye un sustituto particularmente deficiente de las diferencias en las tecnologías agrícolas que han influido sobre la evolución de la desigualdad en los ingresos. Si bien estos países estan ubicados relativamente cerca del ecuador, la cultura del arroz que ha moldeado su desarrollo económico y social no es conducente a los mismos tipos de estructuras de producción de plantación en gran escala que se observa en otros cultivos tropicales.

En el cuadro 4.2 se investiga la influencia separada de las medidas que resumen las cinco dimensiones del proceso de desarrollo. Para explicar la diferencia entre Amércia Latina y las economías industrializadas, la escolaridad, la urbanización y la demografía parecen ser los elementos cuantitativamente más importantes del proceso de desarrollo. Cuando estas variables se incluyen en un solo ejercicio estadístico, el impacto estimado de las transiciones es aproximadamente igual a la estimación que se obtiene utilizando el ingreso per cápita como sustituto de todas las transiciones.

El grado de urbanización aparece como una importante diferencia entre América Latina y Asia oriental, diferencia que no es captada por las diferencias en el ingreso per cápita. Dicha diferencia no surge porque el grado promedio de urbanización sea muy distinto en ambas regiones: en un nivel de apenas algo más del 50% de la población, el grado de urbanización es similar. La

[19] Ello se debe a que los países industrializados incluyen varios países, como Canadá, Nueva Zelandia y Estados Unidos, que tienen una gran dotación de tierras agrícolas per cápita. Si la comparación se realizara, por ejemplo, con Europa, los resultados por supuesto serían diferentes.

diferencia surge en cambio porque el promedio para Asia oriental se obtiene de la combinación de dos poblaciones casi completamente urbanizadas (Hong Kong y Singapur, donde las tasas de urbanización alcanzan al 93 y al 100%, respectivamente) y dos poblaciones muy rurales (Indonesia y Tailandia, donde las tasas de urbanización alcanzan a sólo el 28 y el 18% de la población, respectivamente). Solo dos países, Corea y Malasia, muestran tasas moderadas de urbanización y se encuentra que están asociadas con la mayor parte de la desigualdad. En América Latina, por otra parte, las tasas muy elevadas y muy bajas de urbanización son raras, y la mayor parte de los países de la región muestran tasas de urbanización asociadas con una elevada desigualdad. Cuando se consideran en conjunto la escolaridad, la demografía y la urbanización, el análisis explica alrededor de 8,5 puntos porcentuales, o sea aproximadamente el 75% de la diferencia en la desigualdad en los ingresos entre América Latina y Asia oriental.

CONCLUSIONES

En este capítulo se han identificado varios factores económicos relacionados con la desigualdad en los ingresos que permiten entender el carácter multidimensional del problema. El análisis dice relativamente poco acerca del papel que desempeñan las políticas, pero ello no significa que éstas no tengan importancia. Las políticas pueden mejorar o agravar la desigualdad que puede haberse generado por algún aspecto de las circunstancias económicas de un país. Por ejemplo, en los países en que los trabajadores no calificados ganan salarios muy bajos, existirá una tendencia a una menor participación de la mujer en la fuerza laboral, que está relacionada con familias más numerosas y un menor nivel de instrucción en la siguiente generación, con el resultado de que la desigualdad educacional y de ingresos se transmite de una generación a la siguiente. Las políticas pueden debilitar esta transmisión intergeneracional de la desigualdad en varias formas, por ejemplo removiendo las barreras a la participación de las mujeres en la fuerza laboral, disminuyendo el costo del acceso a la educación y mejorando la calidad de los servicios educacionales de que disponen las familias de bajos ingresos, y fortaleciendo las redes de protección social de manera que los niños pobres no se vean forzados a abandonar la escuela en los períodos económicos desfavorables. En este capítulo se ha avanzado la comprensión de los determinantes de la desigualdad en los ingresos, con el fin de promover respuestas de política más amplias y productivas, que son el objeto del resto de este Informe.

APENDICE TECNICO

Definiciones y fuentes de los datos

El conjunto de datos que se utilizó para este capítulo se obtuvo a partir de datos anuales provenientes de una amplia gama de fuentes. Como las medidas de la desigualdad del ingreso y algunos otros datos que se utilizaron en el estudio se producen a intervalos infrecuentes e irregulares, agregamos las series cronológicas en tres intervalos de once años cada uno: 1960-1970, 1971-1981, y 1982-1992 inclusive, y utilizamos el promedio de los datos anuales disponibles para cada uno de los intervalos. Las variables que se analizan en el capítulo figuran en el Cuadro 4.A1.

Cuadro 4. A1. Definición de las variables y fuentes

Gini	Coeficiente de Gini de la desigualdad del ingreso. Fuente: Base de datos Deininger y Squire (1996).
Encuesta de gasto	Variable ficticia = 1 si la medida de la desigualdad del ingreso se basa en una encuesta del gasto de los hogares, e = 0 si dicha medida se basa en una encuesta del ingreso de los hogares. Fuente: Deininger y Squire (1996).
Comunismo	Variable ficticia = 1 si se trata de un país comunista, e = 0 en caso contrario. Fuente: Deininger y Squire (1996).
AmLat	Variable ficticia = 1 si se trata de un país de América Latina y el Caribe.
Lppp	Logaritmo del ingreso per cápita en dólares constantes, ajustados en función de la paridad adquisitiva. Fuente: *World Penn Tables (1995).*
Intensidad de capital	Logaritmo del volumen de capital por trabajador en dólares constantes de EE.UU. Fuente: Banco Mundial, *World Tables (1995).*
Escolaridad media	Nivel promedio de escolaridad de la población en edades comprendidas entre 25 y 65 años. Fuente: Barro y Lee (1994).
Escolaridad estándar	Desviación estándar del nivel de escolaridad de la población en edades comprendidas entre 25 y 65 años. Calculada utilizando datos de Barro y Lee (1994).
Urbanización	Porcentaje de la población que vive en zonas urbanas. Fuente, Banco Mundial, *World Tables (1995).*
Crecimiento demográfico	Tasa de crecimiento demográfico. Calculada utilizando datos del FMI, *Estadísticas financieras internacionales.*
Edad promedio	Promedio de la edad de la población. Calculado utilizando datos del Banco Mundial, *World Tables, 1995.*
Latitud	Distancia de la capital del país al ecuador. Calculada como valor absoluto de la latitud dividido por 90.
Intensidad de tierra	Logaritmo de las tierras agrícolas per cápita. Fuente: Banco Mundial, *World Tables, 1995.*
StdPIBR (Volatilidad del PIB real)	Desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB real. Calculada a partir de datos anuales del FMI, *Estadísticas financieras internacionales,* y del BID, *Base de datos económicos y sociales, 1995.*
Desarrollo financiero	Razón entre la oferta monetaria ampliada (M2) y el PIB. Fuente: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*
LibCiv	Indice de libertades civiles, que oscila de 1 a 7, correspondiendo los niveles más altos a los países donde dichas libertades están más arraigadas. Fuente: Barro y Lee (1994).

Estado de desarrollo y distribución del ingreso

En el gráfico 4.2 se puede observar la relación que existe entre el estado de desarrollo económico, medido por el ingreso per cápita, y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. Además de las observaciones individuales, se presentan también los valores estimados para América Latina y otras regiones. Los valores de estas estimaciones se basan en la regresión que se resume en la columna (1) del Cuadro 4.A2.

En esa regresión aplicamos el coeficiente de Gini a una variable ficticia que indica si la medida se basó en una encuesta del gasto de los hogares y no en su ingreso, una variable ficticia para América Latina y el Caribe, el ingreso per cápita y el cuadrado del ingreso per cápita. De este análisis se desprenden dos conclusiones importantes. Primera, los datos estadísticos corroboran la existencia de una relación no lineal entre el desarrollo y la distribución, que se refleja en el hecho de que el coeficiente del cuadrado del ingreso per cápita es estadísticamente significativo (efectuamos el mismo análisis utilizando el ingreso per cápita y su inversa, como proponen Anand y Kanbur, 1993, y obtuvimos resultados similares desde el punto de vista estadístico, que visualmente son casi indistinguibles de la curva que aparece en el Gráfico 4.2). Segunda, una vez tenido en cuenta el ingreso per cápita, se produce una estimación estadísticamente significativa del coeficiente de la variable ficticia de América Latina, lo que indica que, para cualquier estado de desarrollo, los países de América Latina suelen tener un coeficiente de Gini de unos 10,2 puntos porcentuales por encima del que registran los países de otras regiones del mundo. Las estimaciones que figuran en varios gráficos del Capítulo 4 se

Cuadro 4.A2. Resumen de resultados econométricos para el Capítulo 4

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Encuesta gasto	-3,04	-6,33	-7,34	-7,04	-6,65	-6,64	-8,04
	(-2,26)	(-5,44)	(-5,08)	(-5,77)	(-6,30)	(-5,65)	(-7,09)
Comunismo			-10,38	-11,52	-13,80	-11,47	-13,14
			(-1,72)	(-4,90)	(-6,22)	(-4,41)	(-5,65)
AmLat	10,20						
	(7,46)						
Lppp	28,64	41,03					
	(2,61)	(4,62)					
$Lppp^2$	-2,02	-2,59					
	(-2,97)	(-4,66)					
Intensidad de capital			11,48				
			(2,09)				
(Intensidad de capital)^2			-,716				
			(-2,20)				
Escolaridad media				-,906			-,449
				(-3,34)			(-1,48)
Escolaridad estándar				1,85			,002
				(2,20)			(0,003)
Urbanización					,812		
					(0,35)		
Urbanizac x (1-Urbanizac)					48,09		45,22
					(6,21)		(5,24)
Crecimiento demográfico		86,34				75,19	70,40
		(1,21)				(0,91)	(0,94)
Edad promedio						-,231	
						(-1,42)	
Latitud		-24,72	-30,74	-25,50	-31,69	-25,77	-26,10
		(-7,21)	(-7,70)	(-7,80)	(-11,58)	(-6,68)	(-7,91)
Intensidad de tierra		1,31	1,19	1,68	,973	1,28	1,05
		(4,33)	(3,22)	(5,19)	(3,46)	(3,83)	(3,05)
StdPIBR (Volatilidad del PIB real)		54,09	90,01	62,71	66,25	63,62	73,94
		(2,67)	(3,00)	(2,43)	(3,44)	(2,91)	(3,14)
Número de observaciones	173	172	112	159	175	158	157
R2 ajustado	,459	,630	,625	,602	,650	,585	,668

Nota: La variable dependiente es el coeficiente de Gini (en porcentajes). En la primera regresión se excluyen las economías comunistas. Todas las regresiones incluyen una constante que no se indica. Los estadísticos "t" figuran entre paréntesis.

han obtenido de la misma manera. Por motivos de espacio es imposible presentar aquí todas las regresiones en que se basaron los cálculos.

Ejercicio simulado

Aquí explicamos con más detalle los ejercicios simulados que se resumen en el Cuadro 4.2. Las seis filas de este cuadro se basan en las seis regresiones que se resumen en las columnas (2) a (7) del Cuadro 4.A2. Cada una de estas regresiones incluye como variables explicativas la latitud, la intensidad de tierra y la volatilidad del PIB real, así como una o más dimensiones del estado del ajuste. En todos los casos, los coeficientes de latitud, intensidad de tierra y volatilidad del PIB real son estadísticamente significativos a los niveles de confianza convencionales.

En la columna (2) observamos los resultados que se obtienen utilizando el ingreso per cápita y la tasa de crecimiento demográfico como medidas del estado de desarrollo y de la situación del país en la transición demográfica. La relación entre el ingreso per cápita y el coeficiente de Gini sigue siendo sólida, aunque no así la evidencia estadística que demuestre la existencia de una relación independiente entre los factores demográficos y la distribución del ingreso, una vez que se toman en consideración los factores de "dotaciones": latitud, intensidad de tierra y volatilidad macroeconómica. Para poder obtener las estimaciones ficticias que figuran en la primera fila del Cuadro 4.2, utilizamos estos coeficientes estimados a fin de calcular cuánto variaría el coeficiente de Gini si las variables explicativas se modificasen lo suficiente para igualar el valor correspondiente a América Latina con el promedio de los países industriales (o con el de las economías emergentes de Asia Oriental en el segundo conjunto de hipótesis).

Los valores simulados restantes, que se resumen en las filas 2 a 6 del Cuadro 4.2, se calcularon de la misma manera, salvo que se utilizaron los resultados de la regresión que se resumen en las columnas (3) a (7) del Cuadro 4.A2, respectivamente.

Otros resultados

En este estudio hacemos hincapié en algunas variables en las que no se había insistido en otros trabajos recientes, y no destacamos algunas en las que sí se ha hecho énfasis. En el Cuadro 4.A3 se presentan datos estadísticos adicionales sobre las tres variables que se destacaron en un estudio reciente (Li, Squire y Zou, 1998), el que básicamente se utilizan los mismos datos sobre desigualdad del ingreso que usamos nosotros en este capítulo. En dicho estudio, se enfatizó la importancia del grado de desarrollo financiero, un índice de libertades civiles y la desigualdad en la propiedad de la tierra como variables predictivas de la desigualdad en la distribución del ingreso.

La Columna (1) del Cuadro 4A.3 es una regresión

Cuadro 4.A3. Otros resultados econométricos

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Encuesta gasto	-4,36	-3,31	-4,79	-3,58	-1,10	-3,39
	(-3,83)	(-2,65)	(-3,59)	(-1,86)	(-0,68)	(-1,71)
AmLat	5,32	3,46	7,33		15,30	4,15
	(4,19)	(2,27)	(4,27)		(7,09)	(1,71)
Latitud	-22,03	-23,75	-26,17			-24,70
	(-6,54)	(-5,96)	(-5,78)			(-4,02)
Intensidad de tierra	1,152	2,06	1,503			1,258
	(4,036)	(4,86)	(4,23)			(2,48)
Desviación estándar del crecimiento del PIB real	55,98	36,87	54,38			85,86
	(2,84)	(1,65)	(2,20)			(1,77)
$LKapw^2$			-,716			
			(-2,20)			
Lppp	31,10	36,09	46,71			28,71
	(3,32)	(3,02)	(4,21)			(1,71)
$Lppp^2$	-1,99	-2,23	-2,89			-1,81
	(-3,41)	(-2,94)	(-4,23)			(-1,72)
Desarrollo financiero		-2,06				
		(-0,52)				
Gini tierra			-15,49	18,98	-5,81	
			(-3,37)	(3,51)	(-1,03)	
CivLib						-0,60
						(-0,079)
Número de observaciones	168	123	103	104	104	72
R^2 ajustado	,529	,584	,735	,116	,406	,529

Nota: La variable dependiente es el coeficiente de Gini (en porcentajes). Se excluyen de la regresión las economías comunistas. Todas las regresiones incluyen una constante que no se indica.
Los estadísticos "t" figuran entre paréntesis.

de base, que no incluye ninguna de estas tres variables, pero sí incluye indicadores geográficos y climáticos (latitud), de intensidad de recursos (tierra), de volatilidad macroeconómica (volatilidad del PIB real) y estado de desarrollo.

Si añadimos un indicador de desarrollo financiero a la regresión, el coeficiente estimado es negativo como en el trabajo de Li, Squire y Zou (1998), pero no es estadísticamente significativo. Por otra parte, los coeficientes estimados para el resto de las variables siguen siendo similares a los de la regresión de base y siguen siendo estadísticamente significativos.

Si bien Li, Squire y Zoo (1998) llegan a la conclusión de que debe existir una correlación positiva entre concentración de la propiedad de la tierra y desigualdad en la distribución del ingreso, nuestros resultados sugieren lo contrario. Por supuesto, se trata de algo sumamente contraintuitivo. Las regresiones que se resumen en las columnas (4) y (5), que se centran exclusivamente en la correlación que existe entre los coeficientes de Gini de la tierra y del ingreso, podrían explicarlo en parte. Si no existe una variable ficticia para América Latina en la ecuación, entre esas dos variables surge una fuerte correlación positiva. Ahora bien, si se incluye en la regresión una variable ficticia para América Latina, la correlación estimada (condicional) se torna negativa. De lo que se desprende que el motivo principal por el que existe la correlación positiva entre los coeficientes de Gini de la tierra y del ingreso, hay que buscarlo en el hecho de que América Latina registra un coeficiente de Gini muy alto para la tierra y también para el ingreso, pero, una vez que se toman debidamente en consideración las diferencias regionales utilizando una variable ficticia, esa correlación positiva desaparece.

En la columna (6) del Cuadro 4.A3 añadimos un índice de libertades civiles a la regresión. Descubrimos que la capacidad explicativa de dicho índice es limitada, una vez que se tienen en cuenta las variables que hemos destacado en este trabajo. Como ya señalamos en el Recuadro 4.2, esto *no se cumple* si limitamos la muestra a América Latina; en esta muestra reducida, las libertades civiles se asocian con una menor desigualdad, correlación que es estadísticamente muy significativa.

Entre este trabajo y los estudios publicados con anterioridad existen diferencias en lo que respecta a la periodicidad de los datos (datos anuales frente a períodos de once años) y las técnicas econométricas. No obstante, ello no parece ser el motivo de la divergencia en los resultados, ya que podemos reproducir *grosso modo* los resultados anteriores con los datos que hemos utilizado. Lo que sí parece motivar dicha divergencia es el hecho de que en nuestro estudio incluyéramos otras variables explicativas.

REFERENCIAS

Anand, Sudhir, y S.M.R. Kanbur (1993). The Kuznets Process and the Inequality-Development Relationship. *Journal of Development Economics* 40: 25-52.

Atkinson, A.B. (1982). *The Economics of Inequality*. Oxford: Clarendon Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (1995). Informe *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, DC: BID.

Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, DC: Banco Mundial.

Barro, Robert (1996). Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth* 1(1): 1-27.

Barro, Robert, y Jon-Wha Lee (1994). "Data Set for a Panel of 138 Countries". Fotocopia.

Behrman, Jere R., Nancy Birdsall y Miguel Székely (1998). Schooling Gaps, Family Background, and Macro Conditions in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo. Fotocopia.

Birdsall, Nancy, Carol Graham y Richard H. Sabot (1998). *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Brookings Institution.

Davis, Donald R. (1996). *Trade Liberalization and Income Distribution*. NBER documento de trabajo No. 5693.

Deininger, Klaus, y Lyn Squire (1996). A New Data Set Measuring Income Inequality. *World Bank Economic Review* 10(3): 565-591.

Duryea, Suzanne, y Miguel Székely (1998). "Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story". Documento de trabajo no. 374, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Edwards, Sebastian (1993). Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Economies. *Journal of Economic Literature* (septiembre): 1358-1393.

Engerman, Stanley L., y Kenneth L. Sokoloff (1998). Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. En: Stephen Haber, ed. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Flug, Karnit, Antonio Spilimbergo y Erik Wachtenheim (1998). Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter? *Journal of Development Economics*.

Frank, Robert, y Philip Cook (1995). *The Winner Take All Society*. Nueva York, NY: Simon and Schuster.

Freeman, Richard B. (1995). Are Your Wages Set in Beijing? *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 15-32.

Fukasaku, Kiichiro, y Ricardo Hausmann (1998). *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y OCDE.

Gallup, John, y Jeffrey Sachs (sin fecha). "Geography and Economic Development". Harvard University. Fotocopia.

Kuznets, S. (1995). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review* 45.

Leamer, Edward E., Hugo Maul, Sergio Rodríguez y Peter K. Schott (1998). "Natural Resources as a Source of Latin American Income Inequality". University of California, Los Angeles. Fotocopia.

Li, Hongyi, Lyn Squire, y Heng-fu Zou (1998). Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality. *Economic Journal* 108: 26-43.

Lustig, Nora (1995). *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Márquez, Gustavo (1998). "The Impact of Volatility on the Labor Market: Mexico 1994-96." Washington, DC: OCE-BID. Fotocopia.

Matsuyama, Kiminori (1992). Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth. *Journal of Economic Theory* 58.

Morley, Samuel A. (1995). Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America. En: Nora Lustig, ed., *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Poterba, James (1996). Budget Institutions and Fiscal Policy in U.S. States. *American Economic Review* 86(2).

Psacharopoulos, George (1994). Returns to Investment in Education: A Global Update. *World Development* 22(9): 1325-1344.

Richardson, J. David (1995). Income Inequality and Trade: How to Think. What to Conclude. *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 33-55.

Rodrik, Dani (1997). "Democracy and Economic Performance". Harvard University. Fotocopia.

———. (1998a). "Capital Mobility and Labor". Harvard University. Fotocopia.

———. (1998b). Where Did All the Growth Go? *External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*. NBER documento de trabajo no. 6350.

———. (1998c). "Democracies and Economic Performance". Harvard University. Fotocopia.

Sachs, Jeffrey. (1998). International Economics: Unlocking the Mysteries of Globalization. *Foreign Policy* (primavera): 97-111.

Sachs, Jeffrey D., y Andrew M. Warner (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (agosto): 1-118.

Servén, Luis (1998). "Economic Uncertainty and Private Investment: an Empirical Investigation". Banco Mundial. Fotocopia.

Sheahan, John, y Enrique V. Iglesias (1998). Kinds and Causes of Inequality in Latin America. En: N. Birdsall, C. Graham y R. Sabot, eds. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Brookings Institution.

Spilimbergo, Antonio, Juan Luis Londoño y Miguel S. Székely (1997). "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness". Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo de la Oficina del Economista Jefe no. 356.

von Hagen, Jürgen, y Ian Harden (1994). Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review* 39.

Wood, Adrian (1997). Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom. *The World Bank Economic Review* 11(1) enero: 33-57.

PARTE TRES

POLITICAS

INTRODUCCION

La alta concentración del ingreso en América Latina está asociada a su estado de desarrollo y a las características de su dotación de recursos naturales. En apariencia, una doble justificación para la inacción: frente a lo primero, la espera, frente a lo segundo, la resignación. Nada sería más contrario al espíritu de este estudio, cuya motivación —y lo que resta de su contenido— son las políticas que deben adoptarse para lograr el desarrollo con equidad. La alta desigualdad de los países latinoamericanos puede ser un gran impedimento para desarrollarse y es posible actuar sobre sus causas para lograr un círculo virtuoso de equidad y desarrollo.

Las sociedades más desarrolladas tienden a ser más igualitarias y a ello contribuyen las diferentes dimensiones del desarrollo. Niveles de educación mayores y mejor distribuidos equivalen a mayor igualdad de oportunidades. Altos niveles de acumulación de capital significan competencia y usos productivos para la capacidad laboral. Tasas moderadas de expansión demográfica representan mejores posibilidades de participación para la mujer y de educación para los hijos, y por consiguiente fuentes más amplias y más sólidas de generación de ingresos para las generaciones presentes y futuras. Tasas elevadas de urbanización implican mayores economías de escala y especialización en el campo y en la ciudad y mejores niveles de vida promedio. Niveles altos de formalización traen consigo mayor productividad laboral y mecanismos más amplios de protección de los trabajadores.

Pero estas dimensiones del desarrollo no avanzan necesariamente en forma acompasada, ni son el resultado espontáneo del crecimiento económico. En cada una de estas dimensiones hay grandes diferencias entre países de un mismo nivel de ingreso per cápita, incluso entre aquellos que comparten una historia común y dotaciones de recursos semejantes. Y algunas de estas dimensiones tienen una dinámica propia, relacionada sólo en forma parcial con otros aspectos del desarrollo o del crecimiento económico.

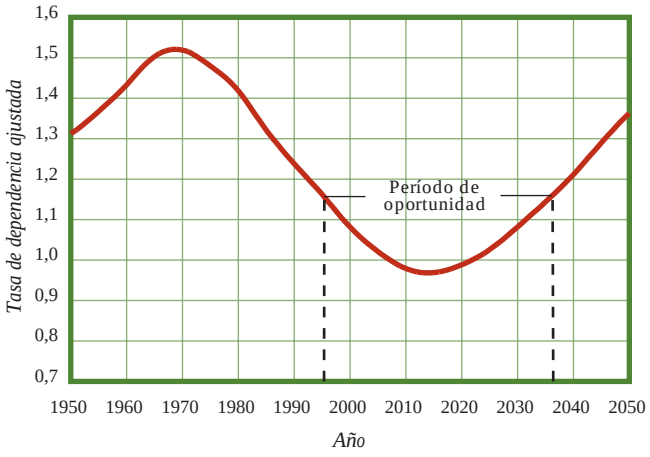
LA OPORTUNIDAD DEMOGRAFICA

La transición demográfica, con el consecuente aumento y posterior desaceleración de la tasa de crecimiento de la población, es una de tales dimensiones. Por razones que tienen que ver sólo en parte con el desarrollo previo de los países, las tasas de mortalidad se han reducido antes que las tasas de fertilidad, dando lugar a un período transitorio de expansión rápida de la población. En las fases iniciales, este proceso ha dado origen a un aumento de la proporción de los grupos de menores edades, implicando una mayor carga de dependencia infantil sobre la población en edad laboral. En las fases intermedias de ese proceso, esos grupos mayoritarios que alcanzan las edades productivas se encuentran en una situación favorable y única. De una parte, soportan cargas de dependencia mucho menores que las generaciones anteriores, puesto que tienen menos hijos que los que tuvieron sus padres. De otra, puesto que provienen de la generación de familias numerosas, soportan cargas reducidas de dependencia de los viejos, mucho menores que las tendrán sus hijos. Esta etapa intermedia constituye así un período de oportunidad pasajero, que puede o no aprovecharse, según veremos.

América Latina en su conjunto se encuentra en este período de oportunidad demográfica. Para el promedio de toda la región, las tasas de dependencia combinadas de niños y viejos que tendrá que soportar la población en edad de trabajar se reducirán aproximadamente durante unas dos décadas, antes de ascender en forma continua hasta más allá de mediados del siglo entrante (gráfico III.1). Pero no todos los países cuentan con todo este tiempo. En los países más maduros demográficamente, como Trinidad y Tobago, Cuba, Bahamas o Uruguay, las tasas de dependencia se reducirán muy poco y en forma mucho más fugaz que en los países de población más joven, como Honduras, Bolivia, Guatemala, Paraguay o Haití (gráfico III.2).

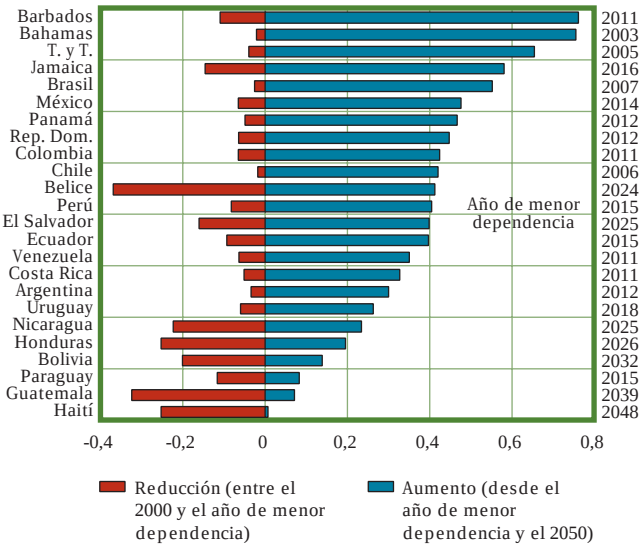
Este período de oportunidad demográfica abre un conjunto de posibilidades para mejorar la distribución del ingreso. Si las políticas toman ventaja de la oportu-

Gráfico III.1. La oportunidad demográfica de América Latina



Fuente: Duryea y Székely (1998).

Gráfico III.2. Cambios esperados en la tasa de dependencia



Fuente: cálculos a partir de UN Population Statistics (1996).

nidad, puede generarse más trabajo, más ahorro y más educación y por lo tanto pueden atenuarse los mecanismos de reproducción de la desigualdad actual.

MAS TRABAJO

Durante el período de oportunidad demográfica las fuentes de generación de ingresos de las familias pueden multiplicarse. Habrá un mayor número de miembros del hogar en edad de trabajar. En adición, como es menor el número de niños que deben atenderse, las demandas del trabajo doméstico serán menores que en las generaciones anteriores. Y esto abrirá la posibilidad de mayor participación laboral de las mujeres, que ya se observa en todos los países. Gracias a la incorporación de la mujer, la población activa laboralmente crecerá aun más rápido que la población en edad de trabajar o que la población total. Por lo tanto, habrá una oportunidad para que, si se generan los empleos adecuados, se eleve rápidamente el ingreso promedio de toda la población y disminuyan las desigualdades entre las familias. Sin embargo, si la oportunidad no se aprovecha, la creciente oferta laboral generará mayor informalidad y desempleo, y ampliará las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados, entre formales e informales y entre hombres y mujeres. Las políticas económicas y sociales pueden hacer la diferencia.

Política comercial

Para aprovechar los crecientes recursos laborales, la política comercial debe facilitar su uso. En las épocas de sustitución de importaciones, las políticas comerciales incentivaron el uso del capital en las actividades industriales y permitieron que el costo de la protección de los nacientes sectores manufactureros fuera trasladado a los precios de los bienes de consumo. Los trabajadores debieron soportar un costo de vida más elevado y una menor demanda de empleo de lo que habrían tenido en otras circunstancias. A pesar de las profundas reformas comerciales de la última década, estas condiciones no han desaparecido totalmente. Con escasas excepciones, las estructuras arancelarias protegen más fuertemente a los bienes de consumo que a los productos intermedios o de capital[1]. Una política comercial que busque tomar ventaja de la oportunidad demográfica debe abogar por una estructura de aranceles planos y moderados, que proteja por igual a todos los sectores, no discrimine contra el uso del trabajo y no desperdicie el potencial de recaudación fiscal de las importaciones de bienes intermedios y de capital, que son el grueso de las importaciones en casi todos los países.

Legislación laboral

Los mecanismos de protección laboral tradicionales de América Latina fueron concebidos para dar estabilidad al empleo formal y fortalecer a los trabajadores frente a

[1] Véanse las ediciones anteriores de este Informe: BID (1996), Parte Dos, y BID (1997), Parte Dos.

las grandes empresas, más que para propiciar la incorporación de la mujer a las actividades económicas o para estabilizar los ingresos laborales y ofrecer protección social a todos los trabajadores. Para aprovechar la oportunidad demográfica, deben evitarse las normas que inducen a las empresas a discriminar contra la mujer y contra los trabajadores más desaventajados. Las restricciones a los contratos temporales y de tiempo parcial, las jornadas laborales rígidas y la imposición de costos de maternidad a cargo de las empresas son ejemplos de este tipo de normas. Estos intentos de protección han agravado las desigualdades laborales, en lugar de corregirlas, y deben ser sustituidos por mecanismos colectivos de protección contra el desempleo, la enfermedad y la vejez (véase más adelante). Los elevados salarios mínimos que existen en algunos países también generan discriminación contra la mujer y contra los trabajadores de menor nivel de educación y constituyen un mecanismo ineficiente de redistribuir ingresos. (Las políticas laborales para generar más y mejorar la distribución del ingreso se discuten en el Capítulo 6.)

Infraestructura de servicios domiciliarios

Para que las mujeres puedan incorporarse a actividades económicas de alta productividad es preciso que puedan liberar tiempo de las tareas en el hogar. La inexistencia o falta de confiabilidad de los servicios de agua, electricidad o saneamiento limitan las posibilidades de participación de las mujeres y reducen su potencial productivo. Estas deficiencias limitan además la permanencia de los niños en el sistema educativo y su desempeño escolar. Por consiguiente, mejorar la provisión de los servicios domiciliarios puede redundar a través de varios canales en la capacidad productiva de las familias y en la equidad. A menudo se arguye que la reorganización de las empresas de servicios públicos es esencial para asegurar la eficiencia de los sectores productivos y la competitividad internacional. La equidad es una razón no menos importante (Véase el Capítulo 5).

Salud y cuidado infantil

La incorporación de las mujeres a los empleos formales, donde pueden recibir mejores remuneraciones y gozar de mayor estabilidad, está limitada además por falta de ayudas para la atención de los niños. Según lo muestran diversas experiencias, los servicios de cuidado infantil pueden no sólo facilitar la participación laboral de la mujer, sino también el posterior rendimiento escolar de los niños. Los servicios de salud preventiva, con especial énfasis en las enfermedades que afectan a los niños de menores edades, son también un instrumento efectivo de bienestar infantil que ayuda a la participación femenina (Véase el Capítulo 5).

MAS AHORRO

Puesto que en el período de oportunidad demográfica las familias tienen menos hijos que criar y educar, los gastos familiares son menores que en las generaciones anteriores, y ello abre la posibilidad de ahorrar. Pero además, existe la necesidad de hacerlo: en la vejez, los padres de hoy no podrán esperar que los sostengan su escaso número de hijos. A nivel agregado, esto implica que en el período de oportunidad demográfica debería aumentar transitoriamente la tasa de ahorro. Que ese ahorre se genere y sirva efectivamente de soporte para la vejez de las generaciones actuales dependerá esencialmente de dos políticas.

Política de pensiones

Los sistemas de pensiones tradicionales de América Latina son mecanismos de reparto en los que los trabajadores de las generaciones corrientes cubren las pensiones de los trabajadores de generaciones anteriores, ahora jubilados, con el compromiso implícito de que, cuando lleguen a la jubilación, los trabajadores del futuro pagarán por ellos. Pero este mecanismo no impone los mismos costos a todas las generaciones. Debido al momento demográfico en que fueron introducidos y a su baja cobertura inicial, los sistemas de reparto ofrecen actualmente beneficios que no podrán ser sostenidos en el futuro con las bajas contribuciones actuales. Las generaciones de hoy no están aportando al nivel de los beneficios a que se están haciendo acreedoras. Por consiguiente, con el sistema actual de reparto, la actual generación de trabajadores se convertirá en una carga muy elevada para las generaciones futuras. Los países que gozan de la oportunidad demográfica deben aprovecharla para pagar por sus pensiones generando los ahorros que permitan cubrir esos gastos en el futuro. De lo contrario sus pensiones exigirán mayores cargas y menos posibilidad de consumo de las generaciones futuras. Los países que no aprovecharon a tiempo esa oportunidad soportan hoy cargas pensionales que les exigen mantener tasas de contribución superiores al 20% y que les limitan la posibilidad de ahorrar y de invertir.

A pesar de su potencial redistributivo, los sistemas de reparto simple no han operado como mecanismos efectivos de distribución del ingreso hacia los pobres. Las reducidas obligaciones iniciales han permitido que los grupos de trabajadores más favorecidos reciban condiciones generosas de jubilación, lo que a su vez ha limitado la posibilidad de ampliación de la cobertura del sistema. Los nuevos sistemas de pensiones podrán buscar la universalización de una protección mínima con base en recursos generales del presupuesto, y la generación de los ahorros individuales con base en un régimen de capitalización administrado por el sector privado y estrictamente vigilado por el Estado, como ya existe en varios países de la región. (Véase la discusión de las políticas de seguridad social en el Capítulo 6).

Política financiera

El buen uso del potencial de ahorros de las familias durante el período de oportunidad demográfica requiere de mecanismos eficientes y seguros de canalización de esos recursos hacia inversiones productivas. De esa manera, los ahorros financiarán la acumulación de capital que será la base de los rendimientos que disfrutarán los viejos en el futuro. La política financiera debe ofrecer el marco legal y regulatorio para lograr ese objetivo. También debe asegurar la protección de los ahorros contra la volatilidad que caracteriza a América Latina[2].

Pero las políticas financieras deben contribuir además a que los ahorros sirvan para financiar a los pequeños productores y a los trabajadores por cuenta propia que hoy no tienen acceso a los recursos de crédito. Las imperfecciones de los mercados de crédito son un factor que agrava las desigualdades de ingreso pues limitan el potencial productivo de quienes no poseen capital. La falta de acceso se origina esencialmente en la ausencia de instituciones que aseguren la disposición individual a honrar las obligaciones y reduzcan la percepción del riesgo crediticio para los prestamistas. La estrategia más común para resolver el problema es el uso de colateral, pero su uso es limitado al financiamiento de activos con mercado secundario. Estrategias alternativas comprenden crear beneficios para la buena reputación (y costos para la mala reputación) en el cumplimiento de las obligaciones a través de servicios de información de crédito; elevar el costo del incumplimiento a través de su criminalización y sanción efectiva; y crear sistemas de créditos solidarios que utilizan el control social para reducir los costos de monitoreo y transacción. Todas estas opciones requieren de acciones de política que faciliten establecer y operar las instituciones con protección legal. (Véase el Capítulo 7).

MAS EDUCACION

El período de oportunidad demográfica permitirá a las familias dedicar mayor esfuerzo y más recursos económicos a la educación de los niños. A nivel agregado, el aumento en la proporción de trabajadores por persona en edad escolar permitirá aumentar la cobertura escolar sin necesidad de elevar la carga tributaria por trabajador. Para aprovechar esta oportunidad se requiere, del lado de la oferta, una mejor organización de los sistemas educativos que les permita responder a las necesidades de las familias, y del lado de la demanda, mecanismos de apoyo para contribuir a sufragar los costos que implica a las familias de menores ingresos enviar los niños a la escuela.

Organización del sistema educativo

Los sistemas de educación pública de América Latina se encuentran organizados en forma centralizada alrededor de un Ministerio que realiza las funciones de financiamiento, asignación de recursos, contratación de personal y control administrativo. Esta organización monopólica genera usuarios débiles, pues las familias y los estudiantes no tienen posibilidad de incidir en las decisiones; genera organizaciones fuertes de maestros, pues crea los incentivos para que se organicen también en forma centralizada frente al gobierno; y termina por generar estructuras débiles de mando en el gobierno, pues los horizontes sobre los que influyen las decisiones de educación (y las presiones sindicales) son mucho más remotos que la vida de cada gobierno. Como consecuencia el gasto público en educación en muchos países es elevado, pero está mal asignado. La asignación de recursos resulta sesgada hacia el pago de personal y orientada por los compromisos de pago, y no por el nivel y calidad de los resultados educativos. La vía de escape para las familias de altos ingresos es la educación privada, donde rige la competencia y los estándares de calidad. El resultado final es una profunda estratificación de la educación, que contribuye a agravar las diferencias de ingreso, en lugar de removerlas.

La alternativa frente a este sistema centralizado de organización implica fortalecer al usuario, dar autonomía al proveedor y redefinir el rol del gobierno. Los padres de familia, como usuarios del sistema, pueden ser más fuertes si cuentan con mayor información sobre la

[2] Véase una descripción más completa de esta agenda de políticas en Hausmann y Stein (1995), y Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi (1996).

calidad y desempeño de las escuelas (a través, por ejemplo, de exámenes nacionales estandarizados), si pueden participar en las decisiones de dirección y orientación de los planteles y si tienen posibilidad de escoger entre escuelas alternativas. Las escuelas, en su calidad de proveedores, pueden tener más autonomía si tienen las responsabilidades operativas básicas de contratación de personal y asignación de recursos y si deben responder ante los padres de familia y las comunidades por los servicios que prestan. El gobierno puede tener un rol más decisivo si en lugar del control burocrático, se ocupa de generar información, de fijar estándares de calidad y de asegurarse que las escuelas reciben los recursos de financiamiento público, no por los gastos que tienen, sino por la cantidad y calidad de la educación que logran proveer. (Véase el Capítulo 5).

Reducción de los costos privados de la educación

Las altas tasas de deserción escolar que se observan en América Latina no pueden atribuirse exclusivamente a los problemas de oferta que tienen que ver con la organización de los sistemas educativos. La demanda de educación está limitada por los bajos rendimientos y por los altos costos (efectivos y de oportunidad) en que deben incurrir las familias para enviar los niños a la escuela. Una mejor organización educativa ayudará a elevar los rendimientos. También contribuirán políticas laborales adecuadas y un contexto macro favorable al crecimiento. Pero aun con rendimientos promisorios, la retención en el sistema educativo puede verse limitada por altos costos privados, imposibles de sufragar para las familias de menores ingresos. Las soluciones posibles comprenden subsidios directos, provisión de útiles escolares, alimentación, transporte o servicios de salud para los estudiantes. Las experiencias de la región son ricas y proveen numerosas lecciones sobre las posibilidades y limitaciones de estas políticas. (Véase el Capítulo 5).

En síntesis, las diferentes dimensiones del desarrollo que están asociadas a la desigualdad no son independientes de las políticas económicas y sociales. Las políticas del pasado contribuyen a explicar por qué las economías latinoamericanas tienen niveles de educación por debajo de los patrones mundiales, son más informales, más urbanizadas y, en definitiva, más desiguales que otras economías con el mismo nivel de ingreso. Las políticas que se adopten en este momento de oportunidad demográfica pueden contribuir no solo a reducir esos excesos de desigualdad sino a acelerar el desarrollo económico y social. No hay ningún conflicto entre la equidad y el desarrollo.

CONFRONTAR LAS DOTACIONES NATURALES

Pero el exceso de desigualdad de América Latina se origina también en las características de su dotación natural de recursos. Los países tropicales tienen desventajas en su lucha contra la pobreza y la desigualdad por razones asociadas al control de las enfermedades, a la productividad de las tierras y a la capacidad de esfuerzo físico de las personas. Donde no hay estaciones, no existe un control natural a la reproducción continua de los agentes propagadores de las enfermedades, lo cual las hace muy difíciles de erradicar. Aun con la mejor combinación de insumos, la productividad de las tierras en las zonas tropicales es menor que en las zonas templadas y su adecuada explotación requiere de tecnologías donde hay mayores economías de escala y donde se requiere más capital. Y el esfuerzo físico que puede desplegar un individuo corriente a la intemperie en una zona tropical es sustancialmente menor que en un país de estaciones moderadas.

Pero no sólo la ubicación geográfica incide sobre la desigualdad. También las características de los recursos. Los países que cuentan con abundantes recursos agrícolas o mineros de extracción tienden a generar una mayor desigualdad y un menor nivel de desarrollo. Una razón es que estas actividades absorben el escaso capital disponible y demandan muy poco empleo, lo cual retarda el desarrollo de otros sectores, tanto por falta de capital como de mercado. Otra es que la abundancia de recursos naturales no propicia la cooperación sino el oportunismo. Una tercera, que la dependencia de recursos naturales origina volatilidad, lo cual desincentiva las inversiones de lenta maduración, y muy en especial la educación.

Pero la geografía no ejerce una influencia fatalista sobre ningún país. Algunos países tropicales, como son los del sudeste asiático, han logrado niveles de desarrollo y de distribución comparables o superiores a los de países europeos. Algunas economías dependientes de recursos naturales como Australia o Nueva Zelandia se cuentan entre las de mayor desarrollo y mejor distribución del ingreso del mundo.

Varias políticas son decisivas para vencer las limitaciones de la geografía. En el campo de la salud, la clave es la cobertura de los servicios de salud preventiva para mantener bajo control la influencia de las enfermedades tropicales. Por su parte, la educación rural puede facilitar la difusión de las prácticas de salud preventiva, y contribuir además a elevar la productividad en el campo y a estimular la migración hacia las ciudades. La provisión de servicios básicos es otra pieza de la lucha contra la geografía. El acceso a agua potable, que aún es muy

limitado en las zonas rurales de muchos países de la región, es esencial para mejorar las condiciones de salud y las posibilidades de erradicación de la pobreza en el campo. Para mitigar los rigores de los climas cálidos sobre la productividad laboral y sobre el bienestar de las personas nada más necesario que la electricidad (y el aire acondicionado).

La extracción de recursos naturales ha sido una fuente de desigualdades en América Latina, que ha distraído recursos productivos de otras actividades potencialmente más generadoras de empleo y bienestar. Esto no significa que las políticas deban dirigirse a restringir artificialmente el desarrollo de los sectores basados en los recursos naturales. Sin embargo, por razones de eficiencia, tampoco es justificable el otorgamiento de exenciones tributarias y condiciones especiales a las inversiones en estos sectores, especialmente cuando se trata de recursos no renovables, cuyo costo de oportunidad social es mucho mayor que los costos en que incurren los productores. Los estímulos tributarios se otorgan a menudo con la justificación de que estas actividades requieren la inmovilización de grandes capitales por períodos muy largos, pero ésa es justamente una de las causas por las cuales tienden a propiciar la desigualdad. Puesto que los ingresos originados en los recursos naturales son potencialmente muy inestables, es necesario además que los sistemas tributarios no transfieran la inestabilidad al gobierno, reduciendo artificialmente el riesgo percibido por los inversionistas. También es necesario que el gobierno desarrolle mecanismos de estabilización de los ingresos tributarios provenientes de los sectores primarios para evitar la transmisión de la volatilidad a toda la economía.

EL APOYO FISCAL A LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS

De la acción del gobierno dependerá crucialmente la distribución del ingreso de los países latinoamericanos en el próximo siglo. El impacto distributivo de la política fiscal suele medirse por la magnitud de los ingresos que son redistribuidos a través del sistema impositivo y de los gastos de naturaleza social. En América Latina, como en otras regiones del mundo, el resultado final de estas operaciones suele ser redistributivo, ya que los impuestos tienden a provenir de los grupos de mayores ingresos en mayor proporción que los beneficios que ellos reciben a través de las escuelas, los hospitales u otros gastos sociales. Pero este impacto distributivo de la política fiscal no es necesariamente el más importante, y puede ser una guía muy engañosa de política.

De hecho, en América Latina, los sistemas tributarios tradicionalmente han sido muy progresivos, pero al costo de sacrificar un gran potencial de recaudación de impuestos, que podría destinarse a financiar gastos de alto potencial redistributivo. En adición, la alta progresividad teórica de los impuestos y su concentración en algunas actividades y sectores han limitado el control público sobre la política fiscal, dejándola más expuesta a la influencia de los grupos de poder. Los engorrosos sistemas tributarios que son típicos de América Latina han resultado difíciles de administrar y fáciles de evadir. La simplificación de los impuestos de renta y la gradual adopción de impuestos de base amplia, como el impuesto al valor agregado, están removiendo estas dificultades de economía política y de administración en muchos países de la región. (Véase el Capítulo 8).

Más importante que el grado de progresividad del sistema impositivo o del gasto social es la eficiencia con la que se logre recaudar los impuestos, ofrecer a los grupos de más bajos ingresos los servicios adecuados de educación, salud e infraestructura domiciliaria, crear redes de protección eficaces y bien focalizadas y adoptar políticas económicas que fomenten un patrón de desarrollo redistributivo sin sacrificar la productividad.

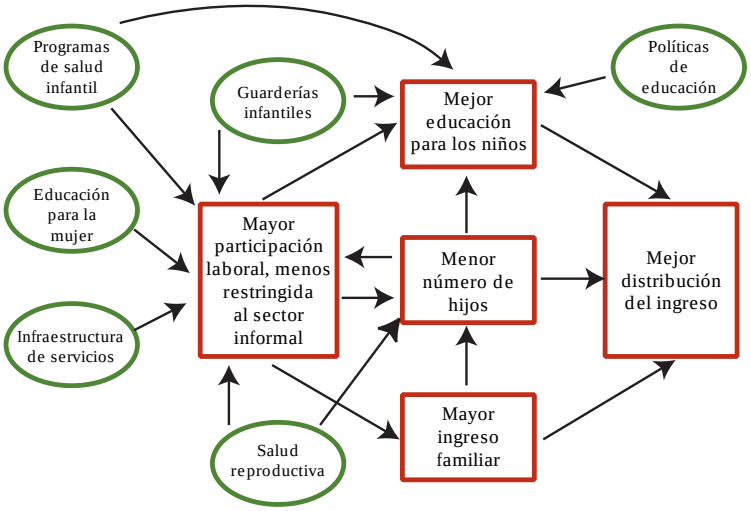
Capítulo 5

POLITICAS SOCIALES PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN EL INGRESO

¿CUALES SON LAS POLITICAS SOCIALES MAS EFECTIVAS?

Como se explica en los capítulos anteriores, la participación de las mujeres en la fuerza laboral, las tasas de fecundidad y la educación son importantes determinantes de la desigualdad en el ingreso en América Latina y el Caribe. En los países que muestran mayores tasas de participación laboral de las mujeres, y en particular donde las mujeres tienen acceso a empleos en el sector formal, los ingresos familiares son superiores. Cuando las mujeres están más educadas y participan en mayor medida en la fuerza laboral, las familias tienen menos hijos, y sus hijos tienden a recibir mayor educación. Aquellos países que han logrado incrementar el nivel y la calidad de la educación, también han podido reducir las disparidades en materia de educación. En los países con una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral, y con una menor fecundidad y una mejor educación, los ingresos se distribuyen en forma más equitativa (véase el gráfico 5.1).

Gráfico 5.1. Políticas efectivas para mejorar la distribución del ingreso



Existen diversas políticas que pueden actuar sobre estos factores primarios mejorando la capacidad de las mujeres para buscar y obtener buenos empleos. Algunas (véase el capítulo 6) se relacionan con las políticas del mercado laboral, pero otras corresponden claramente al ámbito de la política social, como la promoción de servicios de guarderías y preescolares que pueden hacer que a las mujeres les resulte más fácil tener empleos y al mismo tiempo mejoren la capacidad de los niños para aprender, desarrollarse y completar la escuela. Los esfuerzos para asegurar que las mujeres obtengan una educación también incrementan la probabilidad de que ingresen a la fuerza laboral y de que sus hijos tengan mayores niveles de escolaridad. Incluso las inversiones en infraestructura de servicios públicos, como el agua corriente y la electricidad, pueden incrementar la participación de las mujeres en la fuerza laboral o su productividad cuando trabajan en la casa, reduciendo la carga y el tiempo dedicados a las tareas domésticas. Los servicios de salud reproductiva, que incluyen servicios voluntarios de planificación familiar, mejoran la salud de las mujeres y su capacidad para trabajar, proporcionando a las familias la opción de demorar el primer hijo y en última instancia concentrar su cuidado, sus recursos y su atención en un menor número de hijos.

La promoción de mejores resultados educacionales requiere la adopción de políticas que actúen en una diversidad de frentes. En la mayor parte de los países de América Latina el sector público tiene a su cargo la provisión de los servicios de educación y los sistemas educacionales generalmente no logran proveer la cantidad y la calidad de la educación necesaria para mantenerse a la par de las tendencias internacionales y reducir de forma significativa las desigualdades en el ingreso. Una parte importante de la solución es la reforma de los sistemas educacionales, con el objeto de mejorar y acelerar el progreso escolar de los niños. Sin embargo, la política pú-

Recuadro 5.1. Perturbaciones económicas, desigualdad y pobreza: Por qué son necesarias las redes de protección social

Los datos empíricos indican que las perturbaciones macroeconómicas pueden exacerbar gravemente la desigualdad y la pobreza. América Latina ha sufrido dos graves crisis en los últimos quince años. En los años ochenta, la crisis de la deuda de México se propagó a toda la región debido a las perturbaciones que afectaron al comercio exterior y la precaria situación de las finanzas públicas. En 1995, la crisis de liquidez de México sólo se propagó a Argentina.

¿Cómo varían la pobreza y la distribución del ingreso cuando los países registran un estancamiento del crecimiento económico o incluso tasas negativas? En Brasil, Guatemala, México, Panamá y Venezuela, la pobreza y la desigualdad aumentaron en los años ochenta, y lo mismo ocurrió en las zonas urbanas de Argentina, Bolivia, Chile, Honduras y Perú. Asimismo, la pobreza urbana y la desigualdad aumentaron acusadamente en Argentina durante la crisis de 1995. Aunque el quintil más pobre de la población no siempre se vio afectado en forma desproporcionada, sí se redujo su ingreso medio. La disminución del ingreso puede tener efectos más devastadores para los segmentos de la población más cercanos al nivel de subsistencia. Además, los países afectados por la crisis de los años ochenta registraron, uno tras otro, un aumento a veces sustancial de la proporción del ingreso que recibe el 10% más rico de la población.

Aunque los indicadores sociales, como la tasa de mortalidad infantil y el promedio de años de escolarización, siguieron mejorando en América Latina durante los años ochenta, no es menos cierto que lo hicieron a un ritmo más lento que en los años anteriores. Incluso se observó un deterioro en algunos de los indicadores más precisos de los sectores de salud y educación. Por ejemplo, en México, la mortalidad de niños menores de un año y en edad preescolar, atribuible a deficiencias de nutrición, aumentó en los años ochenta revirtiendo así la tendencia del decenio anterior. En Chile, los datos sobre falta de peso al nacer y subalimentación infantil siguieron la evolución de la situación económica, tras haberse registrado una mejora sistemática en ambos indicadores en los años setenta. En Venezuela bajaron en los años ochenta las tasas de alfabetismo de la población con edades comprendidas entre 15 y 19 años. En México, se redujo la proporción de niños matriculados en el primer grado, al igual que la de estudiantes matriculados en escuelas secundarias tras concluir el primer ciclo. Todas estas tendencias significan también que la inversión en capital humano probablemente se tornó más sesgada, lo que contribuyó también a arraigar aún más el aumento de las desigualdades.

El hecho de que las perturbaciones negativas tengan efectos más devastadores en los sectores pobres, y que los ricos suelan tener acceso a los mecanismos de protección del ingreso (incluida la fuga de capitales) no se circunscribe a las crisis macroeconómicas. Los desastres naturales o un cambio brusco en la relación de intercambio pueden producir también efectos similares. Por ejemplo, en Ecuador, se estima que más del 50% de la población que habita en las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño es pobre. La acusada caída de los precios del café, tras el desmantelamiento del Convenio Internacional del Café, dio lugar a un drástico aumento de la pobreza en los estados productores de México a principios de los años noventa.

En la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina hicieron frente de muchas maneras a los costos sociales de las crisis económicas. Entre otras medidas, pusieron en marcha programas de asistencia alimentaria y seguro de desempleo, crearon fondos sociales, ampliaron la cobertura del seguro médico a los desempleados, otorgaron becas para niños y con fines de capacitación, y promovieron programas de readiestramiento y bienestar social. Sin embargo, con la excepción parcial de Chile, las medidas fueron insuficientes y llegaron demasiado tarde. ¿Qué enseñanzas se pueden extraer?

En primer lugar, para hacer frente a los problemas sociales es necesario colocarlos a la cabeza del programa de actividades. Con demasiada frecuencia durante las crisis que ha padeci-

blica sólo resultará efectiva si se toman en consideración los factores que afectan las decisiones familiares acerca de la escolaridad de sus hijos. Estos determinantes de la demanda de educación constituyen otro aspecto significativo de las políticas sociales destinadas a reducir las desigualdades.

Las políticas sociales abarcan una amplia gama de metas y programas dirigidos a reducir las desigualdades en el ingreso, pero también tienen por objeto reducir la pobreza, asegurar la cohesión social y compartir el costo de los bienes públicos. Si bien todos los programas sociales ejercen influencia sobre la desigualdad en los ingresos, este capítulo se concentrará en aquellas políticas que pueden influenciar en forma más directa la distribución del ingreso en el corto y mediano plazo. A corto plazo, las políticas que aseguren que las mujeres puedan participar activamente en el mercado laboral pueden tener un fuerte impacto; mientras que a mediano plazo, el aumento del nivel de instrucción de los niños constituye el elemento clave para reducir la desigualdad. Este capítulo comenzará analizando la justificación de los programas públicos que mejoran las opciones de las mujeres para ingrersar a la fuerza laboral e incrementar sus ingresos. Luego, continúa analizando aquellas políticas y programas destinados a incrementar el nivel de instrucción.

El elemento común de las políticas analizadas en este capítulo es su intención de equiparar el acceso a los servicios, los recursos y las oportunidades que afectan las decisiones familiares acerca de la participación laboral, la fecundidad y la educación. Estos son factores que contribuyen en forma permanente a los elevados niveles

do América Latina, las autoridades sólo han empleado sus energías en restablecer la estabilidad macroeconómica e implementar la reforma estructural. En Argentina no se adoptó un programa de empleo de emergencia hasta 1997, a pesar del drástico aumento del desempleo en los primeros años de la década y del hecho de que los planes vigentes de indemnización por despido y seguro de desempleo de pequeña escala no ofrecían suficiente protección social a los desempleados de los sectores pobres. Segundo, el diseño de un plan de acción es un factor crucial. Incluso en el caso de los Fondos Sociales de Emergencia, diseñados para amortiguar los costos sociales del ajuste económico, el éxito fue desigual en el mejor de los casos, porque los beneficiarios del programa no fueron necesariamente los más afectados por las crisis. En México y en otros países, se recortaron los programas de subvenciones generales sin adoptar otras opciones eficazmente focalizadas. Lo más importante es la necesidad de mantener el respaldo a los servicios básicos de educación y salud, a fin de evitar pérdidas irreversibles de inversión en recursos humanos; sin embargo, este objetivo no se cumplió adecuadamente en América Latina en los años ochenta, como lo demuestra la mejora más lenta de los indicadores de salud y educación antes mencionados. Tercero, a juzgar por los datos disponibles, los programas que se adoptan y ponen en marcha antes de que las crisis hagan sentir sus efectos (aunque en menor escala) cuentan con más recursos para proteger a la población beneficiaria que las medidas discrecionales de emergencia.

En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan todavía con mecanismos adecuados para atenuar el impacto de las perturbaciones adversas sobre los sectores más pobres de la población y atemperar las desigualdades que provocan las crisis económicas. Si bien existe una percepción generalizada de que los fondos sociales se crearon precisamente a tal efecto, la mayoría de los Fondos de Inversión Social resultaron más eficaces para poner en pie infraestructura social de pequeña escala que para crear oportunidades de empleo para los que más necesitaban la ayuda de emergencia. De hecho, la mayoría de los países de la región carecen de seguro de desempleo o cualquier otro tipo de red de protección social de ajuste del consumo para proteger a los pobres de los riesgos que entrañan para el producto, el empleo y los precios las perturbaciones adversas de carácter sistémico.

Como no se cuenta de antemano con mecanismos institucionales para proteger a los pobres del impacto más fuerte de las perturbaciones, se tiene que recurrir con frecuencia a programas improvisados, diseñados con objetivos y para beneficiarios que no son precisamente los afectados por la crisis. Cuando se adoptan medidas de urgencia en situaciones de emergencia, no hay tiempo para llevar a cabo un análisis técnico adecuado, ni para especificar el perfil socioeconómico de los grupos más vulnerables a las perturbaciones negativas o evaluar la eficacia en función de los costos de las diferentes opciones en materia de protección social.

No obstante, cabe señalar algunos ejemplos de medidas de protección social que han funcionado bien. En los años ochenta, se puso en marcha en Chile un programa de obras públicas de gran escala que dio empleo a una gran proporción de la fuerza laboral. El programa se focalizó en los más necesitados ofreciendo remuneraciones inferiores al salario de mercado. Además, es posible adaptar los fondos sociales para que funcionen como redes de protección social llegado el caso. Como muchos gobiernos carecen de recursos para instrumentar dichas redes, la posibilidad de recurrir a los fondos sociales ha resultado útil para movilizar recursos externos y hacer frente rápidamente a las necesidades más apremiantes. Cualquiera que sea su forma, la adopción de medidas de protección social eficientes y eficaces en función de los costos para dar cumplida respuesta en situaciones de emergencia puede ser un instrumento de gran valor para lograr una mayor igualdad social en la región.

de desigualdad que se observan en la región. Sin embargo, los shocks macroeconómicos, los cambios repentinos en los términos de intercambio o los desastres naturales pueden tener efectos devastadores sobre la desigualdad y la pobreza, independientemente de la política social a más largo plazo. Tales acontecimientos transitiorios requieren políticas destinadas a enfrentar las emergencias o establecer redes de protección (véase el recuadro 5.1).

MEJORES OPORTUNIDADES DE INGRESO PARA LAS MUJERES

Como se ha visto en capítulos anteriores, el hecho de que las mujeres participen o no en la fuerza laboral influye significativamente en la distribución del ingreso. Cuando las mujeres tienen la opción de ingresar a la fuerza laboral, pueden contribuir más a incrementar el ingreso familiar. Independientemente de que en la práctica las mujeres trabajen o no, la opción de hacerlo tiene por sí sola efectos beneficiosos en la distribución del consumo dentro del hogar, reduce la vulnerabilidad de la mujer ante la violencia y aumenta las inversiones en los hijos. Aunque la participación de las mujeres en la fuerza laboral se ve fuertemente influenciada por su nivel de educación, otros factores que tienen mucha importancia en esa decisión son la disponibilidad de servicios de cuidado infantil, salud y planificación familiar, y la dotación de infraestructura del hogar.

Una buena atención infantil puede mejorar los ingresos de las mujeres y el desarrollo de los hijos[1]

En América Latina y el Caribe las mujeres generalmente asumen más responsabilidades que los hombres en el cuidado de los hijos. Como resultado, los factores y las políticas públicas que afectan las oportunidades y el costo de la atención infantil y la escolaridad ejercen un importante impacto sobre la capacidad de las mujeres para ingresar a la fuerza laboral y obtener ingresos. Numerosos estudios han demostrado que la atención de los niños y la participación en la fuerza laboral constituyen usos que compiten entre sí por el tiempo de las madres[2]. Las mujeres con hijos pequeños, especialmente si son menores de tres años de edad, muestran una probabilidad mucho menor de trabajar que aquéllas sin hijos pequeños. El costo de la atención infantil afecta el tipo de servicio y las decisiones sobre trabajo. A su vez, el costo implícito que las familias enfrentan por la atención infantil depende de la disponibilidad de alternativas de atención, incluyendo entre ello la presencia de parientes o amigos dispuestos a proporcionar atención de bajo costo. La disminución del costo de los servicios de atención infantil, ya sea a través de una mayor oferta o de subsidios, incrementa su demanda, como alternativa a la atención provista por la madre o un pariente cercano. Para aquellas madres que optan por adquirir servicios de atención infantil e ingresar a la fuerza laboral, el menor costo reduce lo que una mujer necesita ganar para cubrir los gastos relacionados con el cuidado de sus hijos. Otros factores también afectan la participación de las mujeres en la fuerza laboral, incluidas su educación y la presencia de otras personas que ganan ingresos en la unidad familiar. Pero el costo, la calidad y los tipos de atención disponibles en el mercado claramente ejercen un impacto crítico.

Un estudio reciente realizado en Rio de Janeiro confirma estas observaciones[3]. El estudio indica que si se incrementara la oferta de atención infantil de bajo costo para niños de menos de seis años de edad en las favelas de Rio de Janeiro, un mayor número de madres podría incorporarse a la fuerza laboral y utilizaría las guarderías infantiles financiadas con recursos públicos. Las mujeres que han logrado obtener atención infantil gratuita en los centros municipales han podido incrementar sus ingresos en una proporción de hasta un 20%. En el caso de quienes pagan guarderías privadas, los ingresos han aumentado en una proporción del 12 al 29%, incluso controlando estadísticamente el efecto de selección y las características del mercado de atención infantil. En el caso de los proveedores privados, el mayor rendimiento puede reflejar la ventaja de la mayor flexibilidad en las horas de funcionamiento desde que los centros públicos tienen horarios limitados[4].

El menor costo y la mayor disponibilidad de atención infantil pueden ejercer un fuerte impacto sobre el ingreso familiar, particularmente entre las familias más pobres, permitiendo a las mujeres aportar ingresos adicionales. Además, el hecho de proporcionar a las mujeres la opción de ingresar a la fuerza laboral y mantener la capacidad para obtener ingresos independientemente de los cónyuges tiene beneficios en términos de la distribución de los recursos dentro de la unidad familiar, y contribuye a reducir la violencia doméstica. El acceso a los servicios de atención infantil también puede ejercer un impacto sobre la escolaridad de algunos hermanos mayores, particularmente niñas, en la medida en que participan en la atención de los hijos menores mientras las madres trabajan[5].

La mayor participación laboral de las madres y los hermanos mayores generalmente no constituye un objetivo explícito de los programas de cuidado infantil. Los propósitos declarados de estos programas se concentran en el bienestar de los niños, en términos de una mejor salud, nutrición y desarrollo, con el consiguiente mejoramiento de las oportunidades futuras para aprender y obtener ingresos.

Los estudios recientes confirman que los programas de intervención focalizados en los niños pequeños son efectivamente muy beneficiosos para todos los niños. Un estudio realizado en los Estados Unidos documenta los efectos de estos programas en el desarrollo emocional o cognoscitivo de los niños; en las relaciones entre padres e hijos; en los procesos y resultados educacionales, y en indicadores relacionados con la salud, como el abuso infantil, la salud reproductiva materna, y el abuso materno de sustancias tóxicas[6]. Las comprobaciones preliminares de la evaluación de un grupo de control en un programa de intervención focalizado en los niños más pequeños en Bolivia también son positivas. Alrededor del 40% de los niños matriculados en el pro-

[1] Esta sección se basa en Deutsch (1998a).
[2] Heckman (1974) constituye el estudio pionero.
[3] Deutsch (1998b).
[4] Las comprobaciones recientes para Estados Unidos corroboran aún más el fuerte efecto de oferta laboral que tiene el acceso a la atención infantil. La disponibilidad de escuelas públicas gratuitas tiene un significativo efecto positivo sobre la oferta laboral y un significativo efecto negativo sobre la utilización de asistencia pública por parte de las madres solteras. Específicamente, en el caso de las madres solteras cuyo hijo más pequeño tiene cinco años de edad, el acceso a los servicios escolares públicos incrementa la oferta laboral en una proporción del 8 al 18%, aumenta el ingreso salarial en un 27%, y reduce la utilización de asistencia pública en un 18%. Véase Gelbach (1998).
[5] Connelly et al. (1996), Deutsch (1998b), Engle (1991), Wong y Levine (1992).
[6] Karoly et al. (1998).

grama PIDI en las zonas urbanas de Bolivia mostraba un menor desarrollo psicosocial. Después de un año del programa, este porcentaje había decrecido al 20%, y después de dos años era de sólo un 5%. Las tasas de mortalidad infantil de los participantes del PIDI se redujo a menos del 1%, frente al 20% de la población objetivo[7].

En el largo plazo, los niños también parecen beneficiarse de los programas bien diseñados de atención infantil, a través de un mejor rendiminto escolar y en última instancia de la obtención de mayores ingresos como adultos[8]. Además de promover una mayor educación y mayores ingresos, los programas de intervención focalizados en los niños pequeños de Estados Unidos han reducido el comportamiento social negativo, los participantes del programa muestran menores tasas de delincuencia juvenil, una incidencia significativamente menor de comportamiento antisocial, y una tasa también significativamente menor de arrestos.

Los numerosos beneficios descritos demuestran que el gobierno puede desempeñar un papel muy positivo en la equidad asegurando que las familias cuenten con programas de buena calidad focalizados en los niños más pequeños. Sin embargo, no existe un papel establecido o predefinido para la forma en que el Estado debe involucrarse en este problema. Los tipos apropiados de atención infantil, ya se trate de programas públicos o en el hogar con un padre o un pariente, dependen de muchos factores que difieren entre las distintas familias, mujeres e hijos. Además, cada programa tiene sus propios costos y beneficios, y es relativamente poco lo que se sabe acerca del diseño óptimo y la combinación óptima de tales programas. No obstante, de las experiencias de la región pueden extraerse algunos preceptos básicos que pueden contribuir a la eficiencia de los programas en función de su costo.

• *Flexibilidad y promoción de opciones*. Los gobiernos no deben tratar de imponer un enfoque único con respecto a la atención infantil. Al estimular y respaldar una diversidad de programas, las políticas públicas pueden incrementar las oportunidades de los individuos, las familias, las comunidades y los gobiernos locales para exigir el tipo de atención que más se ajusta a sus circunstancias. Dado el repertorio de posibles intervenciones[9] y la amplia gama de estucturas familiares, gustos, culturas y preocupaciones —todo dentro de entornos nacionales caracterizados por una extrema variación en los ingresos regionales y en la capacidad de ejecución de los gobiernos locales— es imposible proporcionar una única solución para todo el país.

• *Multiplicación de los recursos públicos*. Las familias acuden a numerosas estrategias para atender a los niños cuando las mujeres trabajan. El desafío de la política pública consiste en aprender de esas estrategias para dar respaldo institucionalizado a los servicios que mejor contribuyan al desarrollo emocional, cognoscitivo y nutricional de los niños. Probablemente la mejor opción no sea construir nuevas guarderías infantiles públicas. Es más factible alcanzar a un mayor número de personas, y multiplicar los beneficios, respaldando iniciativas informales que ya se encuentran en ejecución, procurando mejorar su calidad y proporcionar apoyo financiero a las familias más pobres para garantizarles el acceso a tales servicios.

Otra forma de multiplicar los escasos recursos públicos es construir asociaciones, con grupos comunitarios, ONG, organizaciones religiosas, organismos existentes de servicio social, y el sector privado. Los gobiernos deben evitar la expansión burocrática que agregaría un gran número de empleados a la nómina pública y que crearía un mayor número de instalaciones públicas que deben mantenerse, cuando se dispone de alternativas más flexibles y efectivas a través de asociaciones con los grupos mencionados anteriormente. Los recientes programas aplicados en Bolivia y Ecuador constituyen ejemplos de este enfoque. Esos programas han estimulado una mayor participación de actores no gubernamentales en el financiamiento y la provisión de servicios de atención infantil.

• *Focalización*. La focalización del uso de fondos públicos para ampliar las opciones de atención infantil reviste importancia si los gobiernos desean alcanzar un número significativo de familias sin crear problemas fiscales. La focalización presenta un desafío porque las familias de clase media que ya cuentan con los recursos para atender a sus hijos se verán tentadas a exigir el acceso a los servicios subsidiados, particularmente cuando éstos sean de alta calidad. Incluso las familias de bajos ingresos pueden modificar su comportamiento en formas contraproducentes con el objeto de lograr acceso a los programas públicos. No contribuiría a reducir la desigualdad en los ingresos y la pobreza el hecho de que

[7] Tan y van der Gaag (1998).

[8] Karoly et al. (1998) y University of Wisconsin-Madison, Instituto de Investigaciones sobre la Pobreza (1997). Cuando los adultos que de niños habían participado en el programa preescolar Perry, alcanzaban los 27 años de edad, sus ingresos fueron un 60% superiores al de sus compañeros que no participaron del programa.

[9] Según Karoly et al. (1998) "La expresión intervención focalizada en los niños pequeños es un concepto amplio. Abarca programas relacionados con niños que tienen bajo peso al nacer o con niños pequeños en familias de bajos ingresos, intervenciones focalizadas en los niños y en las madres; servicios ofrecidos en el hogar y en centros; programas destinados a mejorar el nivel de instrucción y aquéllos orientados a mejorar la salud, y servicios tan diversos como la capacitación de los padres, la selección de opciones de salud infantil, el reconocimiento del abuso infantil y las referencias de servicios sociales".

la atención infantil subsidiada para familias situadas por debajo de un determinado nivel de ingresos llevara a las mujeres a abandonar la fuerza de trabajo con el fin de lograr o mantener su acceso a los programas de atención infantil. Una focalización efectiva requiere diseños que puedan identificar claramente al grupo objetivo a través de la selección o la autoselección y criterios que no estimulen un comportamiento contraproducente. Un diseño bastante común para satisfacer estos criterios es focalizar geográficamente los subsidios o los programas de atención infantil en vecindarios de bajos ingresos[10]. Algunos programas procuran la eficiencia y la focalización proporcionando asesoramiento, capacitación y supervisión a las mujeres que ya proveen servicios de guardería a sus vecinos en los vecindarios más pobres[11].

Si bien este análisis de las intervenciones focalizadas en los niños más pequeños se refiere particularmente a los niños menores de seis años que asisten a guarderías, gran parte del mismo se aplica igualmente a los programas preescolares para niños de este grupo de edad y los primeros años de la enseñanza primaria. Muchos países de la región ya están ampliando sus sistemas preescolares; aunque tales programas no son necesariamente muy costosos, pueden sustituir el gasto privado por parte de las unidades familiares más pudientes, y podrían crear una seria carga fiscal para el futuro. Pero las políticas tendientes a promover la provisión de una adecuada atención institucionalizada para los niños, si se las aplica en forma prudente, pueden proporcionar a las mujeres y sus familias opciones que en muchos casos resultan críticas para el bienestar de la familia y para reducir las desigualdades en el ingreso. En la enseñanza primaria, asimismo, cuando se establecen calendarios escolares relativamente cortos, no se permite a las mujeres participar más plenamente en el mercado laboral. Varios países están expandiendo el año escolar, haciendo que tenga el mismo número de días que en las economías más desarrolladas. De igual forma, el número de horas escolares diarias está incrementándose en muchos países, entre ellos Panamá y Uruguay, al reducirse el número de escuelas con varios turnos.

La salud reproductiva e infantil

Si bien en términos generales las políticas sociales deben abordar toda la gama de los servicios de salud, los tipos de inversión de salud que reducen la desigualdad son en la práctica bastante específicos y con frecuencia no son costosos. Los hospitales y los servicios curativos que consumen la mayor parte del gasto nacional en salud (por lo menos el 4% del PIB regional) en la práctica tienen un impacto muy limitado sobre la distribución de los ingresos. En cambio, los servicios que afectan las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral, incrementan el nivel de instrucción de los niños y reducen la fecundidad son principalmente aquéllos relacionados con la atención de la salud reproductiva e infantil. Sin embargo, la región tradicionalmente gasta muy poco en estos servicios; en Brasil, por ejemplo, el gasto en programas de salud maternoinfantil representa sólo alrededor del 1% del gasto total en salud.

Las medidas gubernamentales relacionadas con la desigualdad de ingresos se concentran principalmente en el campo tradicionalmente conocido como salud maternoinfantil, y más recientemente se han expandido a la salud reproductiva e infantil. Las políticas, programas y prácticas en materia de salud reproductiva e infantil pueden mejorar el bienestar de las familias en dos formas. En primer lugar, quiebran la transmisión intergeneracional de la pobreza, porque los niños que nacen saludables y en el momento oportuno, están bien nutridos y protegidos de enfermedades transmisibles, tienen mayores probabilidades de aprovechar las oportunidades educacionales y laborales. En segundo lugar, estos servicios influyen sobre la capacidad de las mujeres para incorporarse y permanecer en la fuerza laboral, y participar en sectores de ingresos relativamente altos de la economía, ya que promueven la salud y la capacidad de afectar la oportunidad y el número de hijos.

El otorgamiento a las familias más pobres del mismo acceso a los servicios de salud reproductiva que las unidades más pudientes constituye una parte esencial de la reducción de las desigualdades sociales, puesto que ello les abre opciones que de otra manera estarían fuera de su alcance. Como se ha señalado anteriormente (capítulos 2 y 3), las familias situadas en los extremos opuestos de la distribución de los ingresos tienden a diferir tanto en el número de hijos como en la medida en que las mujeres están involucradas en actividades generadoras de ingresos. La reducción de las disparidades en el acceso a los servicios de salud reproductiva permitiría a aquellas familias de menores ingresos que quisieran incrementar el trabajo remunerado de las mujeres o concentrar sus recursos en un menor número de hijos adoptar las medidas que consideren que son mejores para ellas. La provisión de servicios de salud reproductiva es un instrumento, junto con la educación, que puede contribuir a atenuar esas marcadas diferencias.

[10] Para un análisis de la focalización, véase Van de Walle y Nead (1995).

[11] Tales programas incluyen *Mãe Crecheira* en Brasil y *Madres Comunitarias* en Colombia.

No puede ignorarse el papel que desempeñan los servicios de salud reproductiva en la reducción de las tasas de mortalidad, morbilidad y enfermedad entre las mujeres. En países como Bolivia, Perú y Honduras, las tasas de mortalidad materna son alarmantemente elevadas: de 390, 265 y 221 muertes maternas por 100.000 nacimientos vivos, respectivamente. Las enfermedades relacionadas con la reproducción representan el 14% de la carga total de enfermedades (muerte y discapacidad) en América Latina y el Caribe. En consecuencia, estas causas constituyen los principales factores que contribuyen a la carga de enfermedades en la región, y afectan en forma particularmente marcada a las poblaciones más pobres y vulnerables. Los servicios de salud reproductiva incluyen una amplia gama de servicios esenciales, como la prevención y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual y otras infecciones del sistema reproductivo, la detección del cáncer cervical, la atención prenatal y posnatal de rutina, el manejo de partos de alto riesgo, y los servicios anticonceptivos y de asesoramiento para hombres y mujeres. Estos servicios, combinados, abordan la mayor parte de las necesidades básicas de salud de las mujeres en sus años reproductivos, que potencialmente también son los años de mayor contribución al ingreso familiar. Para las mujeres, una mejor atención de la salud puede significar menos días de trabajo perdidos como consecuencia de enfermedades, y una mayor productividad en el trabajo. Para ellas y sus familias, ello puede significar mayores ingresos y una reducción en las disparidades en el ingreso.

Los servicios de salud reproductiva también pueden desempeñar un importante papel en la reducción de las desigualdades en el ingreso permitiendo a las parejas decidir cuándo desean tener hijos, extender el período entre los embarazos y tener familias más pequeñas. Cada una de estas opciones —y en particular la postergación del primer nacimiento— puede permitir a las mujeres mayores oportunidades de continuar en la escuela y de incorporarse a la fuerza laboral. Disponer de un medio para controlar la fecundidad puede ayudar a las mujeres a reducir el número y la frecuencia de las interrupciones en su trabajo debidas a embarazos y partos y a acceder a mejores empleos que requieren una mayor continuidad en el empleo e inversiones en adiestramiento. El control de la fecundidad también puede significar una importante contribución a la equidad en términos de género si la prevención de embarazos no deseados o inoportunos mejora las percepciones de los empleadores acerca de la confiabilidad laboral de las mujeres trabajadoras.

De hecho, existen pruebas de una considerable demanda no satisfecha de servicios anticonceptivos, particularmente entre las poblaciones pobres y marginadas. En las encuestas de hogares, entre una cuarta y una tercera parte de las mujeres que actualmente están casadas en Guatemala, El Salvador y México, declaran que no desean tener otro parto en los próximos dos años (o nunca) y sin embargo no utilizan un método anticonceptivo. Esta cifra se eleva al 40% entre aquellas mujeres que no tienen más que educación primaria, y sin embargo es muy baja (menos del 10%) entre aquellas mujeres que han completado la enseñanza secundaria, lo que evidencia su mayor acceso a los servicios de planificación familiar. Si bien en estas encuestas es difícil determinar con exactitud la demanda de servicios anticonceptivos, existen evidencias de otras fuentes que corroboran este hecho. Las tasas extraordinariamente elevadas de abortos ilegales e inseguros —principal causa de las elevadas tasas de mortalidad materna en muchos países— constituyen una importante señal para los responsables de la formulación de las políticas del extraordinario costo que representa la falta de acceso a servicios de planificación familiar de alta calidad. En resumen, la provisión de servicios de salud reproductiva constituye un instrumento vital en el marco más amplio de política para reducir las brechas sociales.

Los programas de salud reproductiva financiados con fondos públicos están experimentando importantes cambios en muchos países. En años anteriores, los recursos del sector de la salud dedicados a la atención maternoinfantil se dirigían principalmente a mejorar la salud de los niños a través de la atención prenatal, posnatal y de parto, así como de servicios preventivos y curativos para niños pequeños. Algunos gobiernos auspiciaban (directamente o con financiamiento externo) servicios de planificación familiar, que generalmente se proveían junto —pero no integrados— con los servicios de atención maternoinfantil. La provisión de servicios de planificación familiar se justificaba como una forma de reducir el crecimiento demográfico, mejorando de esta manera el bienestar social, y no como un medio para mejorar el bienestar individual o familiar.

En la actualidad, los servicios de salud reproductiva se consideran servicios que las mujeres necesitan, en vez de servicios que utilizan a la mujer como instrumento para reducir el crecimiento demográfico o mejorar el bienestar de sus hijos. Cada vez se tienen más en cuenta las demandas, preferencias y necesidades de las mujeres cuando se considera el diseño de programas en toda América Latina y el Caribe. Una de las enseñanzas más importantes es reconocer que las mujeres son capaces de determinar su propio destino. Se requiere entonces que los programas públicos sean sensibles a las normas culturales y sociales y respeten los derechos humanos. La actual generación de programas de salud reproductiva

cuenta con el respaldo de décadas de teoría, investigaciones y pruebas de ensayo y error. Se han extraído varias enseñanzas importantes acerca del diseño de programas, incluidos los que se resumen más adelante, acerca de la forma en que tales programas pueden efectuar una mayor contribución al bienestar de la mujer.

• *Políticas*. Las decisiones gubernamentales acerca de la planificación familiar y otros servicios de salud reproductiva van mucho más allá del sector de la salud, alcanzando la base de los valores sociales, culturales y religiosos, y con frecuencia suscitando fuertes emociones. Si bien en algunos países, las controversias alrededor de los programas de planificación familiar han sido obstáculos, en otros tales aspectos sensibles han sido manejados hábilmente. Cada vez más, el diálogo público y la participación de la sociedad civil son esenciales para difundir la aceptación de las inversiones públicas en materia de planificación familiar.

A medida que los gobiernos desarrollan o refinan políticas de salud reproductiva y planificación familiar, las inversiones en estos servicios de salud resultarán efectivas en función de su costo si están acompañadas de inversiones significativas en educación, particularmente para las niñas. Si bien la disponibilidad de servicios de alta calidad es parte de la ecuación, asegurar que las mujeres de todos los niveles de la sociedad tengan oportunidades de mejoramiento de la educación sigue siendo un ingrediente esencial de cualquier estategia del sector social.

• *Integración de los servicios con otros programas*. Los servicios de planificación familiar son más eficaces cuando son provistos dentro de un paquete mayor de servicios de salud reproductiva. Los programas destinados a ayudar a las parejas a lograr una mejor salud individual y familiar tienen una mayor probabilidad de engendrar la confianza requerida para la provisión exitosa de servicios de planificación familiar que los enfoques únicos y focalizados. Una forma de estimular la provisión de servicios integrados y de mayor calidad es concentrarse en los resultados de las intervenciones en materia de salud reproductiva —la capacidad de la pareja para tener el número de hijos que desean y una disminución de la morbilidad asociada con los nacimientos— en vez de hacerlo en el número de parejas que utilizan métodos anticonceptivos, u otras metas corrientes de planificación familiar.

• *Utilización del sector privado*. El sector privado, que de acuerdo con las encuestas de hogares es el principal proveedor de servicios para la mayor parte de las parejas de todo el mundo, constituye un importante socio para el gobierno. El sector privado proporciona a las parejas una mayor confidencialidad y es percibido por la mayor parte de ellas como proveedor de servicios de mayor calidad que el sector público. Actualmente, quizá más del 60% de los servicios de planificación familiar en la región son ofrecidos por proveedores privados, con porcentajes que van desde el 23% en El Salvador y el 36% en México hasta el 70% en Brasil y al 72% en Colombia. El sector público puede estimular una mayor participación (y una mayor calidad) del sector privado al financiar servicios provistos por éste, subsidiando actividades de capacitación y respaldando campañas de comercialización social destinadas a educar al público acerca de la disponibilidad de determinados servicios o productos[12].

• *Atención voluntaria y apropiada*. Los servicios médicos y de asesoramiento deben ajustarse con el fin de acomodarlos a una amplia gama de edades, condiciones socioeconómicas, y grupos étnicos y culturales. Revisten particular importancia los programas adaptados a las necesidades de las adolescentes. En muchos países, si bien las tasas globales de fecundidad están disminuyendo, la tasa de embarazos está incrementándose (o disminuyendo menos) entre las mujeres muy jóvenes. Las oportunidades de las adolescentes se ven afectadas negativamente por los embarazos y el bienestar de sus hijos también, al igual que el futuro. Además, como los embarazos constituyen uno de los resultados del comportamiento riesgoso de las adolescentes, constituyen una fuerte señal de que es preciso prestar más atención a esta generación de madres.

• *Financiamiento*. A pesar de las elevadas externalidades asociadas con la planificación familiar, los diseñadores de programas deberían considerar decididamente la incorporación de tasas de usuarios y otros mecanismos de recuperación de costos para contrarrestar parcialmente el costo de la provisión de los servicios. Dados los patrones de la demanda de servicios de planificación familiar —en que las familias más pudientes generalmente tienen una mayor demanda de servicios anticonceptivos— los programas plenamente subsidiados pueden resultar regresivos. Además, la existencia de tasas de usuarios puede ayudar a garantizar que los servicios sean utilizados voluntariamente —la clave de la calidad por razones relacionadas tanto con la cultura como con los derechos humanos. Es importante señalar, sin embargo, que casi en ningún país del mundo los servicios de planificación familiar son financieramente autosostenidos. Incluso en el sector privado con fines de lucro, los servicios de planificación familiar cuentan con

[12] Por ejemplo, la *International Planned Parenthood Federation*, una organización internacional con afiliadas en toda América Latina y el Caribe, ha mantenido asociaciones productivas con muchos gobiernos, proveyendo con frecuencia servicios de planificación familiar y otros servicios de salud reproductiva mediante la utilización de donaciones o arreglos contractuales.

subsidios cruzados mediante pagos de otros servicios de atención obstétrica y ginecológica, y se ofrecen principalmente porque atraen a los pacientes (y no porque sean inherentemente lucrativos).

Por último, dado que el seguro de salud forma actualmente parte de los esfuerzos de reforma del sector salud en muchos países, los paquetes de beneficios deberían incluir servicios de planificación familiar, junto con el conjunto más amplio de servicios de salud reproductiva para asegurar un acceso equitativo a estos servicios.

La salud de los niños ayuda a las mujeres a trabajar y mejora el nivel de educación

El financiamiento y la provisión de servicios de salud infantil también representan una clara oportunidad para mejorar el bienestar individual y familiar a largo plazo, y para reducir las desigualdades sociales. En general, la efectiva focalización en los pobres puede lograrse simplemente a través de la inversión en servicios que previenen o tratan los tipos de enfermedades que afectan en forma desproporcionada a los pobres. Los niños que nacen en familias ubicadas en los márgenes de la sociedad son vulnerables a enfermedades debilitantes y a un elevado riesgo de muerte debida a causas prevenibles. El sarampión, el cólera, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas constituyen la causa del 85% de las muertes de niños de menos de cinco años en la totalidad de la región, y una proporción mayor de las muertes entre las familias pobres y desaventajadas. La atención de los hijos enfermos requiere una gran parte del tiempo de los padres (y típicamente de las madres), compitiendo con el tiempo dedicado a la escuela, al trabajo u otra producción doméstica, como la agricultura casera.

Como en el caso de los servicios de planificación familiar, los responsables de las políticas y los diseñadores de programas de salud infantil pueden beneficiarse de décadas de experiencia en América Latina y en todo el mundo. El principal determinante de la salud de los niños es la educación de sus madres. Si bien la inversión pública en materia de atención de la salud para los niños es importante y necesaria, los responsables de las políticas en todos los sectores deben reconocer la importancia de la educación de las niñas. Dada la importancia que reviste la nutrición para la promoción de un crecimiento inmunológico adecuado y la rápida recuperación en los casos de enfermedades comunes de la niñez, es preciso que los responsables de las políticas y los administradores de los programas presten una mayor atención a la integración de los servicios y la educación sobre nutrición dentro del sector de la salud. Ello incluye, por ejemplo, la promoción de la lactancia materna, los programas de alimentación escolar dentro de las comunidades pobres, la educación sobre nutrición, la promoción de la horticultura doméstica para incrementar la variedad dietética y la distribución de micronutrientes.

Los diseñadores de programas deben tener en cuenta las limitaciones de tiempo dentro de la unidad familiar. Algunos tratamientos ampliamente promovidos representan una carga adicional para las madres que ya tienen muchas otras obligaciones dentro y fuera del hogar. Por ejemplo, el régimen de rehidratación oral para el tratamiento de la diarrea resulta extremadamente eficaz, pero sólo cuando un adulto (como por ejemplo la madre) dedica muchas horas del día a preparar la solución rehidratante y a administrarla a los niños enfermos. Si bien la atención requiere tiempo —y las madres casi siempre están decididas a asegurar que sus hijos obtengan el mejor cuidado posible— los profesionales deberían reconocer la labor de las madres como asistentes del sistema de atención de la salud, y deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para asegurar que no se vean excesivamente sobrecargadas.

De igual forma, los administradores de programas pueden facilitar la utilización de los servicios de atención de la salud infantil simplemente haciendo que los horarios y la ubicación de las clínicas sean compatibles con las otras demandas sobre el tiempo de los padres. Cuando los centros de salud están abiertos temprano o tarde durante el día, y/o cuando están ubicados cerca de los mercados donde los agricultores acuden a vender sus productos, contribuyen a que la tarea de cuidar a los niños resulte más compatible con la tarea de ganar un ingreso para la familia.

Los servicios de infraestructura hacen más productivo el tiempo de las familias

En la región, las mujeres tradicionalmente han estado a cargo de la mayor parte de las tareas domésticas[13]. El funcionamiento relativamente deficiente de ciertos servicios públicos —como agua potable, electricidad y telecomunicaciones— ha significado que las mujeres deban dedicar una excesiva cantidad de tiempo a obtener agua y a cocinar, limpiar y lavar. Las políticas públicas que mejoran la eficiente expansión de los servicios públicos, particularmente en las zonas urbanas y rurales pobres, puede en consecuencia tener un significativo impacto

[13] Sobre este tema hay estudios detallados para Africa y Asia, pero no para América Latina. Véase Fafchamps y Quisumbing (1998).

sobre las mayores oportunidades de las mujeres, en formas que permitan reducir la desigualdad en los ingresos.

Irónicamente, uno de los principales impedimentos a la efectiva provisión de servicios de infraestructura ha sido la casi exclusiva concentración en el mantenimiento de tarifas y precios bajos. Si bien una política de esta naturaleza parece ser favorable a los pobres, en la práctica ha significado que las familias ricas y de clase media que cuentan con conexiones de agua potable, electricidad y teléfono, han recibido servicios subsidiados, mientras que los hogares de más bajos ingresos de las zonas rurales y las zonas urbanas marginales no cuentan con ellos. En efecto, al reestructurar la provisión de servicios públicos haciendo que éstos funcionen sobre una base comercial, con frecuencia con la participación del sector privado, puede mejorarse la equidad como consecuencia directa de la mayor eficiencia.

Las telecomunicaciones, por ejemplo, están experimentando una verdadera revolución con la privatización de las compañías de teléfonos en varios países. El número y la localización de las líneas telefónicas están expandiéndose rápidamente, ya que los nuevos marcos regulatorios proporcionan a las empresas de servicios públicos los incentivos y la capacidad para responder a la demanda y competir por la expansión de su base de clientes. En varios casos, la mayor inversión, eficiencia y escala de operaciones redujeron el costo promedio y se han traducido en menores tarifas[14]. El sector de la electricidad también está cambiando, ya que los monopolios públicos comienzan a aceptar socios privados, establecer concesiones o privatizar sus operaciones. Obviamente, existen desafíos reglamentarios derivados de la participación del sector privado, pero en general se han registrado sustanciales beneficios sociales de la consiguiente reducción de las comunicaciones y la electricidad, y de la más rápida expansión de estas redes a las zonas urbanas y rurales marginales.

Entre los servicios públicos, el agua potable es probablemente el que consume más tiempo y dinero a las familias pobres, ya sean urbanas o rurales. Las familias que carecen de acceso a estos servicios con frecuencia pagan diez veces más por litro que las familias más ricas que cuentan con conexiones domiciliarias al sistema de agua potable urbana. Por ejemplo, en Tegucigalpa en 1994, las familias que carecían de conexiones de agua pagaban 27 lempiras por metro cúbico de agua, y sólo podían utilizar 3,7 metros cúbicos por mes, mientras que aquéllas que formaban parte del 46% con conexiones al sistema de agua potable sólo pagaban 2 lempiras por metro cúbico y consumían aproximadamente 33 metros cúbicos por mes[15]. Cuando los sistemas públicos de suministro de agua potable están manejados en forma deficiente, las familias se ven obligadas a adquirir agua de camiones cisterna, transportarla de fuentes superficiales de agua distantes e inseguras, o construir tuberías para extraer el agua de las líneas troncales y los acueductos. En el caso de las personas que están conectadas a los sistemas de agua potable, con frecuencia la presión no es suficiente, y es común que deba recurrirse al racionamiento. A menos que las empresas de suministro de agua potable sean financieramente autónomas y puedan cobrar precios suficientes, las inversiones que se requieren para expandir el servicio seguirán viéndose limitadas por el grado en el cual el gobierno y los organismos de financiamiento externo estén dispuestos a contribuir. Se ha demostrado que la mejor forma de asegurar la provisión de servicios de agua potable es hacer que las empresas de suministro de agua sean financieramente autónomas, que puedan cobrar tarifas adecuadas, y crear un marco regulatorio adecuado. Cuando los precios son adecuados, incluso las comunidades pobres pueden obtener servicios, y a precios inferiores.[16]

Otras iniciativas que cabe mencionar son las cooperativas de consumo, en particular en zonas urales, que permiten a los individuos resolver sus necesidades de agua potable en forma colectiva. Los gobiernos también están realizando grandes inversiones en infraestructura de agua a través de los fondos de inversión social y los programas de desarrollo municipal[17], los cuales funcionan generalmente estableciendo criterios para seleccionar proyectos propuestos por las comunidades y las municipalidades, y luego financiando inversiones que satisfacen ciertas condiciones. Los fondos de inversión social en general han realizado una labor eficaz llegando a las comunidades ignoradas por agencias del gobierno, pero han encontrado dificultades para asegurar el mantenimiento y la operación de estos nuevos servicios de agua potable, precisamente por las mismas razones por las que no lo han podido hacer los marcos institucionales tradicionales. En resumen, la efectiva reforma de los servicios públicos —en particular los servicios de suministro de agua potable— constituye otro ingrediente para incrementar la productividad de los hogares, y liberar a las mujeres permitiéndoles concentrarse en otras tareas relacionadas con el trabajo remunerado, la educación o la crianza de los hijos.

[14] Levy y Spiller (1996).

[15] Walker et al. (1997).

[16] Para un análisis de la forma en que el actual marco institucional puede caracterizarse como un "equilibrio de bajo nivel" con propuestas para mejorar el servicio de suministro de agua potable a los pobres, véase Walker et al. (1997).

[17] Para un panorama general de los fondos de inversión social, véase Banco Interamericano de Desarrollo (1998).

MEJOR EDUCACION

La educación constituye el elemento en el cual la política pública puede tener un impacto más decidido sobre la reducción de las desigualdades. En general, las mejoras en la educación ejercen su mayor influencia sobre la desigualdad en los ingresos en el mediano y largo plazo: los jóvenes adultos con más educación tienden a experimentar períodos más cortos de desempleo y a ganar más, tienden a casarse más tarde y a tener menos hijos, y tienden a invertir más en la educación y la salud de sus hijos. Pero la educación también tiene efectos a más corto plazo sobre la desigualdad de los ingresos si la posibilidad de tener a los hijos en buenas instituciones permite a las mujeres reincorporarse a la fuerza laboral más pronto y obtener mejores empleos, y si el adiestramiento no tradicional mejora las oportunidades de los grupos de menores ingresos para obtener empleos mejor remunerados (véanse los capítulos 2 y 3).

A pesar de la importancia que reviste la educación, América Latina como región ha elevado los niveles de escolaridad mucho más lentamente que otras regiones. Y si bien es cierto que las disparidades educacionales dentro de las cohortes más jovenes están disminuyendo en la mayor parte de los países, la dispersión global continúa elevándose en muchos lugares como consecuencia de la lentitud con que se han aplicado las mejoras anteriores. Además, el rendimiento de la enseñanza primaria es extremadamente bajo, y ello se debe en parte a la deficiente calidad de la educación, principalmente a los niños de los hogares más pobres. Se requiere un gran esfuerzo para acelerar el ritmo y la calidad de la educación, y existen dos formas principales de lograrlo: en primer lugar, mejorando el suministro de servicios educacionales de calidad a través de la reforma institucional, y en segundo lugar, incrementando la demanda de educación a través de una mayor calidad y un menor costo.

La organización del sector educativo es la clave

Una notable característica de la educación en América Latina, que se señaló en el capítulo 2, es que la cobertura es casi universal en los grados inferiores, pero disminuye rápidamente a medida que nos acercamos al nivel secundario. América Latina ha asignado un menor énfasis a la educación secundaria en relación con los otros niveles. Si bien tanto en Asia oriental como en América Latina se observan proporciones similares de la población de más de 25 años que ha cumplido la educación primaria, Asia oriental muestra un 50% más de graduados de nivel secundario. Sólo un 25% de los latinoamericanos ha completado la enseñanza secundaria, en comparación con un 36% en Asia oriental. Estos deficientes resultados reflejan problemas en la oferta y la demanda de educación. Al ofrecerse una educación de deficiente calidad a un costo relativamente elevado, los estudiantes terminan repitiendo excesivamente los grados. Al mismo tiempo, aquéllos que completan la escuela primaria aprenden menos que los estudiantes de edades comparables en otros países. Desde el punto de vista de la demanda, el elevado costo privado de asistir a la escuela, junto con un rendimiento privado relativamente bajo, estimulan a muchos niños a abandonar más pronto la escuela.

La región no se encuentra en esta situación de atraso por falta de recursos. El gasto público en educación primaria y terciaria es comparable al nivel esperado, basado en una regresión realizada para 61 países teniendo en cuenta el nivel del ingreso nacional. En consecuencia, en los gráficos 5.2a a 5.2c que se refieren a estos dos tipos de gasto, sólo el gasto en educación secundaria, como se presenta en el gráfico 5.2b, es significativamente inferior al nivel esperado, casi en un 1% del PIB en toda la región.

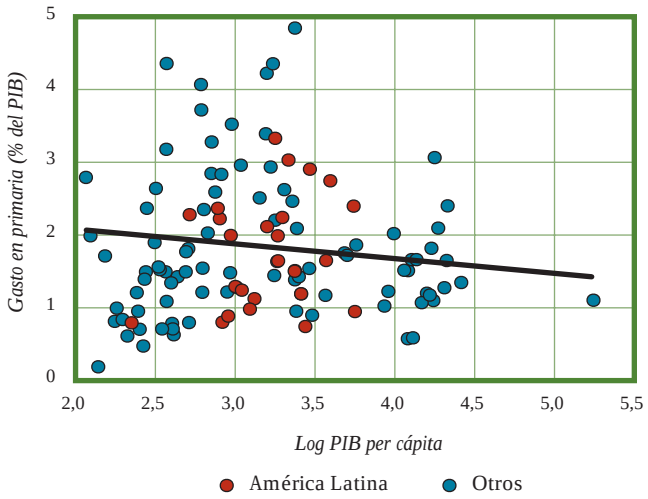
Existen numerosas explicaciones para este comportamiento deficiente, pero un importante factor es la organización institucional de la educación pública. Los sistemas de educación pública están estructurados en formas que generalmente aíslan a los maestros y a los administradores de la responsabilidad ante el gobierno y ante las familias a quienes sirven. En vez de procurar mejorar las técnicas pedagógicas, recoger información acerca del rendimiento de los estudiantes, o recompensar a los maestros excelentes, los sistemas de educación han procurado tradicionalmente imponer uniformidad y recompensar la mediocridad[18]. Como consecuencia, las organizaciones de maestros son fuertes, y la capacidad de los gobiernos, las familias e incluso los administradores para modificar el sistema es bastante limitada.

Una consecuencia de estos desequilibrios institucionales es que los gastos están sesgados en favor de los salarios, que representan más del 90% del presupuesto educacional total en 15 de los 21 países para los cuales se dispone de datos. En algunos países este elevado gasto es una consecuencia de los salarios elevados, mientras que en otros es una indicación de un empleo excesivo.

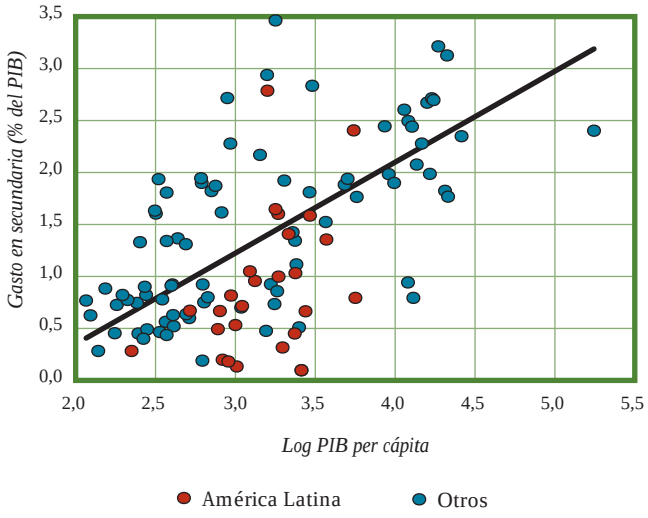
[18] Para un análisis más amplio de la organización del sector de la educación y su impacto sobre los resultados, véase BID (1996) y Savedoff (1998). Para otros análisis sobre la reforma del sector de la educación en América Latina, véanse Alvarez y Ruiz-Casares (1997), Programa de Revitalización Educacional en América Latina (PREAL, 1998) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997).

Gráfico 5.2. PIB y gasto en educación

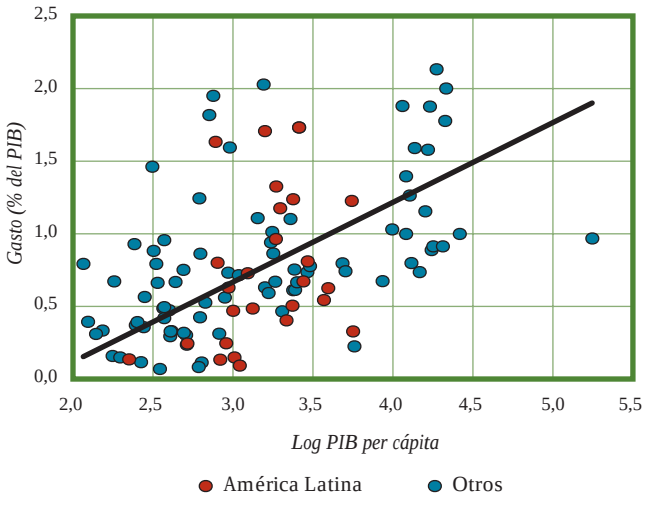
a. Primaria



b. Secundaria



c. Superior



Fuente: estimaciones del BID en base a datos de la UNESCO (1997).

Además, al procurar limitar los abusos administrativos, los gobiernos y los sindicatos de maestros han creado regímenes laborales rígidos que hacen difícil, o incluso imposible, disciplinar a los malos trabajadores y recompensar a los buenos. Los directores de escuelas tienen atribuciones de decisión tan limitadas que prácticamente son canales pasivos para la realización de tareas administrativas. Con el fin de revertir esta situación, los países de la región ya han encarado importantes iniciativas destinadas a otorgar atribuciones a los consumidores, dar una mayor autonomía a los maestros y a los directores de escuelas, y redefinir el papel del Estado.

• *Otorgar mayores atribuciones a los consumidores.* Los maestros y los directores pueden lograr un mayor control de sus condiciones de trabajo y de su desempeño profesional si se los responsabiliza frente a los grupos que tienen interés en asegurar que el sistema eduque a los niños en forma adecuada. Ello requiere proporcionar más información a los padres, la comunidad, los educadores y el gobierno acerca del rendimiento de los estudiantes. Los indicadores relacionados con la eficiencia interna, como las tasas de repetición, indican si el funcionamiento de las escuelas es adecuado. Los exámenes de los estudiantes también constituyen una herramienta crítica para la política educacional, pues permiten identificar a aquellas escuelas que muestran problemas, y ayudan a los ciudadanos a evaluar el uso que se da al dinero que pagan en impuestos. Desde 1991 por lo menos seis países han introducido, o reintroducido, exámenes nacionales de estudiantes, en un esfuerzo por medir el rendimiento del sistema educacional y orientar la política sobre educación. Y cada año un mayor número de países está participando en el proyecto TIMMS destinado a comparar el rendimiento de los estudiantes a nivel mundial.

También pueden darse mayores atribuciones a los consumidores proporcionándoles oportunidades para hacer conocer su satisfacción o insatisfacción con el sistema escolar. Muchos países están incrementando la participación comunitaria y familiar en las escuelas, en formas que van más allá que las tradicionales asociaciones de padres. En El Salvador, Nicaragua, Brasil y Bolivia están creándose consejos escolares locales con participación de los padres, y con significativas responsabilidades que van desde la elección de los directores de escuelas (Brasil) y el manejo de fondos (Bolivia y Nicaragua) hasta la evaluación y el pago de los maestros (El Salvador).

Por último, los consumidores tienen una oportunidad aún mayor de responsabilizar a las escuelas cuando se les otorgan las posibilidades para ello. En América Latina, Chile tiene un sistema de educación en el que las

familias pueden elegir oficialmente la escuela de sus hijos, y el gobierno paga a la escuela una suma fija por estudiante, ya sea que la escuela esté administrada por una municipalidad o por una institución con o sin fines de lucro. La rápida expansión de las escuelas no municipales durante la última década, que incluyen a más del 35% de la matriculación de los estudiantes, es una indicación de la insatisfacción con las escuelas municipales. Al mismo tiempo, el esquema de pagos por capitación ayuda a Chile a asegurar el gasto educacional más progresivo de la región (véase el capítulo 8)[19]. Si bien Chile es el único país que promueve esta selección en forma sistémica, muchos padres de otros países también optan por abandonar los sistemas de escuelas públicas. Esta es principalmente una opción de las familias más ricas, aunque una sustancial proporción de familias de menores ingresos está realizando sacrificios para obtener la mejor educación posible para sus hijos[20].

• *Autonomía de los proveedores*. Debido a que los sistemas de educación son extremadamente grandes, los esfuerzos por imponer modelos similares, asignar recursos y administrar el personal en todo el sistema nacional de educación en general no han dado buenos resultados. Una vez que se otorgan atribuciones a los consumidores, y que se ponen en práctica mecanismos que aseguran la responsabilización, podría delegarse la mayor parte de las decisiones a las escuelas o a los distritos escolares. El papel crítico de la administración del personal, que requiere evaluar a los maestros por una diversidad de actividades no cuantificables, es mejor dejarlo a los directores de escuelas y a los consejos locales que pueden recopilar y evaluar la información pertinente. Las escuelas que tienen control sobre sus propios presupuestos pueden asignar más adecuadamente los recursos entre salarios y libros de texto, personal administrativo y docente, y mantenimiento e inversión. Muchos países están experimentando con una mayor autonomía de las escuelas, en sus decisiones diarias, y en su control de los fondos, aunque en este aspecto se requieren esfuerzos más ambiciosos[21].

• *Redefinición del papel del gobierno*. Cuando el gobierno delega más decisiones y atribuciones a las escuelas, puede concentrarse en funciones que son necesarias al nivel nacional o en la esfera pública. El papel más crítico del gobierno es el de financiar la educación eficientemente. Ello significa asignar recursos sobre la base de los resultados deseados, por ejemplo, financiando a los estudiantes en vez de financiar la capacidad instalada de las escuelas o recuperar ciertos costos de las universidades públicas a través de la matriculación, proveyendo becas a los estudiantes de menores ingresos. No puede subestimarse la importancia del compromiso financiero requerido, pero financiamiento solamente no es suficiente. Los recursos asignados a la educación deben gastarse en formas que responsabilicen al sistema de educación por el rendimiento. El gobierno también puede desempeñar un importante papel generando y difundiendo información relacionada con el rendimiento de los estudiantes (por ejemplo, mediante exámenes nacionales) y con la pedagogía y los programas docentes (por ejemplo, a través de investigaciones y actividades de divulgación). Por último, el gobierno puede desempeñar un papel productivo fijando normas que ayuden a los consumidores y a los consejos locales a asegurar la responsabilidad de sus escuelas.

En toda la región se requieren grandes esfuerzos para iniciar, mantener y expandir estas reformas institucionales, ya sea a nivel primario o secundario. Mediante el incremento de la participación de los padres y las comunidades locales, la superación de las limitaciones en materia de manejo del personal, el mejoramiento de los mecanismos de asignación financiera y el aumento de la delegación de funciones, los países de la región podrán acelerar el progreso educacional y crear condiciones para una reducción sustancial de la desigualdad de los ingresos en el futuro.

Los costos y beneficios privados afectan la demanda de educación[22]

El incremento de la calidad y de la oferta de servicios educacionales constituye un elemento crítico para mejorar la educación; sin embargo, estas inversiones solas no son suficiente. Todos los días, las familias y sus hijos adoptan decisiones acerca de la asistencia escolar y de la cantidad de esfuerzo que dedican a la escuela. Estas decisiones comprenden la "demanda" de educación, que se ve afectada no sólo por la calidad de la educación que se ofrece sino también por el costo y los beneficios de la asistencia. Como se señaló anteriormente, el nivel de instrucción de las mujeres tiene un marcado efecto sobre la decisión de mantener a los hijos en la escuela. Las madres que participan activamente en el mercado laboral también tienen hijos que muestran un mejor rendimiento en el sistema escolar.

[19] Véase también Aedo (1998).
[20] Véanse Navarro y de la Cruz (1998) en el caso de Venezuela, Flores (1997) en el caso de la República Dominicana, y Saavedra-Chanduvi (1996) en el caso de Perú.
[21] Véase Mello (1993).
[22] Véase Schiefelbein (1996).

El hecho de que los niños no completen su educación sugiere que existen problemas de información y de incertidumbre, problemas complementarios no observados, y costos y limitaciones privadas[23]. Independientemente de la exacta fuente del problema, es aparente que los padres mejor educados tienen hijos mejor educados (véase el capítulo 2). En consecuencia, existe una ventaja de información o un cambio de preferencias que hace que los padres con más educación asignen mayor énfasis a la educación de sus hijos.

Un factor que se menciona frecuentemente con relación a la asistencia escolar es el costo privado. Si bien en el sistema público la educación primaria y secundaria es oficialmente gratuita en la región, los padres u otros miembros de la familia deben efectuar gastos financieros cuando envían a sus hijos a la escuela. Los costos directos incluyen uniformes, libros, suministros escolares y transporte. El tiempo dedicado por los padres a la escuela y a ayudar a sus hijos también puede considerarse un costo privado de la educación. Las escuelas también pueden exigir matrículas, cargos, gravámenes a las asociaciones de padres y maestros y donaciones en efectivo o en especie. Todas éstas tienden a incrementarse tanto en términos absolutos como en relación con el ingreso familiar cuando los hijos pasan de la escuela primaria a la secundaria. Estos gastos pueden resultar difíciles para los padres pobres, especialmente en el nivel secundario, en el que la matriculación, los uniformes, los libros de texto y el transporte con frecuencia son más costosos.

Pocos países de la región cuentan con estudios detallados sobre el costo privado de la educación, pero los datos disponibles son bastante sorprendentes. Una evaluación realizada en Colombia en 1992 mostraba que la proporción del ingreso familiar asignado a la educación no sólo es significativa, sino que es mayor para los grupos de bajos ingresos. Cuando los hijos asisten a escuelas públicas, los hogares situados en el quintil superior gastan el 1% del ingreso promedio en la educación primaria, mientras que aquéllas que se encuentran en el quintil inferior gastan un 4,4%. Además, estas disparidades se incrementan en los niveles superiores de educación. En el caso de los hijos que asisten a escuelas secundarias, las familias de los quintiles superiores gastan un 1,7% de su ingreso, en comparación con el 10,9% en el caso del quintil inferior, mientras que en el nivel terciario dichas proporciones eran del 3,5 y el 19,4%, respectivamente[24]. En Ecuador, los hogares situados por debajo de la línea de pobreza gastan más del 3% de su ingreso total por cada hijo matriculado en el sistema público de educación primaria, mientras que las familias no pobres asignan sólo un 2,3%. En el nivel secundario, el gasto se eleva al 3,8% en el caso de las familias no pobres y al 4,9% en el caso de las familias pobres[25].

En algunos países las escuelas públicas cobran pequeños cargos, incluso al nivel primario. Por lo general, asumen la forma de contribuciones, aunque puedan no ser realmente voluntarias. Tal es el caso en ciertas escuelas de Bolivia, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Venezuela y Ecuador. Si bien estos cargos con frecuencia son extremadamente modestos, pueden crear obstáculos para las familias más pobres.

La ineficiencia en el nivel central también impone costos adicionales a las familias. En Venezuela se han observado casos en los que los padres pobres interesados en mantener a sus hijos en la escuela han contratado y pagado un maestro sustituto cuando la maestra regular se encuentra en licencia de maternidad.

Si bien los costos privados obviamente afectan las decisiones sobre educación, el efecto no es necesariamente grande. La demanda de educación parece ser relativamente inelástica, como lo demuestran los estudios realizados en Colombia, Perú y El Salvador, que indican que un incremento en la mayor parte de los componentes del costo privado se traduciría en una disminución menos que proporcional en la demanda de la educación[26]. Resultados similares se encuentran en estudios rigurosos realizados en Estados Unidos, en los que se calcula que las elasticidades de precio son tan bajas como de -0,15. Sin embargo, la amplitud es grande y algunos estudios han mostrado elasticidades mucho mayores, haciendo que este aspecto requiera verificación empírica en cada contexto particular[27]. No obstante, en la mayor parte de los estudios latinoamericanos, el efecto de la educación de los padres, particularmente la de la madre, ejerce un impacto mucho mayor sobre el nivel de instrucción que otros factores, como los costos.

Además de los gastos directos que involucra, la decisión de matricular a los hijos en la escuela se ve afectada por el uso alternativo de su tiempo. Este llamado "costo de oportunidad" del tiempo de un hijo es el valor de los ingresos o del trabajo doméstico al que la familia debe renunciar si el hijo asiste a la escuela. Incluye el tiempo gastado en el aula, en viajar hasta y desde la escuela, y en realizar las tareas escolares. El costo de opor-

[23] Birdsall (1982) y Jiménez (1987) contienen listas completas de estudios de los determinantes de la matriculación o del nivel educacional en los países en desarrollo, con estimaciones de la reacción a la demanda de educación. Schiefelbein (1996) proporciona un panorama reciente de los determinantes de la demanda de educación con implicaciones de política.

[24] Molina, C. et al. (1993).

[25] Research Triangle Institute (1995).

[26] Véase en Jiménez (1987) páginas 80-81, estudios realizados en Colombia y El Salvador, y en Gertler y Glewwe (1989) el caso del Perú.

[27] Perkins (1984) resume los resultados de diez estudios.

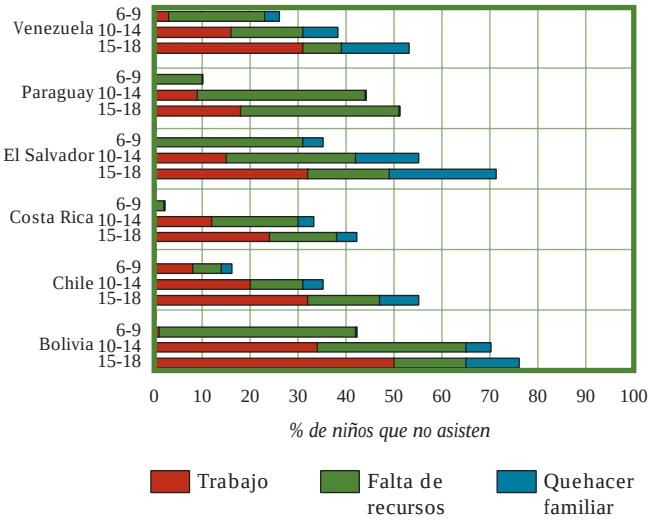
tunidad de la educación es particularmente importante en los países en desarrollo, en los que el trabajo remunerado o las tareas domésticas pueden representar importantes contribuciones al ingreso y el bienestar de la familia.

Pocos estudios han estimado el costo de oportunidad del tiempo de los hijos y su impacto sobre el costo total que enfrentan los hogares en América Latina. Pero los resultados provenientes de otros países en desarrollo son ilustrativos. En Tanzania, se estima que el costo de oportunidad del tiempo de los niños es de alrededor de 2,5 y 3 veces el valor del gasto directo en educación primaria, y entre el 50 y el 80% del costo directo en el caso de la educación secundaria. Igualmente, las evidencias recientes obtenidas en Indonesia sugieren que el costo de oportunidad de asistir a los niveles inferiores de la escuela secundaria pueden ser hasta el doble del costo directo de la educación en el caso de los hogares de bajos ingresos. Esta proporción es aún más grande considerando el costo directo relativamente alto de la educación en Indonesia, que se estima en el 17% del ingreso de los hogares[28].

Las evidencias observadas en América Latina son congruentes con estas comprobaciones. En el Perú, los niños de las zonas rurales de entre 10 y 18 años de edad trabajaban 37,2 horas por semana si no estaban asistiendo a la escuela, pero sólo 20,3 horas si asistían a la escuela[29]. En las zonas rurales peruanas, el 51% de los hijos trabajan en la granja familiar, y el trabajo reducía significativamente la probabilidad de que se matricularan en la escuela e incrementaba la probabilidad de que la abandonaran antes de terminar su educación[30]. La misma conclusión puede extraerse de los patrones de asistencia escolar de estudiantes rurales en Honduras. Abandonan la escuela después de cinco o seis meses de clases para trabajar en las cosechas, retornando al año siguiente y repitiendo el mismo grado[31].

Como en el caso de los costos directos, el costo de oportunidad se incrementa con la edad y el nivel de educación. A medida que los niños tienen más edad, tienen mayores posibilidades de empleo fuera del hogar, y se incrementa su salario potencial. De hecho, más del 30% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad que no asisten a la escuela informan que la necesidad de trabajar constituye la razón por la que abandonaron la escuela en Venezuela, El Salvador, Chile y las zonas urbanas de Bolivia (véase el gráfico 5.3). A medida que se incrementa su edad, los niños también se vuelven más capaces de contribuir al hogar en tareas productivas o con los oficios domésticos. Al ayudar en las tareas domésticas, como la atención de los hijos más pequeños o el cultivo de las parcelas familiares, los hijos mayores que no asisten a la

Gráfico 5.3. Razones para no asistir a la escuela por grupos de edad

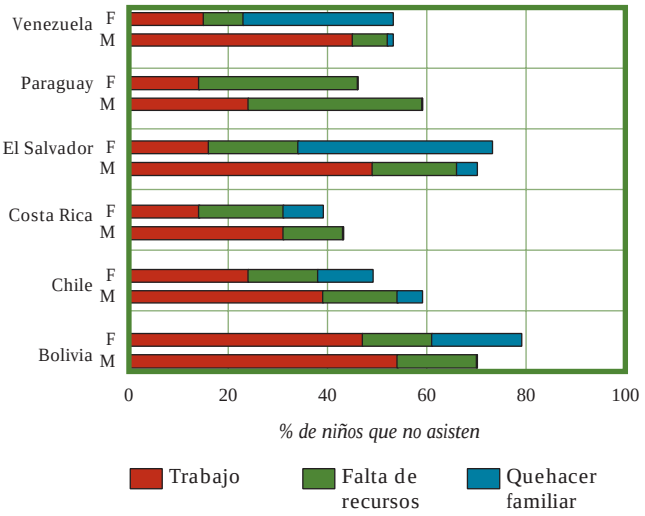


Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

escuela pueden permitir a la madre o al padre más tiempo para otras actividades productivas. En este caso son particularmente importantes las diferencias de género. En algunos países, como Bolivia, El Salvador y Venezuela, existen importantes diferencias en la ocupación alternativa de niños y niñas. Mientras que los hijos tienden a trabajar fuera del hogar, las hijas tienden a ayudar en las tareas domésticas. En Venezuela y El Salvador, la proporción de niñas que declaran que las tareas domésticas constituyen la razón por la que no asisten a la escuela es mayor que la proporción de aquéllas que están trabajando. En contraste, en Costa Rica, Chile y las zonas urbanas de Bolivia las niñas que no asisten a la escuela muestran una mayor probabilidad de trabajar fuera del hogar que dentro de éste (véase el gráfico 5.4). A pesar del obvio impacto de abandonar la escuela para atender las tareas domésticas, en general, los hijos de las mujeres que trabajan fuera de su hogar tienen un mayor nivel de instrucción (véase el capítulo 3). Hay dos explicaciones aparentes para esta contradicción. Primero, los hijos de las mujeres que participan en el mercado laboral y realizan tareas domésticas completan más años de educación que niños en situaciones similares cuyas madres no están participando en la fuerza laboral. Segundo, la relación estimada para toda la población puede que no aplique a algunos subgrupos específicos, como el grupo de

[28] Mason y Khandker (1996).
[29] Gertler y Glewwe (1989) estimaron la cantidad de horas trabajadas tanto dentro como fuera del hogar para este estudio.
[30] Ilon y Moock (1991).
[31] Banco Mundial (1995).

Gráfico 5.4. Razones para no asistir a la escuela, población de 15-18 años, por género



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

los extremadamente pobres. En cualquier caso, se requiere mayor información acerca de estos niños y sus familias para identificar cuáles factores predominan y para promover políticas que estimulen a los hijos, y especialmente a las hijas, a permanecer en la escuela.

En algunos casos, los hijos pueden abandonar la escuela incluso cuando resultaría conveniente quedarse porque el costo directo e indirecto es demasiado elevado en relación con el ingreso de la familia. En tales casos, el acceso al crédito podría determinar la permanencia o no en la escuela. Existen sugestivas evidencias de que el acceso al crédito puede representar una diferencia, particularmente en el caso de la enseñanza secundaria[32]. Pero excepto en el caso de la educación superior, es difícil evaluar la importancia y la significación de esta posible restricción.

El nivel de instrucción de las niñas en la región es generalmente igual o mejor que el de los niños. Sin embargo, en ciertos países, entre ellos Guatemala, Bolivia y Perú, es más probable que sean las niñas las que abandonan la escuela, y que lo hagan más pronto que los niños. Ello es particularmente cierto en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas. Muchos de los factores que influencian la demanda de educación, las actitudes culturales, los usos alternativos del tiempo para tareas domésticas y familiares y el costo, desempeñan un papel en estas desigualdades de género que la política pública debe abordar. El fuerte impacto de la educación de las mujeres sobre todos los factores que contribuyen a la desigualdad —las oportunidades de las mujeres para obtener ingresos, las opciones en materia de fecundidad y el nivel de instrucción de sus hijos— hace que en estos países la mayor educación de las niñas constituya un factor absolutamente crítico.

Más demanda de educación mediante la reducción del costo y el mejoramiento de la calidad

Durante la última década, casi todos los países de la región han procurado incrementar las tasas de asistencia y retención. Existen diversos programas en este sentido. La mayor parte de las intervenciones tiene por objeto reducir el costo privado de la educación, ya sea otorgando subsidios en efectivo o proporcionando transferencias en especie como libros de texto, uniformes y medios de transporte. Algunos programas han tenido por objeto incrementar los beneficios de la educación mejorando la calidad de las escuelas o proporcionando suplementos nutricionales que han demostrado afectar positivamente el rendimiento en la escuela. Una tendencia recientemente obervada en algunos países ha sido el uso de campañas de comunicación para informar a las familias acerca de las ventajas de enviar a los hijos a la escuela.

Una de las políticas utilizadas con más frecuencia en América Latina para reducir el costo privado de la educación ha sido la provisión de libros de texto gratuitos por parte del gobierno. Sin embargo, estos programas han resultado bastante ineficientes debido a la forma como se instrumentan. En primer lugar, al celebrar contratos nacionales con una o algunas casas editoriales, el gobierno crea un sector protegido que tiene poco interés en los tipos de investigaciones, diseños e innovaciones necesarios para hacer que los libros de texto resulten útiles, actualizados e interesantes. En segundo lugar, los estudiantes que reciben los libros gratuitos tienen un menor incentivo para cuidarlos, y éstos se deterioran rápidamente. En tercer lugar, los ministerios de educación han resultado ineficaces en la provisión de libros de texto en el lugar y en el momento oportunos. En Brasil, la demora en la entrega de los libros de texto se resolvió en una ocasión simplemente mediante el envío de los libros a las escuelas a través del servicio postal, que no siempre se caracteriza por sus entregas rápidas.

También se han abordado otros costos privados. Algunos países han procurado proveer uniformes, aunque un estudio sugiere que estos programas no han tenido los resultados esperados. La promoción de reglas menos estrictas en materia de uniformes podría consti-

[32] Flug, Spilimbergo y Wachtenheim (1998).

tuir una forma más eficaz de reducir este costo privado de la educación[33]. Desde hace muchos años, en algunos países, entre ellos Venezuela, se han utilizado subsidios de transporte para los estudiantes en la forma de una tarifa reducida para los autobuses urbanos. Por último, algunos países han provisto a los estudiantes mochilas y otros útiles escolares. En Honduras, en 1992 se inició un proyecto denominado "Bolsón Escolar", que está dirigido a estudiantes de bajos ingresos que asisten del primer al tercer grado en las escuelas públicas. Venezuela también ha aplicado programas denominados "Bulto Escolar" y "Uniformes Escolares", que proveen útiles escolares y uniformes a todos los estudiantes de primaria que asisten a las escuelas públicas. Sin embargo, en ninguno de los casos existen evaluaciones de la efectividad de estos programas.

Los programas de nutrición en las escuelas han sido ampliamente utilizados en la región[34]. Estos programas son atractivos porque no sólo alivian las deficiencias nutricionales que afectan la salud de los niños y limitan su capacidad de aprendizaje, sino que también estimulan a los estudiantes a asistir a la escuela ya que tienen acceso a los almuerzos o meriendas. Si bien las evaluaciones realizadas recientemente de dos programas de alimentación escolar en la República Dominicana y Honduras mostraron resultados alentadores en términos de deserción y matriculación[35], el impacto de este tipo de programas sobre la asistencia escolar, la retención y la repetición no está claro en la literatura empírica[36].

El mecanismo más directo para reducir los costos directos e indirectos de la educación es a través de las transferencias en efectivo, las becas y las subvenciones. A pesar de algunas resistencias iniciales, estos programas están tornándose cada vez más comunes. México, Honduras, Brasil y Argentina han puesto recientemente en práctica algún tipo de transferencias en efectivo para incrementar la demanda de educación para los niveles de educación primaria y secundaria.

Aun cuando los programas de subvenciones se utilizan muy poco en América Latina, pueden emplearse para reducir la carga del costo de la educación para las familias de bajos ingresos. Los estudiantes, o las escuelas a las que estos asisten, reciben un cierto valor monetario financiado con recursos públicos, que sólo puede utilizarse para pagar costos relacionados con la escuela. El diseño de estos programas puede ser muy variado, y los mismos difieren en cuanto a los beneficiarios, los proveedores escolares, los rubros cubiertos y los mecanismos de distribución. Si la baja calidad de la educación pública se considera un factor limitante de la matriculación de los estudiantes o si la oferta de escuelas públicas es insuficiente, el otorgamiento de tales subsidios a las familias pobres les ayudaría a pagar la matriculación privada y proporcionaría a los padres un incentivo para mantener a sus hijos en la escuela. Este fue objetivo de los programas de subvenciones colombianos para la escuela secundaria[37]. En República Dominicana se ha provisto financiamiento para operar escuelas privadas en zonas a las que no llega el sistema público. En Venezuela, las escuelas administradas por grupos religiosos sin fines de lucro reciben financiamiento para expandir los servicios educacionales en zonas pobres[38]. En Chile se observa el uso más exitoso y sistemático de este mecanismo, donde las escuelas reciben fondos sobre la base de la matriculación promedio de la escuela durante el mes. Como son elegibles las instituciones no gubernamentales e incluso las instituciones con fines de lucro, este mecanismo de financiamiento crea incentivos para atraer estudiantes y mantenerlos en la escuela.

En México, el gobierno federal ha iniciado recientemente un ambicioso programa de educación, salud y nutrición, que proporciona transferencias en efectivo y suministros escolares a estudiantes que califican, siempre que mantengan una asistencia escolar mínima del 85%. Este programa intenta cubrir el costo de oportunidad del tiempo de los niños incrementando el monto que se provee a medida que aumenta el nivel de los grados, y contempla un tratamiento diferente entre los hijos e hijas por parte de los hogares acerca de las decisiones sobre la educación, proporcionando una mayor transferencia para las niñas que para los varones. Recientemente se inició una evaluación de este programa.

En 1995, el gobierno de Brasília también inició un proyecto, denominado "Bolsa-Escola", que incluye una transferencia en efectivo por el monto de un salario mínimo a las familias de bajos ingresos con hijos de 7 a 14 años de edad matriculados en las escuelas públicas. Para recibir la beca, las familias deben tener a todos sus hijos en ese grupo de edades en la escuela, y cada hijo debe mantener un registro de asistencia superior al 90%. Un programa similar conocido como "Poupança-Escola" procura reducir las tasas de repetición y deserción, que constituyen un problema grave en el Brasil, a través de un incentivo para el ahorro. El gobierno crea una cuenta bancaria para cada niño matriculado en el programa y deposita 100 *Reais* todos los años si el niño pasa de gra-

[33] Bellew y King (1991).

[34] Bolivia, Brasil, Chile, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela cuentan con algún tipo de programa de alimentación escolar desde 1989.

[35] Miller Del Rosso y Marek (1996).

[36] USAID (1986).

[37] Calderón (1996).

[38] Navarro y de la Cruz (1998).

do. Antes de que los niños se gradúen de la escuela secundaria, las familias pueden retirar de la cuenta sólo la mitad del saldo acumulado, y sólo cuando los niños alcanzan ciertos grados (después del cuarto y el octavo grados). Hasta ahora los resultados de ambos programas son promisorios. Si bien los estudios no han evaluado estos programas en forma rigurosa para ajustar los efectos de la autoselección, las diferencias en los resultados son bastante notables. Las tasas de deserción entre los beneficiarios han disminuido al 0,4%, en comparación con el 7,4% en el caso de todos los estudiantes de educación básica en el Distrito Federal. Las tasas de repetición también han decrecido, del 18,1% en el caso de todos los estudiantes de primaria al 8% para aquéllos que participan en el programa[39].

En 1994, Honduras inició el Programa de Asignación Familiar (PRAF), que otorga un bono mensual a las madres que viven en situación de extrema pobreza por cada hijo matriculado en las escuelas públicas entre el primer y el tercer grado. Para beneficiarse del programa, las familias deben hallarse por debajo de determinado nivel de ingresos, tener tres o más necesidades básicas insatifechas, y los niños deben asistir regularmente a la escuela sin repetir los grados. Las evaluaciones preliminares demuestran algunos resultados alentadores en términos de tasas de matriculación, repetición y deserción, que son mejores que las que se observan en las escuelas que no participan en el programa.

Una tendencia reciente observada en la región es el uso de campañas de educación y de información para incrementar la conciencia de los padres acerca de los beneficios de educar a sus hijos. Tales estrategias han sido aplicadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Uruguay. Hasta ahora poco se sabe acerca de la eficacia de estos programas. En resumen, el incremento del nivel de instrucción en la región con el objeto de quebrar el patrón que perpetúa los elevados niveles de desigualdad, requiere estímulo y la expansión de la demanda de educación. Uno de los factores clave para incrementar la demanda es el mejoramiento de la calidad y el rendimiento del principal proveedor de enseñanza, el sistema público de educación. A medida que se incrementa la calidad, los estudiantes progresarán en forma más eficiente a lo largo del sistema escolar, reduciendo los costos privados. Para completar este esfuerzo desde el punto de vista de la oferta, los países pueden considerar la eficacia de determinadas intervenciones que pueden incrementar la demanda de servicios de enseñanza, particularmente entre los pobres, mediante las transferencias en efectivo, los programas de alimentación escolar, y la provisión de materiales, becas y subvenciones.

LA DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS Y OTROS PROGRAMAS SOCIALES

Existen numerosos otros programas sociales que pueden diseñarse para reducir la desigualdad en los ingresos. Entre ellos existen programas que se enfocan en la participación de la mujer en la fuerza laboral, la fecundidad y el nivel de instrucción.

La capacitación se traduce en más oportunidades

La educación formal ejerce un obvio impacto sobre la desigualdad en los ingresos a través de sus efectos a largo plazo sobre la capacidad de obtener ingresos, la reducción del tamaño de las familias y el incremento del nivel de instrucción de los niños. Sin embargo, para quienes han abandonado la escuela, los programas de capacitación pueden aun ejercer un impacto beneficioso sobre el ingreso y el bienestar de las familias. Una categoría de adiestramiento está dirigida a proporcionar las aptitudes requeridas por la modernización de los sectores económicos. Para resultar eficaz, este tipo de adiestramiento debe estar dirigido a quienes ya tienen suficiente nivel de educación, como el adiestramiento técnico complementario en las aptitudes básicas, generalmente al nivel de la educación secundaria. Este tipo de adiestramiento probablemente no tendrá un gran impacto sobre la desigualdad en los ingresos, pero una segunda categoría de adiestramiento que tenga por objeto alcanzar a aquéllos que no han completado su ciclo escolar, podría tener potencialmente un mayor impacto sobre la desigualdad en los ingresos, alcanzando a quienes carecen de aptitudes básicas en materia de lectura, escritura y razonamiento, que se requieren en la mayor parte de los empleos. Los programas de capacitación que proporcionan a las mujeres acceso a empleos fuera de aquéllos tradicionalmente femeninos, y particularmente en el sector formal, pueden tener un impacto más beneficioso en la reducción de las disparidades en el ingreso.

Mejora del vínculo entre las actividades remuneradas y no remuneradas

En la mayor parte de las sociedades, la división del trabajo entre actividades que están remuneradas en el mercado y aquéllas que no lo están crea desigualdades den-

[39] Buarque (1998).

tro de los hogares, entre hombres y mujeres y entre grupos de ingresos (véanse los capítulos 2 y 3). Las políticas públicas que se concentran en los beneficios de los trabajadores remunerados, necesariamente excluyen a aquéllos que están produciendo servicios no remunerados en el hogar o que trabajan en el sector informal. Estas políticas pueden también tener un impacto contraproducente sobre aquéllos a quienes supuestamente deben beneficiar, por ejemplo, entre los trabajadores menos aventajados y más vulnerables, entre los cuales las mujeres ocupan un lugar prominente (véanse las políticas laborales en el capítulo 6).

Otras oportunidades para las políticas públicas involucran soluciones de bajo costo y que pueden revertir estos desequilibrios y las desigualdades en el ingreso. Uno que reviste importancia es el incremento de la responsabilidad financiera de los hombres. Las familias son el producto de una asociación generalmente desigual entre hombres y mujeres. Cuando una pareja se separa, los hombres generalmente cuentan con mejores alternativas de generación de ingreso que las mujeres. Asimismo, las mujeres latinoamericanas tienden a mantener su responsabilidad por los hijos. Al reforzar la responsabilidad financiera de los hombres, pueden reducirse algunas de estas desigualdades. Este tipo de programas pueden plantear aspectos muy sensibles, debido a que muchos hombres también pueden ser extremadamente pobres. El diseño de tales políticas requiere encontrar formas de incrementar su posibilidad de aplicación sin que resulten contraproducentes, en particular en relación con el abuso de cónyuges.

Los programas innovadores destinados a combatir la violencia doméstica revisten importancia por sí mismos, pero también se ha demostrado que entre las mujeres trabajadoras en Nicaragua y en Chile, aquéllas que habían sido objeto de abuso por parte de su cónyuge ganaban menos que las que no lo habían sufrido[40]. Algunos programas consisten simplemente en crear servicios de asesoramientos confidenciales para las mujeres, con el fin de proporcionarles acceso a sistemas judiciales que con frecuencia son difíciles de alcanzar. Otros podrían abordar desigualdades legales en el tratamiento de hombres y mujeres con respecto a la separación y el divorcio. En el capítulo 6 se analizan otras políticas que abordan este desequilibrio, ya sea compartiendo el costo de las licencias por maternidad o estimulando el desplazamiento de actividades ajenas al mercado a actividades de mercado. El acceso a los tribunales, la promoción del capital social, un mejor transporte, mejores condiciones de vivienda y las redes de protección para responder a desastres y emergencias naturales, son ejemplos de otros elementos de la política pública que pueden desempeñar un importante papel en el incremento de las oportunidades de las mujeres, la reducción de la fecundidad, y la elevación del nivel de instrucción, para que puedan reducirse las desigualdades en el ingreso en la región.

CONCLUSIONES

Para que las políticas públicas reduzcan la desigualdad, deben establecer y mejorar los programas que amplían las oportunidades de las mujeres e incrementan el nivel de educación. Los servicios adecuados de atención de los niños, planificación familiar y salud preventiva, así como el mejoramiento en la provisión y la calidad de los servicios públicos, pueden ayudar en la capacidad de las mujeres para elegir si ingresan o no a la fuerza laboral incrementando el ingreso de sus familias. Las reformas institucionales en materia de educación que mejoran la calidad de la enseñanza, junto con programas focalizados destinados a incrementar la demanda de educación entre los grupos particularmente desaventajados, podrían contribuir notablemente a revertir la desigualdad en los ingresos en el mediano y largo plazo. Las políticas deben aprovechar las interconexiones que existen entre los programas sociales, como los programas de nutrición escolar que mejoran la salud de los niños y los estimulan a asistir a la escuela. Estos programas sientan las bases para la expansión de las opciones y oportunidades de las familias y de los hijos. Pero estas políticas por sí solas no son suficientes. Para asegurar que las políticas rindan frutos, también es necesario abordar las deficiencias en el mercado laboral y en el acceso a los activos no laborales de la economía.

[40] Morrison y Orlando (1998).

REFERENCIAS

Aedo, C. (1998). Diferencias entre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile. En: Savedoff, W., ed. *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alvarez H., B. y M. Ruiz-Casares, eds. (1997). *Paths of Change: Education Reforms Under Way in Latin America and the Caribbean*. USAID, Advancing Basic Education and Literacy Project, Educational Policy in Latin America and the Caribbean, Documento técnico 1. Washington, DC: USAID.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996). Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Informe *Progreso económico y social*. Washington, DC: BID.

———. (1998). "The Use of Social Investment Funds as an Instrument for Combating Poverty: A Bank Strategy". SDS/POV, Washington, DC, marzo.

Banco Mundial (1995). "Honduras. Basic Education Project", Staff Appraisal Report, Washington, DC.

Bellew, R. y E. King (1991). *Promoting Girls' and Women's Education. Lessons from the Past*. Documento de trabajo sobre política 715. Departamento de Política y Recursos Humanos. Washington, DC: Banco Mundial.

Birdsall, N. (1982). Child Schooling and the Measuring of Living Standards. *Living Standards Measurement Study*. Documento de trabajo No. 14. Washington, DC: Banco Mundial.

Brown, L. R. y L. Haddad (sin fecha). "Time Allocation Patterns and Time Burdens: A Gendered Analysis of Seven Countries". Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Buarque, Cristovam (1998). *Lugar de Criança e na Escola. Com qualidade!* Gabinete del Gobernador; Secretaría de Comunicación, Secretaría de Educación. Brasilia: Gobierno del Distrito Federal.

Calderón, A. (1996). "Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience", HCDWP66, Washington, DC: Banco Mundial, mayo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997). *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago, Chile: CEPAL.

Connelly et al. (1996). Women's Employment and Child Care in Brazil. *Economic Development and Cultural Change* pp. 619-656.

Deutsch, R. (1998a). *How Early Childhood Interventions Can Reduce Inequality: An Overview of Recent Findings*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, estudio de investigación sobre política y estrategia de SDS/POV.

Deutsch, Ruthanne (1998b). Does Child Care Pay?: Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, SDS/POV. Fotocopia.

Engle, Patrice L. (1991). Maternal Work and Child Care Strategies in Peri-Urban Guatemala: Nutritional Effects. *Child Development* 62: 954-965.

Fafchamps, M. y A.R. Quisumbing (1998). Social Roles, Human Capital and the Intrahousehold Division of Labor: Evidence from Pakistan. Stanford y IFPRI. Fotocopia.

Flores, R. (1997). *La escuela básica de la zona marginal de Santo Domingo*. BID, serie de documentos de trabajo de la red regional de investigaciones, R-304, Washington, DC: BID.

Flug, K., A. Spilimbergo y E. Wachtenheim (1998). *Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?* BID/OCE, serie de documentos de trabajo 301, Washington, DC: BID.

Gelbach, Jonah B. (1998). "How Large an Effect Do Child Care Costs Have on Single Mothers' Labor Supply? Evidence Using Access to Free Public Schooling", MIT. Fotocopia.

Gertler, P. y P. Glewwe (1989). *The Willingness to Pay for Education in Developing Countries. Evidence from Rural Peru*. Documento de trabajo del estudio sobre medición de los niveles de vida No. 54. Washington, DC: Banco Mundial.

Heckman, James J. (1974). Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort. *Journal of Political Economy* 82 (supl. marzo-abril): 136-163.

Ilon y Moock (1991). School Attribute, Household Characteristics and Demand for Schooling: A Case Study of Rural Peru. *International Review of Education* 37 (4): 429-451.

Jiménez, E. (1987). *Pricing Policy in the Social Sectors*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Karoly, Lynn et al. (1998). *Investing in Our Children: What We Know and Don't Know about the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Mónica: Rand.

Levy, B. y P.T. Spiller (1996). *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Political Economy of Institutions and Decisions Series. Cambridge: Cambridge University Press.

Mason, A. y S. Khandker (1996). *Measuring the Opportunity Costs of Children's Time in a Developing Country: Implications for Education Sector Analysis and Interventions*. Documento de trabajo sobre desarrollo del capital humano No. 72, Banco Mundial, Washington, DC.

Mello, G. (1993). *Autonomia da Escola: Possibilidades, Limites e Condições*. Brasilia: Cadernos de Educação Básica.

Miller Del Rosso, J. y T. Marek (1996). Class Action: Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition. *Directions in Development*. Washington, DC: Banco Mundial.

Molina, C. et al. (1993). *El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO.

Morrison, A. y M.B. Orlando (1998). "The Economic Impact of Domestic Violence in Chile and Nicaragua: Labor Force Participation, Earnings, Service Utilization and Children's Educational Performance", SDS/WID, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Fotocopia.

Navarro, J.C. y R. de la Cruz (1998). Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela. En: W. Savedoff, ed. *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: BID, Red de Centros de Investigación.

Perkins, G. (1984). Public Education: Comment. *American Economic Review* 74 (4).

Programa de Revitalización Educacional en América Latina (PREAL) (1998). The Future at Stake: Report of the Task Force on Education, Equity and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean. Diálogo Interamericano (DI), Washington, DC y Corporación de Investigaciones sobre Desarrollo (CINDE), Santiago, Chile.

Research Triangle Institute (1995). *Ecuador: la crisis educativa*. Washington, DC: USAID.

Saavedra-Chanduvi, J. (1996). Educación pública y educación privada en el Perú: su impacto relativo sobre los ingresos. Evidencia basada en encuestas de hogares. En: Webb, R. y Moncada, G. eds. ¿Cómo estamos? *Análisis de la encuesta nacional de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto.

Savedoff, W. ed. (1998). *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: BID, Red de Centros de Investigación.

———. y P. Spiller, eds. Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services. Washington, DC: BID. De próxima publicación.

Schiefelbein, E. (1996). *School-Related Economic Initiatives in Latin America: Reducing Drop- Out and Repetition and Combating Child Labour*. Child Rights Series No. 12 (UNICEF).

Tan, Jee-Peng y Jacques van der Gaag (1998). *The Benefits of Early Childhood Development Programs: An Economic Analysis*. Washington, DC: Banco Mundial.

UNESCO (1997). *Statistical Yearbook*. New York: UNESCO Publishing and Bernan Press.

University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty (1997). Investing in Young Children. *FOCUS* (19) (1, verano/otoño).

USAID (1986). *School Feeding Programs in Developing Countries: An Analysis of Actual and Potential Impact*. AID Evaluation Special Study, No. 30.

Van de Walle, D. y K. Nead (1995). *Public Spending and the Poor*. Baltimore: Johns Hopkins University Press/Banco Mundial.

Walker, I. et al. (1997). *Regulation, Organization and Incentives: the Political Economy of Potable Water Services in Honduras*. Documentos de trabajo de la Red de Centros R-314. Washington, DC: BID.

Wong, Rebeca y Ruth Levine (1992). The Effect of Household Structure on Women's Economic Activity and Fertility: Evidence from Recent Mothers in Urban Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 89-102.

Capítulo 6

POLITICAS LABORALES PARA MEJORAR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Las políticas laborales en América Latina han estado muy influidas por objetivos redistributivos, protegiendo a los trabajadores en su relación con las empresas y procurando estabilizar sus ingresos tanto durante su vida laboral como en sus años de retiro. De la forma como han sido aplicadas, estas políticas también han buscado mejorar la participación del trabajo frente al capital, más que la distribución de los ingresos entre unos trabajadores y otros. Sin embargo, en la medida en que han sido diseñadas para regir una relación laboral establecida en un contrato entre empresas formales y trabajadores permanentes, han dejado de lado a numerosos trabajadores, especialmente aquéllos con menor capacidad de generación de ingreso, contribuyendo a agudizar las diferencias entre los trabajadores.

El conflicto entre la protección del empleo y la distribución del ingreso no puede resolverse ignorando las demandas de estabilidad económica y seguridad de los trabajadores. La solución podría consistir en reducir el carácter discriminativo de los actuales sistemas de protección y seguridad social, extendiendo los beneficios básicos a todos los trabajadores y eliminando restricciones a la creación de empleo formal. Los cambios que requieren las normas laborales y de seguridad social no pueden hacerse de espaldas a los trabajadores y mucho menos en contra de ellos. En muchos países los actuales sistemas de protección y seguridad social son tan deficientes y su cobertura tan baja, que los grandes grupos de trabajadores deberían ser los principales promotores de las reformas.

Tradicionalmente, en América Latina las normas de protección de los trabajadores han operado mediante la imposición de restricciones a los períodos de prueba, a los contratos temporales y a término y mediante la imposición de penalizaciones a la terminación de los contratos laborales. Estas normas han permitido aumentar la estabilidad del empleo y la protección contra la pérdida de ingresos asociada al desempleo de los trabajadores cubiertos por la ley. Sin embargo, en la mayoría de países la cobertura de la ley es baja y está mal distribuida, favoreciendo a trabajadores que tienen mayor educación, más experiencia y mejores salarios. En no pocos países las normas de protección han agudizado las diferencias salariales entre trabajadores cubiertos y no cubiertos por la ley. En definitiva, han protegido sólo a unos pocos y han aumentado las diferencias de ingresos, beneficios y estabilidad laboral.

La protección de la seguridad social tampoco llega a todos por igual. Esto se debe no sólo a que la afiliación al sistema esté condicionada en la práctica a la vinculación de los trabajadores a una empresa formal, ya que muchos empleados de esas empresas también están excluidos. Quienes quedan fuera del sistema son trabajadores con menores posibilidades de generación de ingresos, en parte porque son más fácilmente sustituibles por las empresas, en parte porque ellos mismos prefieren renunciar a la protección para poder recibir un ingreso más alto. Por otro lado, los sistemas de seguridad social tampoco han generado la redistribución progresiva para la cual fueron en principio concebidos, por evasión de las contribuciones de los trabajadores de mayores ingresos, por la existencia de regímenes especiales para ciertos grupos de trabajadores privilegiados o, simplemente, porque en muchos casos han operado en forma deficitaria, dependiendo de recursos generales de tributación.

La fijación de salarios mínimos no ha sido muy efectiva para mejorar el ingreso de los grupos más pobres, en parte porque es un instrumento poco focalizado de redistribución: aplica por igual al jefe de un hogar pobre que al joven de una familia de altos ingresos que acaba de graduarse. Si bien en muchos países los salarios mínimos han sido fijados a niveles razonables, sin detrimento del normal funcionamiento del mercado de trabajo, en otros ha carecido de efectividad redistributiva porque se ha fijado a niveles excesivamente altos, que no ayudan a proteger a los trabajadores pobres sino a los de mayores ingresos.

La conclusión central de política de este capítulo es que el objetivo de distribución del ingreso sólo es compatible con el propósito de protección a los trabajadores si se corrige la discriminación que actualmente generan

las normas contra la contratación formal de los trabajadores más desaventajados. Para ello se sugieren acciones en cuatro campos: condiciones de contratación, protección contra el desempleo, régimen de pensiones y normas de salario mínimo. Durante la última década, varios países han avanzado en las direcciones que se sugieren a continuación.

En materia de *condiciones de contratación*, es necesario aumentar la flexibilidad en los contratos permitidos por la ley. Como ya se ha hecho en varios países, deben eliminarse las restricciones a los contratos temporales y de tiempo parcial, y deben extenderse a los trabajadores contratados bajo estas modalidades los beneficios asociados a los contratos permanentes. De esta manera, trabajadores y empresas tendrán mayor espacio para decidir cuál es el tipo de contrato que mejor se ajusta a sus necesidades, sin que ello implique una pérdida de beneficios sociales. Es necesario también aumentar la flexibilidad de las jornadas laborales, dejando más espacio para la negociación entre trabajadores y empresas así como eliminar los sesgos de la legislación laboral contra el empleo femenino, que se derivan de imponer a las empresas costos por maternidad, que deberían ser cubiertos en forma colectiva por el sistema de seguridad social.

En el área de *protección contra el desempleo*, debe separarse el régimen de sanciones al despido arbitrario del régimen de protección del ingreso para el desempleado. La legislación debe tratar de preveer el despido arbitrario, es decir aquel que no puede ser justificado por necesidades económicas de la empresa o falta de esfuerzo o probidad del trabajador, imponiendo penalizaciones a las empresas que despidan injustamente a sus trabajadores. Por su parte, los mecanismos de protección contra el desempleo deben ser cuidadosamente diseñados a fin de que estabilicen el ingreso de los trabajadores que perdieron un trabajo o quieren cambiar de empleo, sin que den lugar a situaciones de abuso al sistema. Un mecanismo que ha dado muy buenos resultados en varios países es el establecimiento de cuentas individuales de ahorro para el período de desempleo, el cual puede ser complementado por préstamos de bajo interés o transferencias provenientes de un fondo de solaridad constituido por aportes de los trabajadores. Los nuevos sistemas de protección deberán ser diseñados con el objetivo de proteger al mayor número posible de trabajadores de la eventual pérdida de sus fuentes de ingreso, sin impedir la movilidad del empleo. Adicionalmente, dado que los sistemas de ahorro para el desempleo difícilmente podrán proteger a los trabajadores de más bajos ingresos que sufran inestabilidad de su empleo, será necesario establecer redes de protección social financiadas en forma colectiva para dar soporte a estos trabajadores.

En el área de *pensiones*, el sistema de reparto simple que aún predomina entre los países de la región deberá ser reemplazado por un sistema de dos pilares que permita universalizar la protección básica y a su vez estrechar la relación entre contribuciones y beneficios individuales para los trabajadores. El pilar de protección básica deberá ofrecer una pensión mínima a los trabajadores que no dispongan de otros medios para la vejez, y deberá ser cubierto con recursos generales del presupuesto. El pilar contributivo podrá ser un sistema de ahorros en cuentas individuales, administrado con participación del sector privado y estrictamente vigilado por el Estado, tal como ya funciona en ocho países de la región.

Finalmente, en materia de *salario mínimo*, se recomienda fijar un nivel que busque proteger los ingresos de los individuos más pobres, con un mínimo reducido para los trabajadores jóvenes a fines de no desestimular su empleo.

NORMAS DE PROTECCION DEL EMPLEO

La legislación laboral en la mayoría de los países de América Latina procura defender al trabajador en su relación con la empresa mediante la determinación de las condiciones de contratación y despido y la fijación de normas sobre la extensión de las jornadas de trabajo y la remuneración de las horas extras. A fines de garantizar la permanencia en el empleo, privilegia los contratos laborales típicos y restringe severamente los contratos temporales y de tiempo parcial. En esta sección mostramos que, si bien la estabilidad laboral es mayor para los grupos de trabajadores sujetos a la legislación, estas normas no conducen a mejorar la distribución del ingreso. La existencia de un sector informal, con ingresos diferentes y condiciones de estabilidad inferiores al sector formal, no puede atribuirse exclusivamente a las normas de protección laboral. La segmentación entre los trabajadores formales e informales puede explicarse en gran medida por la preferencia de muchos individuos (especialmente las mujeres) hacia actividades que les brindan más flexibilidad y les permiten aprovechar mejor algunas habilidades, por diferencias de incentivos y mecanismos de remuneración entre unas y otras actividades y por las imperfecciones que existen en los mercados de crédito[1]. Sin embargo, las normas laborales profundizan, en lugar de aliviar, la segmentación y las desigualdades entre las ocupaciones formales e informales.

[1] Véanse sobre estos temas los capítulos 2, 3 y 7 de este informe.

Las normas procuran dar estabilidad al empleo

Dada la gran volatilidad económica de America Latina, no es de extrañar que la mayoría de los países de la región hayan establecido sistemas de protección para atenuar el impacto de las crisis económicas sobre los trabajadores. Si este objetivo puede buscarse alternativamente garantizando la estabilidad del ingreso o la estabilidad laboral, tradicionalmente la mayoría de países han escogido la segunda opción. Promover la estabilidad de la relación laboral constituye la columna vertebral de los códigos laborales de un buen número de países de América Latina. Con ese propósito, la legislación privilegia los contratos laborales típicos, en los que se establece una relación permanente entre la empresa y el trabajador, imponiendo fuertes restricciones a su terminación.

Con miras a proteger el empleo, las normas laborales incluyen disposiciones relativas a:[2]

• La duración del período de prueba, o período durante el cual puede terminarse unilateralmente el contrato de trabajo entre la empresa y el trabajador. En América Latina el período típico de prueba suele ser de tres meses.

• El tipo de contrato y la duración de la jornada laboral. La legislación típica de América Latina contempla límites a las jornadas de trabajo y recargos por horas extra, trabajo nocturno y días feriados, e impone severas restricciones a los contratos temporales, prohibiéndolos en algunos países para la realización de "actividades propias y permanentes de la empresa" o restringiendo enormemente la duración y el número de renovaciones permitidas.

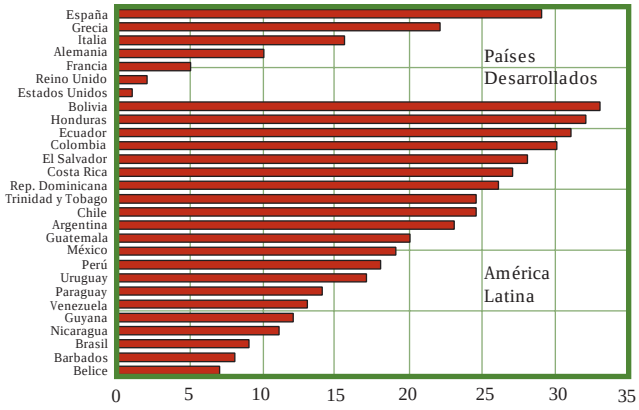
• El tiempo de preaviso requerido para despedir al trabajador. Este período suele depender del tiempo de servicio de un trabajador. En promedio, es de un mes, aunque por ejemplo, en Guatemala, Perú y Uruguay las normas no contemplan preaviso.

• La indemnización por despido. Típicamente, la legislación laboral exige que la empresa pague al trabajador despedido una indemnización equivalente a un mes de salario por año de antigüedad, y en algunos casos montos aún mayores si la antigüedad es mayor de 10 o 15 años. En algunos países se contempla un pago de cesantía que también depende de los años trabajados, pero que se debe pagar a la terminación del contrato laboral, aun cuando no haya despido.

• Causas justas de despido. En la mayoría de los países la legislación determina qué causas justifican el despido. En Argentina y Chile, por ejemplo, se estipulan menores compensaciones por despido en caso de que se origine en dificultades económicas de la empresa. En muchos otros países sin embargo, las necesidades económicas de la empresa no se consideran causa justa de despido.

• Reincorporación del trabajador. En algunos casos, la ley estipula que en caso de despido por causa injustificada la empresa tiene la obligación de reincorporar al trabajador.

Gráfico 6.1. Indice de rigidez laboral



Fuentes: Márquez y Pagés (1998), con base en la legislación de los países en 1997.

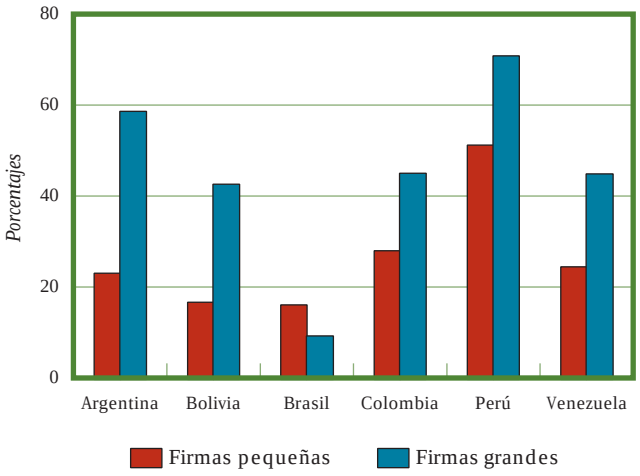
Este conjunto de normas son mucho más restrictivas en América Latina que en la mayoría de los países desarrollados (gráfico 6.1). Las normas más restrictivas se representan en el gráfico con valores mayores (en una escala ordinal de todos los países considerados), e implican que el trabajador goza de una mayor protección frente al riesgo de despido. En el texto de las normas los niveles de protección del empleo de los países de la región son altos, incluso en comparación con los países del sur de Europa tradicionalmente considerados como de alta protección. Dentro de la región los países del Caribe presentan niveles de protección laboral mucho menores, más semejantes a los de los países desarrollados que cuentan con legislaciones más flexibles, como son Estados Unidos, el Reino Unido y Holanda.

En la década de los noventa solo unos pocos países han emprendido reformas en las normas laborales. En 1991, en Argentina se estableció un límite máximo a la indemnización por despido involuntario y se incorporaron los supuestos de necesidad económica como causa justificada de despido. También se establecieron nuevas fórmulas de contratación de jóvenes y otros grupos

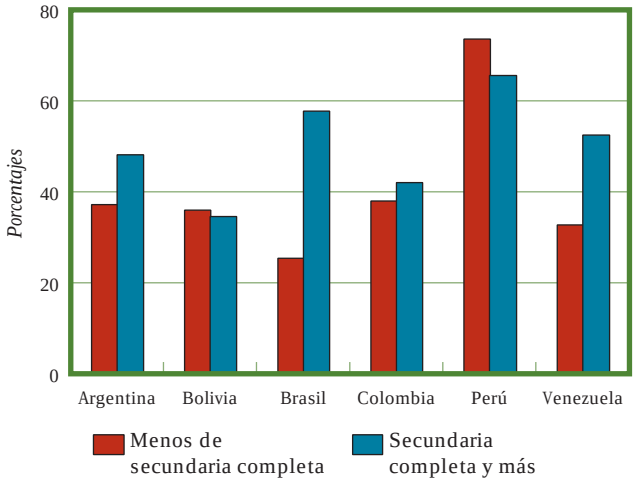
[2] Para una descripción detallada de la legislación por países véase BID (1996), Parte Dos, Capítulo 6.

Gráfico 6.2. Empleados con más de diez años de antigüedad

a: según tamaño de la firma



b. según nivel de educación



Fuente: Márquez y Pagés (1998).

severamente afectados por el desempleo. En Panamá, la reforma de 1995 alteró la escala de cómputo de los pagos por despido, reduciendo la indemnización por despido forzoso para algunos grupos de trabajadores y creando nuevas modalidades de contratos a plazo fijo y temporales. En Colombia (1990), Perú (1991) y Venezuela (1997) se modificó la legislación de pagos por despido y se estableció que las empresas depositen periódicamente una proporción del salario de cada trabajador en cuentas individuales en entidades financieras especializadas. Estos fondos rinden un tipo de interés de mercado y están disponibles para el trabajador en los eventos de despido forzoso o terminación voluntaria de la relación laboral. También se extendió la duración permitida de los contratos temporales (Colombia) y se crearon nuevas modalidades contractuales para grupos y actividades específicas (Perú). En Ecuador se crearon nuevas fórmulas de contratación temporal (virtualmente inexistentes antes de la reforma), pero no se modificaron las normas concernientes al despido.

Pero algunos otros intentos de reforma se han visto frustrados. Durante 1993 en Chile se discutió un proyecto de ley de seguro de desempleo que no fue aprobada en el Congreso. En 1997 el gobierno argentino dedició no impulsar una propuesta de reforma que convertiría las indemnizaciones por despido en un sistema de ahorro individual. Reformar los sistemas corrientes de protección al trabajador suele enfrentar dificultades, en parte por desconocimiento de las alternativas, en parte porque, como mostramos en la sección siguiente, la reforma supone una redistribución de derechos e ingresos de individuos privilegiados por el sistema existente, hacia individuos dispersos que están al margen de de protección.

Las normas aumentan la estabilidad para algunos...

Existe el temor de que las normas de protección al empleo típicas de América Latina eleven la rotación de los trabajadores y disminuyan su permanencia promedio en las empresas. Aunque esta sospecha es factible, no hay ninguna evidencia de que ese sea el caso.

Los datos internacionales muestran que, por regla general, la duración de los trabajadores en el empleo está directamente asociada con su nivel de estudios y con el tamaño de las empresas. Estos patrones tienden a verificarse en América Latina, aun cuando en los casos de Perú y Bolivia los trabajadores más educados rotan tanto o más que los menos educados y en Brasil la antigüedad de los trabajadores en las empresas grandes es muy baja y no supera a la de las pequeñas (gráfico 6.2)

Además, las comparaciones internacionales de duración del empleo revelan resultados sorprendentes, atribuibles a las normas de protección laboral. A pesar de que América Latina experimenta mayor volatilidad que los países desarrollados, los trabajadores de la región que tienen contratos permanentes con las empresas[3] —a niveles similares de edad y educación, y empleados en empresas de tamaño semejante, registran antigüedades mayores que en Estados Unidos, donde no existe protección al empleo.

[3] Lo que, en los países de la región, equivale en la práctica a estar afiliado a la seguridad social, lo cual permite identificarlos.

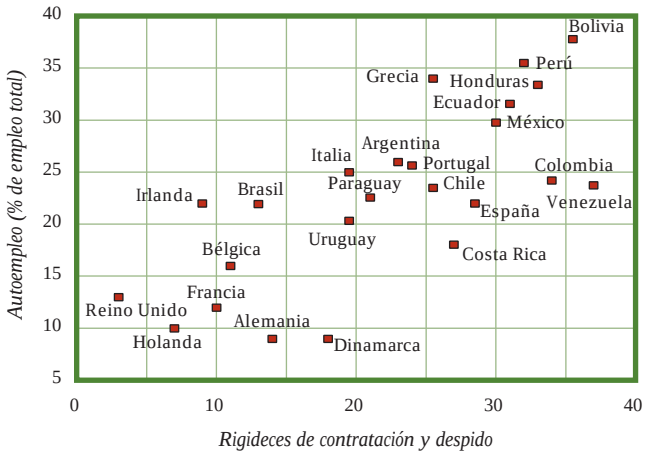
Por consiguiente, las normas de protección laboral sí logran el objetivo de aumentar la estabilidad del empleo de los trabajadores cubiertos por la ley. Sin embargo, en la sección siguiente mostramos que la cobertura de la ley es muy baja y está mal distribuida: los trabajadores con bajo nivel de estudios, menos edad o experiencia, menores ingresos y mayores cargas familiares tienen una probabilidad muy baja de acceso a la protección del empleo.

...pero aumentan la informalidad y las brechas salariales

Las normas de protección al empleo han sido a menudo criticadas por su supuesto y paradójico impacto negativo sobre el empleo. En los países industrializados hay mucha literatura sobre el impacto de la regulación del empleo asalariado sobre el empleo y el desempleo, con resultados ambiguos. Mientras algunos estudios encuentran que las normas de protección más severas están asociadas a una mayor tasa de desempleo o una menor tasa de empleo, otros no encuentran que haya una relación significativa entre protección y desempeño en el mercado de trabajo. En relación a los países en desarrollo, los pocos datos existentes no permiten todavía hacer inferencias muy precisas en este ámbito. Un estudio reciente que ha examinado el tema no encuentra que exista una relación clara entre protección y empleo o desempleo[4]. Si bien parece existir una asociación negativa entre los niveles de protección y las tasas de empleo, dicha asociación podría deberse al hecho de que ambos elementos están relacionados con el nivel desarrollo de los países, y no a que exista una verdadera relación causal entre ellos. Se llega a conclusiones muy semejantes cuando se analiza lo que ha ocurrido a través del tiempo en países que han experimentado cambios en sus normas de protección laboral. Chile constituye un buen ejemplo, pues desde los años setenta allí las normas de protección se han alterado varias veces, en una u otra dirección. Aunque los niveles de ocupación y de desempleo en ese país también han registrado cambios muy pronunciados, dichos cambios no parecen haber estado influidos en forma significativa por las modificaciones de las normas de protección laboral[5].

Pero aunque las normas de protección laboral posiblemente no tienen un efecto significativo sobre el empleo total o sobre las tasas de desempleo, sí parecen afectar la composición del empleo, en formas que son desfavorables para la equidad. En los países donde la protección laboral es más severa la proporción de trabajadores por cuenta propia es significativamente más alta

Gráfico 6.3. Rigidez laboral y autoempleo, 1990



Fuente: Márquez y Pagés (1998).

de lo que podría explicarse por su nivel de desarrollo o por su ingreso per cápita. En países como Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Colombia u Honduras, que tienen las normas más severas de protección laboral, el porcentaje de trabajadores ocupados en actividades independientes podría ser entre 5 y 10 puntos más bajo de lo que es actualmente si tuvieran legislaciones laborales semejantes a las de los países de la región que cuentan con mayor flexibilidad (véanse el apéndice 6.1 y el gráfico 6.3). Las normas de protección laboral también parecen afectar al empleo juvenil, como en Chile, por ejemplo, donde los datos muestran que los períodos de mayor protección al empleo han sido acompañados por una reducción significativa del empleo de los jóvenes, compensado por un aumento del empleo de los trabajadores de mayor experiencia y antigüedad en su empleo (Veáse apéndice 6.2).

La legislación laboral afecta la composición del empleo porque hace menos atractiva la contratación de trabajadores asalariados, especialmente si son mujeres. En contra del objetivo de la legislación, en América Latina es muy baja la proporción de trabajadores asalariados con contrato permanente. En Chile (1996) y Venezuela (1995) sólo el 38% de los trabajadores asalariados está empleado bajo esta modalidad, y en Mexico (1994) este porcentaje es todavía más bajo, alcanzando apenas al 19% de los asalariados. Las diferencias entre hombres y mujeres son considerables. En Chile, Venezuela y México el 55%, 56% y 27%, respectivamente, de los hombres asa-

[4] Véase Márquez y Pagés (1998).
[5] Véase Pagés y Montenegro (1998).

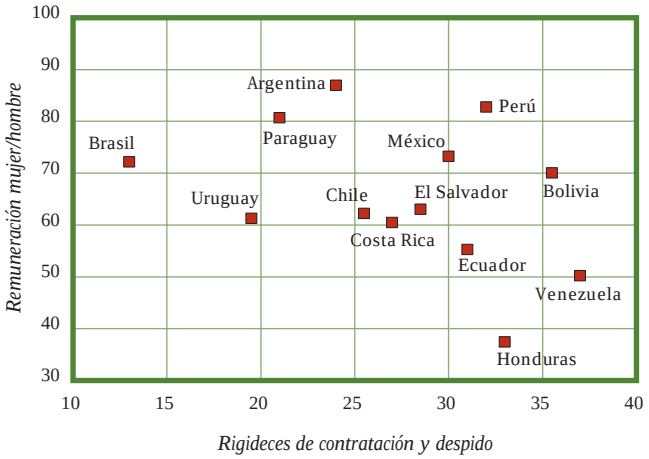
lariados poseen un contrato permanente; para las mujeres las cifras respectivas son 25%, 26% y 12%.

Un estudio más detallado de cuáles son los determinantes que afectan la probabilidad de estar empleado bajo un contrato permanente en los tres países mencionados indica que independientemente del tamaño de la empresa empleadora, las personas de mayor nivel educativo, en edades comprendidas entre los 35 y 55 años, que viven en áreas úrbanas, y tienen un menor número de hijos tienen una mayor probabilidad de estar cubiertos por la legislación laboral (veáse el Apéndice 6.3.A). Ser mujer reduce esta probabilidad en Chile, independiente del estado marital, y en Venezuela y México en el caso de las mujeres casadas. Bien puede ser que exista un sesgo en contra de la contratación de mujeres con obligaciones familiares o que las mujeres con dichas obligaciones prefieren emplearse bajo modalidades más flexibles. Cualquiera que sea el caso, la legislación no contribuye a resolver el problema, porque induce una mayor rigidez en los horarios y en las condiciones laborales de la que convendría a las empresas y a las trabajadoras potenciales.

Lo anterior también demuestra que hay desigualdades muy importantes en la cobertura de la legislación laboral. Independientemente de si trabajan en empresas grandes o pequeñas, son los trabajadores más débiles y con menos educación quienes quedan excluidos de los beneficios de los contratos permanentes. No sorprende, entonces, que las diferencias de cobertura se traduzcan en diferencias de ingreso. En Chile (1996), un trabajador empleado bajo un contrato permanente recibe aproximadamente un 13% más que un trabajador no cubierto por la ley, aun cuando los dos tengan la misma edad, educación y género, estén empleados en el mismo sector, en una empresa de igual tamaño y realicen la misma actividad (Apéndice 6.3.B). En Mexico (1994) este diferencial es del 26% y en Venezuela (1995) del 17%. Así, los beneficios garantizados por la ley generan diferencias de ingreso que magnifican las que ya existen entre empleados de empresas grandes y empresas pequeñas. Estos diferenciales suelen ser mayores para las mujeres y jóvenes que para los hombres y trabajadores de mayor edad.

Debido a que las normas laborales desestimulan especialmente el empleo femenino, las diferencias de ingreso entre los hombres que trabajan en empleos formales y las mujeres en informales son mayores en los países donde las relaciones laborales son más rígidas (Véase gráfico 6.4). Estas diferencias son menores en Brasil —que cuenta con un mercado de trabajo relativamente flexible— que en Honduras o en Venezuela, donde la legislación laboral es más rígida. Si bien, éste es solo uno de los posibles diferenciales de ingreso, puede comprobarse que la magnitud de muchos otros diferenciales (por ejemplo entre hombres en empleos formales e informales, o entre el campo y la ciudad) tiende a ser mayor en los países con legislaciones más rígidas[6]. Así pues, aunque la rigidez de las relaciones laborales no es la única explicación para la existencia de importantes diferencias salariales entre trabajadores de similares características personales, sí puede afirmarse que contribuye a profundizar esas diferencias.

Gráfico 6.4. Protección laboral y remuneración de las mujeres en el sector informal
(Con relación al salario de los hombres en el sector formal)



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

¿QUE PODRIAN LOGRAR LAS NORMAS DE PROTECCION AL EMPLEO?

El análisis de la sección anterior demuestra que los sistemas de protección laboral generan desigualdades entre los trabajadores en tres dimensiones: en los niveles de ingresos, en las oportunidades de recibir la protección de las normas y en la estabilidad del empleo. De esta constatación se desprende la necesidad de emprender reformas en los mecanismos de protección corrientes a fines de que se extiendan los beneficios de la protección a un mayor número de trabajadores, se reduzcan los sesgos que el actual sistema confiere en contra de los grupos menos privilegiados y se reduzcan las desigualdades de ingresos entre trabajadores.

[6] En el Apéndice 6.4 puede comprobarse que todas las correlaciones entre diferenciales de ingresos y rigidez de la legislación tienen el mismo signo. Los 15 diferenciales considerados fueron los mismos analizados en el Capítulo 2 (véase el gráfico 2.7), utilizando en todo caso como patrón de comparación a los hombres asalariados formales en las áreas urbanas.

Emprender reformas a los sistemas de protección laboral es una tarea compleja que requiere una buena dosis de iniciativa política y de consenso entre los representantes de los trabajadores, las empresas y el gobierno. Puesto que este consenso puede lograrse más fácilmente en unas áreas que en otras, las reformas tienen mayor probabilidad de éxito cuando se realizan en forma integral, y cuando se asocian a otros cambios institucionales que pueden beneficiar a unos y otros grupos de trabajadores. La solución a las deficiencias que presentan actualmente los regímenes laborales no consiste en desmantelar la protección de que hoy gozan algunos grupos de trabajadores, sino en sustituirlos por sistemas más amplios que respondan a las necesidades básicas de protección y de estabilidad de grupos más extensos. La solución estriba entonces en encontrar un balance entre protección, equidad y competitividad en el mundo cambiante donde deben operar acualmente los trabajadores y las empresas. Algunos países ya han iniciado reformas en esa dirección. Las sugerencias que presentamos en este trabajo recogen parte de esas experiencias y proponen las siguientes áreas de reforma:

- Reformas en las relaciones contractuales a fines de facilitar los contratos a tiempo parcial y otras fórmulas atípicas, sin que ello vaya asociado a una pérdida de beneficios básicos.
- Revisión de la legislación concerniente a maternidad a fines de evitar sesgos en contra de la contratación de las mujeres.
- En el área de protección contra el desempleo, separación entre el régimen de sanciones al despido arbitrario y régimen de protección del ingreso de los desempleados. Las situaciones de despido arbitrario deben ser penalizadas con sanciones a los empleadores y cobradas por el ministerio de trabajo. En el área de protección al ingreso del trabajador, los mecanismos de indemnización por despido deben sustituirse por sistemas basados en ahorro individual, complementados, si así se considera oportuno, por esquemas de transferencias y/o crédito a los desempleados.
- Mejora de las redes de protección social a fines de proteger a los trabajadores más pobres que no participan de los sistemas contributivos.

Reformas en las fórmulas contractuales

Las fórmulas contractuales vigentes restringen severamente los contratos a tiempo parcial o temporales, producto de la realidad económica que imperaba cuando muchos de los códigos de América Latina fueron diseñados. Por aquel entonces, era mucho mayor el predominio de los hombres en las actividades de manutención de las familias, papel que asumían desde temprana edad. Pero en las últimas décadas ha aumentado apreciablemente la participación de la mujer en el mercado de trabajo: tan solo entre 1970 y 1994, la proporción de mujeres en el total de la fuerza de trabajo de América Latina y el Caribe se elevó de 23% a 35%. Además, debido a la mayor escolaridad, hombres y mujeres se incorporan ahora más tarde al mercado de trabajo. Ambos factores implican que actualmente una proporción mayor de trabajadores preferiría trabajar en condiciones de flexibilidad horaria a fines de combinar la actividad productiva con otras actividades familiares o de estudio. Las normas laborales no se han adaptado a estos cambios, y deberán hacerlo para reducir la segmentación y la desigualdad de oportunidades, beneficios e ingresos en el mercado de trabajo.

En muchos medios la creación de nuevas fórmulas contractuales se asimila a la pérdida relativa de derechos y beneficios de los trabajadores. Esto puede ocurrir si no se extienden a los nuevos contratos los beneficios básicos de que gozan los trabajadores permanentes y se les impone todo el peso de la inestabilidad laboral y salarial. Tal cosa ha ocurrido, efectivamente, en algunos países donde la legislación laboral se ha flexibilizado "en el margen", dejando fuera de toda protección a los trabajadores temporales o a quienes se ocupan en sectores considerados especiales, como las zonas libres o las maquilas. La solución a esta situación pasa por equiparar, en la medida de lo posible, los beneficios y contribuciones asociados a las nuevas fórmulas contractuales con los existentes en los contratos permanentes. Además, en la medida que se reforme el sistema de protección al empleo basado en las indemnizaciones por despido (véase más adelante), no será necesario utilizar los contratos temporales como un mecanismo de flexibilización de las condiciones de contratación y despido.

Revisión de la legislación laboral referente a la mujer

En otros lugares de este trabajo (capítulos 2 y 3) se demuestra que hay importantes diferencias salariales entre hombres y mujeres. Un factor que sin duda ayuda a explicar estas diferencias son los costos (reales o percibidos) de contratar a una mujer en lugar de un hombre. Normas como regulaciones de licencias de maternidad con derecho a pago, jardines de infancia en las empresas u otros beneficios pueden tener un efecto indeseado si inducen a las empresas a contratar más hombres. Estas normas requieren una revisión cuidadosa, con el fin de

que sean socializados los costos de protección de la mujer que hoy están a cargo de las empresas. Según la naturaleza de dichos costos, podrían socializarse a través del sistema de seguridad social, o como parte de los programas de salud y educación cubiertos por los presupuestos generales (véase el capítulo anterior).

Hacia nuevos mecanismos de protección contra el desempleo

La sección anterior ha demostrado cómo el sistema de protección, que se basa en garantizar la estabilidad del empleo, genera sesgos en la contratación y despido de ciertos grupos de trabajadores y contribuye a las desigualdades salariales. Sin embargo, su existencia responde a la necesidad de proteger a los trabajadores ante los riesgos de pérdida de empleo inherentes a toda actividad económica. Los nuevos sistemas de protección contra el desempleo deben evitar los sesgos y la falta de cobertura del sistema actual, preservando el objetivo de protección del trabajador.

En primer lugar es necesario distinguir entre la penalización del despido injustificado y la protección del trabajador que pierde o decide cambiar de empleo. El sistema corriente usa la indemnización al trabajador como un instrumento para alcanzar estos dos objetivos, lo cual resta transparencia al sistema y confunde protección con penalización. En el futuro es necesario distinguir estos dos eventos. Las necesidades económicas de una empresa deben incorporarse como causa justificada de despido mientras que el despido arbitrario debe penalizarse con una sanción a las empresas. La sanción debe ser pagada al Ministerio de Trabajo y no al trabajador como ocurre hoy en día en muchos países. El monto de la sanción debe ser determinado por las autoridades de cada país, tomando en cuenta que un monto demasiado alto puede aumentar los incentivos a iniciar procesos legales independientemente de la razón de despido.

En cuanto a la protección del ingreso de los desempleados, se podría argumentar que las mejores defensas ante el riesgo económico del desempleo son el ahorro personal voluntario y un mercado de trabajo lo suficientemente flexible que permitiera al trabajador encontrar un nuevo empleo con relativa rapidez. Sin embargo, existen varias razones por las cuales un sistema basado en esas premisas no sería suficiente. En primer lugar los trabajadores pueden no ahorrar lo suficiente para hacer frente a un episodio de desempleo, sea porque no prevén correctamente su riesgo de desempleo o porque consideran que en caso de ocurrir esa contingencia, el Estado saldrá en su ayuda. En segundo lugar, si bien un mercado de trabajo flexible y eficiente es sinónimo de facilidad para cambiar de empleo, hay ocasiones en que la fluidez del mercado laboral se ve entorpecida. En coyunturas de recesión económica los despidos superan a las nuevas contrataciones. Otra circunstancia que puede dificultar el encontrar un nuevo empleo es cuando las habilidades específicas de un trabajador caen en desuso y éste necesita tiempo para readaptarse.

El mecanismo principal de protección contra el desempleo que se utiliza en los países desarrollados es el seguro de desempleo. Su ventaja principal sobre los mecanismos de ahorro voluntario o forzoso es que, al igual que un seguro de incendios, permite diversificar el riesgo, sin necesidad de que cada individuo ahorre lo suficiente para cubrirse enteramente ante esa contingencia. Pero estos programas no están exentos de dificultades, siendo la principal el llamado “riesgo moral”. El riesgo moral acontece cuando la existencia misma del seguro cambia el comportamiento de los individuos en una manera perjudicial para la existencia del propio seguro. En el caso de un seguro de incendio, por ejemplo, un individuo puede volverse menos cuidadoso con su propiedad y en caso extremo, quemarla para beneficiarse del seguro. En el seguro de desempleo, la dificultad reside en discernir la eventualidad de desempleo de una posible inactividad voluntaria. Además, como la transferencia que implica el seguro está asociada a estar desempleado, el seguro puede puede reducir la motivación a encontrar un empleo o a encontrarlo sin declararlo.

En la práctica, la mayoría de los esquemas de subsidio al desempleo imponen restricciones que tienen por objeto reducir el riesgo moral y el abuso. Así, en muchos países se requiere documentar la búsqueda de empleo, se imponen períodos de espera y se limita el monto y la duración de la transferencia. Pero cuantas más condiciones más complejo se hace el sistema, mayores son sus costos de administración. Además, la existencia de un sector informal grande, hace que en muchos países sea imposible controlar si un trabajador encontró o no trabajo. Por ello, en países donde no existe la capacidad institucional de administrar programas relativamente complejos o donde el sector informal es grande, los seguros de desempleo no constituyen alternativas a los programas corrientes basados en la estabilidad laboral.

Un sistema que puede ser más apropiado en países de desarrollo intermedio es uno basado en ahorro forzoso, tal como los fondos de cesantía en Colombia, Ecuador y Perú. En estos programas, las empresas depositan un porcentaje del salario en cuentas individuales a nombre del trabajador, manejadas en forma comercial por administradoras privadas que invierten los fondos y garantizan un retorno de mercado. El Estado supervisa

las administradoras y opera como garante de un beneficio mínimo en caso que los retornos de mercado no alcancen un límite preestablecido. La experiencia demuestra que es importante definir una cantidad máxima a partir de la cual el trabajador pueda retirar los fondos si lo considera oportuno para evitar el sobre ahorro.

La ventaja primordial de estos sistemas es que son relativamente sencillos de administrar porque no sufren de los problemas de riesgo moral inherentes a los seguros. Otra importante ventaja es que los beneficios son portables, lo cual facilita que los trabajadores cambien de trabajo cuando así lo desean sin temor a perder los derechos de antigüedad en que se constituyen los sistemas de protección tradicionales. La mayor desventaja reside en que los trabajadores pueden no haber depositado una cantidad suficiente en sus cuentas para hacer frente a un episodio de desempleo. Una manera de resolver este problema es introducir provisiones que faciliten que los trabajadores, una vez que hayan depositado una cierta cantidad en sus cuentas, tengan la oportunidad de recibir montos adicionales en préstamo o ser beneficiarios de transferencias. Esto aseguraría que los trabajadores obtienen el monto que se condidere apropiado para encarar un período de desempleo. A fines de garantizar la solvencia y la equidad del sistema, estas provisiones deberían financiarse enteramente con contribuciones de los trabajadores depositadas periódicamente en un fondo de solidaridad.

El paso del sistema actual a un nuevo sistema de protección no va a estar exento de dificultades. Los trabajadores de más edad y experiencia, que son los que se benefician del sistema corriente, van a presionar para que las reformas no se lleven a cabo. En caso de que las reformas a la totalidad del sistema no resulten políticamente viables la segunda alternativa sería un sistema de transición. Los nuevos contratos pasarían a formar parte de un régimen de ahorro-crédito o ahorro-transferencia, mientras que los derechos adquiridos de los trabajadores empleados antes de la reforma podrían ser mantenidos en su forma corriente, o canjeados por depósitos en cuentas individuales.

La cobertura de los sistemas corrientes de protección al empleo es muy baja. Todo nuevo sistema de protección debe plantearse como objetivo expandir la cobertura a trabajadores que no participan en los sistemas actuales. Como hemos visto, los trabajadores con menos nivel de educación, las mujeres, los trabajadores que viven fuera de las grandes ciudades y los trabajadores con mayores cargas familiares tienden a estar fuera del sistema de protección al empleo aún cuando trabajan en empresas grandes. Estas deficiencias de cobertura pueden ser corregidas al menos en parte con un sistema de ahorro individual gestionado por financieras privadas que busquen ampliar su cartera de clientes. Ahora bien, la incorporación al sistema de trabajadores con mayor riesgo de desempleo puede aumentar los costos de los sistemas de ahorro-crédito o ahorro-transferencia y por lo tanto subir las contribuciones que cada participante tiene que hacer al fondo de solidaridad. El dilema puede resolverse estableciendo mayores contribuciones para individuos con más riesgo o subsidiando parcialmente a los trabajadores de más riesgo a cargo de los presupuestos del Estado.

Los nuevos sistemas de protección a los trabajadores desempleados serán tanto más efectivos si son complementados con políticas que ayuden a los trabajadores a reincorporarse al mercado de trabajo. Por ejemplo, bolsas de trabajo y otros mecanismos de ayuda a la búsqueda de empleo resultan efectivos cuando están coordinados con la provisión de beneficios a los desempleados. Adicionalmente, programas de entrenamiento adecuadamente focalizados, combinadas con pasantías en empresas han resultado muy efectivos en aumentar la empleabilidad de trabajadores jóvenes en Chile, Argentina y Perú (véase el Recuadro 6.1).

Mejora de las redes de protección social

Debe reconocerse que es poco viable tratar de extender los sistemas de protección contra el desempleo a los trabajadores informales o a los más pobres. En el caso de los informales, la imposibilidad de obtener registros de empleo hace muy difícil reconocer el lapso en que el trabajador está desempleado En ese caso, la participación de estos trabajadores debería restringirse a las cuentas individuales de ahorro sin accesso a sistemas de crédito o transferencia en caso de desempleo. Además, debido a la falta de registros, la participación de estos trabajadores debe ser necesariamente de carácter voluntario.

Es muy probable que los trabajadores más pobres no participen en los programas contributivos descritos anteriormente, aun cuando sus aportes sean parcialmente subsidiados. La razón es, obviamente, que los trabajadores muy pobres no tienen la posibilidad económica de renunciar al consumo actual en aras de estabilizar el consumo futuro. Una alternativa razonable es extender las redes de protección social, para que puedan responder mediante programas de transferencias de ingreso, alimentos, o trabajo a las necesidades de trabajadores muy pobres que perdieron su trabajo y se hallan momentáneamente sin otra fuente de ingreso (Veáse el Recuadro 5.1 en el capítulo anterior). Para que estas iniciativas no reduzcan los incentivos a contribuir a los sistemas de protección mencionados, las ayudas tienen que estar focalizadas hacia

Recuadro 6.1. Programas de entrenamiento y empleabilidad

Tradicionalmente los sistemas de entrenamiento y capacitación de personal en América Latina han sido responsabilidad de entidades públicas centralizadas, financiadas a través de impuestos a la nómina salarial. Concebidos hace décadas para apoyar las etapas tempranas de la sustitución de importaciones en un contexto de lento cambio tecnológico, difícilmente estos sistemas pueden responder a las necesidades actuales de empleo y mano de obra calificada. Por una parte, debido a su carácter monopólico y estatal, operan con costos muy altos y muy poca flexibilidad administrativa y laboral. Por otra, su desvinculación con la demanda de habilidades por parte de los sectores productivos le impiden mantenerse a la par de las cambiantes necesidades tecnológicas de las empresas.

Algunos países de la región ya han tomado medidas concretas para cambiar esta situación, en muchos casos con apoyo del Banco. Un modelo de intervención que ha sido muy utilizado es el de los *Programas Joven*[1], mediante los cuales el Ministerio de Trabajo asigna fondos para entrenamiento de jóvenes desempleados a través de un concurso público entre distintos proveedores de entrenamiento, rompiendo así el carácter monopólico de la oferta. Para poder concursar, los proveedores deben tener contratos con empresas donde éstas se comprometen a que un cierto número de los jóvenes entrenados hará una pasantía de aprendizaje en sus instalaciones, garantizando así una vinculación con la demanda.

Otro modelo de intervención que ha probado ser exitoso es el programa CIMO (Capacitación Integral y Modernización) implementado por la Secretaría de Trabajo de México con el apoyo del BID, orientado a trabajadores empleados en pequeñas y medianas empresas. En este programa, la Secretaría crea unidades locales de promoción y organización de la demanda de entrenamiento de empresas pequeñas y medianas, colabora en el diseño de programas de entrenamiento para trabajadores de esas firmas, y contrata mediante licitación a proveedores independientes para impartir la enseñanza. Los costos de este programa son parcialmente subsidiados por un período limitado. Esta metodología ha demostrado ser muy útil en donde existen cadenas de producción locales que generan un foco natural de organización para las actividades de entrenamiento.

Si bien estos sistemas han sido exitosos en la medida en que han logrado adecuar las habilidades de los trabajadores a las demandas de las empresas, sería irrealista pretender que pueden hacer una contribución sustancial a la generación de empleo y, muchos menos, a la reducción de la desigualdad del ingreso.

En primer lugar, ningún sistema de entrenamiento podrá generar los empleos que una evolución adversa del crecimiento o un sistema regulatorio rígido impiden crear. Un buen sistema de entrenamiento puede mejorar la empleabilidad de los trabajadores, al brindarle oportunamente las muy variadas habilidades que requiere la inserción en el mercado de trabajo. La flexibilidad de contenidos, la conexión con pasantías en empresas y la vinculación con las necesidades de la empresa son instrumentos que garantizan un entrenamiento pertinente y oportuno, pero si la situación económica o las rigideces del mercado de trabajo conspiran en contra de la generación de empleo, poco es lo que el sistema de entrenamiento puede hacer al respecto.

En segundo lugar, muchas veces los programas de entrenamiento se han presentado como parte de una red de protección social, bajo el supuesto de que un trabajador mejor entrenado estará en mejores condiciones de obtener un empleo y sostener a su familia. La alternativa sería efectuar directamente transferencias a las familias, lo que puede ser más decisivo en las condiciones críticas de los más pobres. Las opiniones de los expertos están divididas sobre cuál opción es preferible, y en qué circunstancias. No se han hecho aún suficientes evaluaciones de los programas existentes como para conocer la respuesta (Ravallion, 1998).

Es justificable que el Estado intervenga en la provisión de entrenamiento como un mecanismo para ayudar a proteger a los trabajadores frente a los cambios en las demandas de habilidades, pero no para generar empleo, ni como un mecanismo de transferencia de ingresos.

[1] Chile fue el pionero en 1994, seguido rápidamente por Argentina y con programas piloto actualmente en desarrollo en media docena de países.

los individuos más pobres y cuidadosamente estudiadas para evitar que los individuos queden atrapados en una situación de dependencia de las redes de protección.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Como se ha visto, los mecanismos de protección laboral en América Latina giran alrededor de la relación típica entre la empresa y el trabajador, algo que también es válido para los sistemas tradicionales de seguridad social de la región. Los trabajadores son afiliados al sistema a través de las empresas, las cuales efectúan las contribuciones, que en parte son deducidas de la remuneración salarial acordada con el trabajador. Típicamente el sistema de seguridad social es administrado por una entidad pública, que tiene a su cargo la provisión de los servicios de salud, el pago de pensiones de vejez y de indemnizaciones por invalidez o muerte. Por construcción, este sistema de seguridad social es de naturaleza redistributiva. Sin embargo, los objetivos redistributivos a menudo son un arma de doble filo, que puede favorecer a quienes parten de

una posición privilegiada. En esta sección mostraremos que ése es el caso con el sistema tradicional de pensiones de reparto, que es el modelo aún vigente en la mayoría de los países, en primer lugar porque en muchos casos han quedado excluidos los individuos más sometidos a la inestabilidad y la incertidumbre, como son los trabajadores con menor educación, las mujeres y los trabajadores del campo, y en segundo lugar porque los principios de redistribución dentro de los afiliados al sistema a menudo han sido distorsionados.

¿A quién protege la seguridad social?

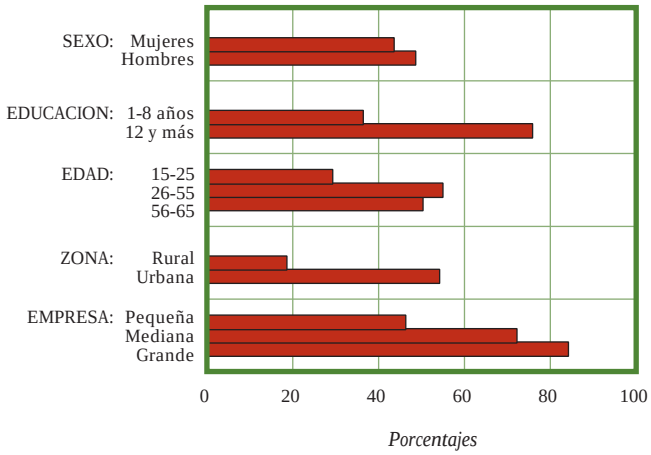
La protección de la seguridad social no llega a todos por igual, debido entre otras razones a que la afiliación al sistema está condicionada en la práctica a la vinculación de los trabajadores a una empresa formal. Pero esta no es toda la explicación, puesto que muchos trabajadores de esas empresas también están excluidos. Quienes quedan por fuera del sistema son los trabajadores con menores posibilidades de generación de ingresos, en parte porque son más fácilmente sustituibles por las empresas, en parte porque ellos mismos prefieren renunciar a la protección a cambio de un ingreso más alto.

Estas son las conclusiones que surgen de un análisis comparativo de la cobertura de los sistemas de seguridad social en seis países de América Latina. Los menores de 25 y los mayores de 55 reciben menos protección que quienes están en las edades medias de mayor productividad. Las mujeres tienen menor acceso que los hombres; y los trabajadores del campo menos que quienes viven en las ciudades. Un trabajador con 5 ó 6 años de educación, es decir un trabajador típico para los patrones de América Latina, tiene tanta probabilidad de estar afiliado a la seguridad social como de no estarlo; en cambio un graduado de universidad puede considerarla casi como un hecho. Sin embargo, estas inequidades de la protección no son inevitables: son mucho menores en Argentina, Chile o Costa Rica que en Brasil, Perú o Venezuela (gráfico 6.5).

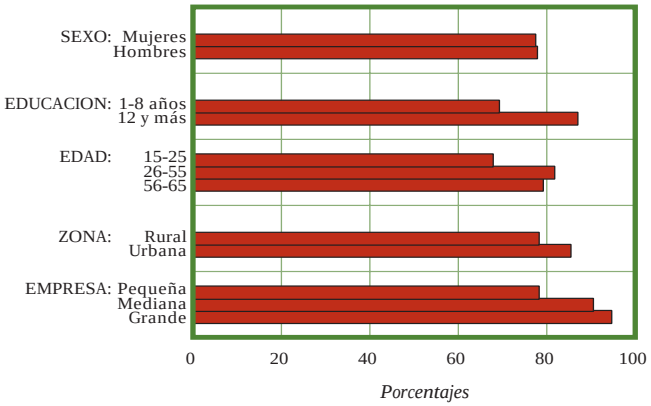
Por otro lado, según enseña un análisis econométrico detallado,[7] estas inequidades se observan incluso dentro de las empresas medianas o grandes. Los datos de Argentina y Venezuela indican que la probabilidad de estar afiliado a la seguridad social, independientemente del tamaño de la empresa y el sector de actividad, es significativamente mayor para quien tiene 15 años de educación que para quien solo tiene 5 años de estudios, y mucho más para el empleado que gana el equivalente de cuatro o cinco salarios mínimos que para el trabajador raso.

Gráfico 6.5. A quién protege la Seguridad Social

a. Sistemas poco equitativos: Brasil (1995), Perú (1985) y Venezuela (1995)



b. Sistemas más equitativos: Argentina (1996), Chile (1994) y Costa Rica (1995)



Fuente: Márquez y Pagés (1998).

Quizás algunas empresas evaden las normas y engañan a los trabajadores. También es posible, sin embargo, que sean los mismos trabajadores de bajos ingresos quienes prefieran renunciar voluntariamente a la seguridad social a cambio de un ingreso mayor, que puede hacer la diferencia entre cubrir sus necesidades básicas o no. (Esta explicación se encuentra corroborada además por datos que indican que las contribuciones a la seguridad social a cargo de las empresas se trasladan en su mayor parte a los trabajadores afiliados, dejando prácticamente sin cambio el costo efectivo para las empresas[8]). Y en varios países que han flexibilizado las condiciones de contratación, la falta de afiliación es legal, pues los trabajadores vinculados a la empresa en forma temporal

[7] Cálculos basados en los resultados de Márquez y Pagés (1998).
[8] Basado en el caso de Chile y analizado por Gruber (1997).

o por jornadas parciales no gozan de los mismos beneficios de seguridad que quienes cuentan con contratos permanentes[9].

Sistemas diseñados sobre bases redistributivas...

Los sistemas pensiones basados en el principio de reparto simple son redistributivos por naturaleza, ya que los aportes de los trabajadores activos están destinados a pagar las pensiones de quienes están jubilados. Este "acuerdo intergeneracional" implica que las generaciones actuales transfieren parte de su ingreso corriente para cubrir las pensiones de generaciones anteriores, y a cambio esperan que sus pensiones sean cubiertas en el futuro por nuevas generaciones. En principio este sistema de redistribución entre generaciones puede operar en forma indefinida si se establece una combinación de aportes y contribuciones que se ajuste a las tendencias de crecimiento del número de pensionados, por un lado, y de la población de trabajadores activos, por otro. En la práctica, sin embargo, este es un equilibrio difícil de mantener. Inicialmente, la relación entre aportantes y jubilados suele ser muy favorable y ello abre un espacio para conceder pensiones elevadas a las primeras generaciones, que luego resultan difíciles de sostener. En las condiciones demográficas actuales de la mayoría de países de América Latina ésta es una tentación muy fuerte, cuya consecuencia sería una carga muy severa para las generaciones futuras. En efecto, el número de personas en edad de trabajar por cada individuo mayor de 60 años se encuentra por encima de nueve en la mayoría de países (véase gráfico 6.6). Solamente en Argentina, Barbados y Uruguay hay actualmente seis o menos personas en edad activa por cada persona mayor de 60 años. Pero dentro de tres décadas, la situación demográfica de la gran mayoría de países será semejante a la de estos tres países en la actualidad. Y dentro de cinco décadas habrá en promedio sólo cuatro personas en edad laboral por cada persona mayor de 60 años, y en los países más maduros demográficamente habrá tan sólo cerca de tres personas en edad activa por cada persona en edad de jubilación. Esto implicará cargas proporcionalmente mayores, que además aumentarán en la medida en que se amplíe la cobertura que aún es muy reducida en muchos países.

Aparte de esta redistribución entre generaciones, los sistemas de pensiones generan redistribución entre los individuos de una misma generación, ya que algunas personas reciben mayores beneficios pensionales que otros, tanto en términos absolutos, como en relación con los aportes que han efectuado durante su vida laboral. En principio, hay fuertes elementos de progresividad y equidad incorporados en los sistemas de pensiones de beneficios definidos, como eran tradicionalmente todos los sistemas de América Latina hasta las reformas recientes que han incorporado mecanismos de capitalización individual en los sistemas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

En los sistemas donde los beneficios son definidos, los más importantes factores de progresividad son:

- la fijación de pensiones mínimas, que benefician a quienes perciben menores ingresos y por consiguiente contribuyen menos;
- las vidas laborales más interrumpidas por períodos de desempleo o de informalidad de los pobres;
- los vidas laborales más cortas y los períodos de goce de retiro más largos de las mujeres.

...pero implementados en forma inequitativa

Sin embargo, también hay algunos factores que tienden a generar redistribución perversa, es decir de los pobres hacia los ricos de una misma generación, entre ellas:

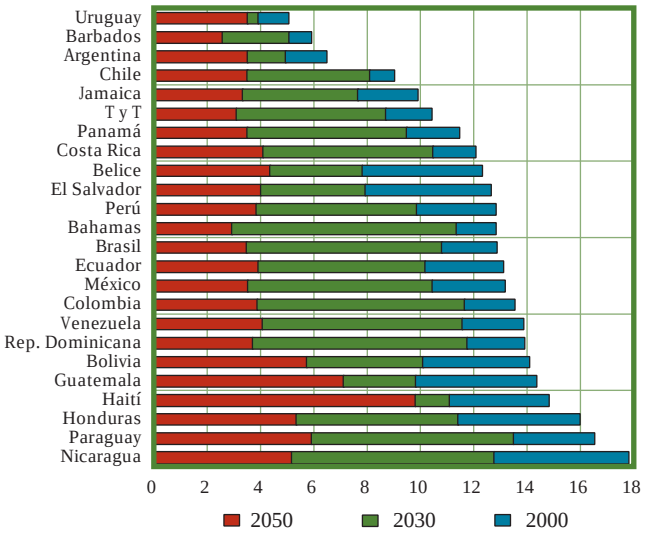
- los mayores niveles pensionales de los ricos, ya que las jubilaciones dependen del nivel salarial;
- las expectativas de vida mayores de quienes son más pudientes;
- la menor duración de la vida laboral de los ricos, debido a su mayor permanencia en el sistema educativo; y
- la exclusión del sistema de quienes no tienen un contrato de carácter permanente, que como hemos visto suelen ser los más pobres.

Aunque es imposible determinar a priori si los elementos de progresividad son dominantes, algunos estudios basados en las características individuales y los patrones de comportamiento de personas de diferentes niveles de ingreso sugieren que la progresividad puede ser importante en un sistema "ideal", donde haya cobertura total y fidelidad en las contribuciones[10]. En adición, las normas de contribución y de cálculo de las pensiones pueden en principio tratar de reforzar los objetivos redistributivos. Por ejemplo, las tasas de contribución

[9] También en Estados Unidos, los trabajadores de bajos niveles de calificación tienen menor cobertura de seguridad social y gozan de menores prestaciones que los trabajadores calificados ocupados por las mismas empresas. En adición la inequidad de la protección se ha agudizado desde comienzos de los ochentas. Véase Hamermesh (1998).

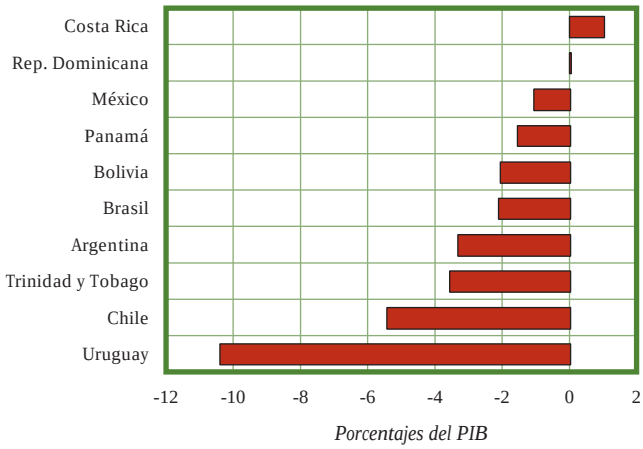
[10] Véase Falkingham y Johnson (1993).

Gráfico 6.6. Población en edad de trabajar por persona mayor de 60 años



Fuente: estimaciones del BID basadas en UN Population Statistics (1996).

Gráfico 6.7. Balance de operaciones de los sistemas públicos de seguridad social, 1995



Fuente: International Monetary Fund, Government Financial Statistics (1997).

pueden ser mayores para los ingresos más altos. En Brasil, los aportes de los trabajadores dependientes son de 8, 9 ó 10% según el nivel salarial (en adición al 20% que deben pagar las empresas), en Colombia hay una contribución de solidaridad de 1% del salario que deben pagar quienes reciben más de 4 salarios mínimos, y en Ecuador y Uruguay los empleados de algunos sectores pagan mayores contribuciones. También puede servir objetivos redistributivos la fijación de un tope máximo al valor de las pensiones, como existe en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay (Cuadro 6.1).

Sin embargo, la realidad de cualquier sistema pensional puede modificar muy apreciablemente los resultados distributivos y hacerlos francamente regresivos. Un factor importante de regresividad proviene de que en muchos países las pensiones se calculan con base en los salarios declarados de los últimos años, y no a partir de toda la vida laboral de los individuos. En muchos países solo se consideran las mejores remuneraciones de los últimos 4 o 5 años, y cuando máximo algunos países toman períodos de referencia de 10 años. Esto tiende a beneficiar a los grupos de mayores ingresos, que pueden subdeclarar sustancialmente sus salarios durante la mayor parte de su vida laboral, y efectuar altas contribuciones solamente al final. Para evitar este comportamiento, en algunos países se imponen límites máximos a los salarios declarables, lo cual no constituye una buena corrección al problema, ya que tal cosa reduce la base de aportes y el potencial redistributivo de todo el sistema. También es común que los aportes a la seguridad social sean exentos de otros impuestos, lo cual implica un tratamiento más favorable para los individuos de más altos ingresos, que deberían pagar mayores impuestos directos.

La progresividad potencial de los sistemas pensionales también queda alterada por la creación de regímenes especiales para ciertos grupos de trabajadores. Esta ha sido una práctica común en América Latina que beneficia especialmente a los empleados públicos, los maestros y los militares, para quienes rigen condiciones especiales de jubilación tales como edades anticipadas o mayores tasas de reemplazo, que a menudo responden únicamente a su capacidad de presión y organización. En algunos países, algunos gremios profesionales como los empleados bancarios, los médicos, los notarios o los profesores universitarios han logrado crear fondos pensionales que reciben apoyo fiscal a través de impuestos, sobretasas u otros recursos de destinación específica.

Estos son casos extremos de aprovechamiento de recursos fiscales para fines claramente regresivos pero no son los únicos. Muchos de los sistemas pensionales de reparto operan deficitariamente y son financiados con recursos generales del presupuesto (Gráfico 6.7), lo cual implica que quienes están excluidos del sistema contribuyen indirectamente.

Reformas en la dirección correcta

Un número creciente de países de América Latina ha reformado los sistemas pensionales de reparto, reemplazándolos parcialmente con sistemas de capitalización individual. Después de Chile, que estableció el sistema

Cuadro 6.1. Elementos redistributivos de los sistemas pensionales de reparto, 1996

	Principales regímenes especiales	Tasa de contribución diferenciales por niveles salariales o sectores	Tope de salarios para las contribuciones (en veces del ingreso per cápita)	Pensión mínima como proporción del ingreso per cápita	Ultimos salarios relevantes para el cálculo de la pensión
Argentina	Militares	No	NA [a]	NA [a]	10 años
Bahamas		1,7% más para los trabajadores con salario menor de B$60/semana, 3,4% para el resto	1,17	0,16	
Barbados	No	2,7	0,34	3 mejores de los últimos 15 años	
Belice	Entre B$0,12 y $B1,30 dependiendo del nivel salarial ($B40 - $B110)		12,5	3 mejores de los últimos 15 años	
Bolivia	Empleados bancarios, militares, mineros, conductores, empleados de sectores ferroviario y petrolero.	No			12 meses
Brasil	Empleados públicos, militares, periodistas, maestros, empleados aeronáuticos.	8%, 9% y 10%	8,54 veces el salario mínimo	100% del salario mínimo	3 años
Colombia	Empleados de la empresa petrolera estatal, maestros, militares.	1% más para los asalariados con más de 4 salarios mínimos		100% del salario mínimo	10 años
Costa Rica		Entre 4,5% y 7% para trabajadores independientes		0,61	48 meses de los últimos 5 años
República Dominicana	Empleados públicos.	No		0,49	2 años
Ecuador	Congresistas.	6% en industria, 8% empleados bancarios y maestros, 6% en agricultura		0,74	5 años
El Salvador	Empleados estatales	No	21,7	0,82	10 años
Guatemala	Algunos empleados públicos	No	9,4	0,39	5 años
Guyana		No		50% del salario mínimo	5 años
Haití	Empleados públicos	Entre 2 y 6% dependiendo del salario (entre 200 y más de 1000 gourdes)			10 años
Honduras	Maestros, empleados públicos, militares y médicos	No	0,92		
Jamaica	Militares	No			
México	Empleados del sector petrolero, empleados públicos y militares	No	25 veces el salario mínimo federal	100% del salario mínimo federal	
Nicaragua	Maestros	No		66% del salario mínimo	Ultimos 5, 4 o 3 años
Panamá	Empleados agrícolas	No		0,86	7 años
Paraguay	Empleados públicos, ferroviarios y bancarios.	No			3 años
Perú		No		Entre 0,24 y 0,48	12 meses
T y T		No	0,47	0,062	
Uruguay	Empleados bancarios, notarios, fuerzas armadas y de policia y profesores universitarios.	15% en industria, y comercio, y empleados públicos y 16% empleados agrícolas		100% salario mínimo	10 años
Venezuela	Empleados públicos y fuerzas armadas.	No			5 años durante los últimos 10 años

[a] Existe un tope definido en relación a una unidad AMPO, que es el cociente entre contribuciones y aportantes.

Fuente: Departamento de Salud y Seguridad Social de Estados Unidos, Social Security Programs Throughout the World, 1997.

privado de pensiones en 1981, otros siete países se han movido en esa dirección: Perú (1993), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), El Salvador (1997) y México (1997). En principio los sistemas de capitalización no implican ningún mecanismo de redistribución del ingreso, ya que por definición las pensiones dependen exclusivamente de los aportes individuales (y sus rendimientos de mercado). Sin embargo, todos los países han introducido elementos de solidaridad y redistribución al nuevo sistema. En Chile, aunque el sistema de beneficios definidos solo ha quedado vigente para quienes ya estaban jubilados y para quienes desde un principio decidieron permanecer en él, el Estado garantiza a todos una pensión mínima en el nuevo sistema después de diez años de aportes. En México, donde también se eliminará el viejo sistema, existe una garantía de pensión mínima a cargo del Estado. La consolidación definitiva de los nuevos sistemas en estos dos países virtualmente eliminará los mecanismos de regresividad de los beneficios pensionales del sistema anterior.

La situación es más compleja en otros países donde aún quedan vigentes muchos elementos de los sistemas anteriores. En Colombia los trabajadores pueden escoger entre el viejo y el nuevo sistema, pero cuentan en todo caso con la garantía de la pensión mínima. Además, en el sistema de reparto las condiciones de jubilación son muy favorables para las mujeres, para los individuos mayores de 40 años en el momento de la reforma y para quienes tienen menos posibilidades de acumulación de aportes durante toda su vida laboral. Cualquiera que sea el sistema que escojan, los empleados de mayores ingresos deben además contribuir un 1% de su salario al sistema de reparto. De esta manera, se han preservado diversos elementos de solidaridad, que pueden ser de carácter progresivo. Sin embargo, también se han mantenido los factores de mayor regresividad, como son las condiciones muy generosas de jubilación para los funcionarios públicos y la posibilidad que tienen los afiliados a los fondos privados de reclamar las pensiones del sistema de reparto en caso de que los rendimientos de los fondos privados no resulten satisfactorios. En adición, puesto que todas estas garantías conducirán a un desequilibrio financiero en el sistema de reparto, su eventual dependencia de recursos fiscales acentuará la regresividad.

En Argentina y Uruguay los dos sistemas son complementarios: el pilar básico, al cual todos constribuyen, provee pensiones básicas hasta un monto máximo, lo cual tiene un carácter progresivo. El pilar de capitalización individual, que en Uruguay es obligatorio y en Argentina es optativo, no tiene en principio ningún impacto distributivo de importancia. Por consiguiente en estos dos países el efecto redistributivo de todo el sistema pensional debe haber mejorado, pero no es aún claro si es netamente progresivo. La razón es que en Uruguay se mantuvieron los regímenes para grupos especiales (los militares, la policía y diversos grupos de empleados afiliados a los fondos de seguridad social para estatal), y en Argentina se estableció una prestación adicional por permanencia en el antiguo sistema de reparto, amplias garantías de rentabilidad para el fondo de pensión del banco estatal y la promesa de pagar los beneficios previsionales del sistema de reparto hasta una suma estipulada en el presupuesto nacional para quienes opten por el sistema de capitalización.

En síntesis, los sistemas pensionales de América Latina no han sido un mecanismo progresivo de redistribución del ingreso. Los países que han logrado introducir sistemas de capitalización individual más puros, como Chile o México, eliminarán con el tiempo los mayores canales de regresividad, que desaparecerán con el sistema de reparto (aunque, temporalmente, tendrán déficit operacionales nada despreciables que serán cubiertos con recursos fiscales). El avance será menos claro en países que han optado por una mezcla entre los sistemas de reparto y los de capitalización, manteniendo los privilegios adquiridos por diversos grupos y ofreciendo garantías estatales de dudosa progresividad. Pero un sistema puro de capitalización individual es, por naturaleza, neutro en términos distributivos, de forma que por sí solo es una solución incompleta a los problemas de seguridad social, que debe complementarse con un pilar puramente redistributivo.

QUE PUEDE HACER EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Un sistema de seguridad social de dos o más pilares puede lograr los objetivos de redistribución, ahorro y aseguramiento que no han podido cumplir los sistemas tradicionales de reparto en América Latina:

- Un pilar básico, financiado con recursos generales del presupuesto, puede ocuparse del objetivo de reducción de la pobreza y aseguramiento de los ancianos mediante el pago de pensiones mínimas a quienes carecen de medios de subsistencia.
- Un pilar obligatorio de capitalización individual, con base en aportes definidos debe cumplir con la función de ahorro para la vejez de quienes tienen vidas laborales regulares. Este pilar debe ser operado en condiciones de competencia por el sector privado, pero debe contar con regulación pública para evitar los riesgos sistémicos y proteger los derechos de los afiliados.

Recuadro 6.2. Qué dice la literatura acerca del salario mínimo y la desigualdad en los ingresos

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo sigue debatiéndose si el salario mínimo podría ejercer un impacto sobre la distribución del ingreso. En general las evidencias indican cierta disminución de la desigualdad, aunque pequeña, y un efecto positivo algo mayor sobre la pobreza. En los Estados Unidos, por ejemplo, continúa discutiéndose si la marcada disminución en el valor real del salario mínimo experimentada durante los años ochenta puede explicar la mayor desigualdad registrada durante ese período en los salarios y los ingresos. Las evidencias no son concluyentes. Mientras que DiNardo et al., y Fortin y Lemieux (1996) encuentran que la disminución en el valor real del salario mínimo explica alrededor de una tercera parte del cambio en la desigualdad salarial en los años ochenta, Horrigan y Mincy (1993), hallan un efecto modesto sobre la desigualdad en las remuneraciones y virtualmente ningún efecto sobre la desigualdad en los ingresos familiares. Con respecto a los salarios mínimos y la distribución del ingreso en los países en desarrollo, el Banco Mundial sostiene en su informe de 1995 que el salario mínimo podría contribuir a proteger los ingresos de los trabajadores más afectados por la pobreza en los países industrializados, aunque claramente ello no ocurre en los países en desarrollo. Sostiene que los trabajadores afectados por las disposiciones sobre salario mínimo son realmente los más necesitados. Además, al reducir el empleo en el sector formal, el salario mínimo ejerce una presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores informales pobres. Sin embargo, existen escasas evidencias de que el salario mínimo podría producir una disminución en la desigualdad salarial en los países en desarrollo. Por ejemplo, Bell (1997) señala que en Colombia los aumentos en el salario mínimo estuvieron acompañados de una disminución de la desigualdad, incluso cuando la economía estaba atravesando un período de recesión. Desde el punto de vista empírico, Lustig y McLeod (1997) encuentran que en una muestra de alrededor de 30 países en desarrollo, un aumento del salario mínimo estatutario está asociado a una reducción en el nivel de pobreza. Dichos autores describen diversos canales por los que puede producirse este efecto. Además del impacto directo del salario mínimo, describen mecanismos que vinculan el mayor salario mínimo con mayores salarios de los trabajadores informales. Los modelos de vinculación con la demanda, por ejemplo, sostienen que un incremento en los salarios del sector formal podría aumentar la demanda de productos del sector informal, lo que conduciría a un incremento en la demanda y los salarios de dicho sector. Por último, Ramos y Almeida Reis (1995) realizan un ejercicio de simulación para evaluar el impacto de la política de salario mínimo en Brasil, muy similar al efectuado por Horrigan y Mincy en el caso de los Estados Unidos. Como Horrigan y Mincy, encuentran que el salario mínimo tiene un efecto positivo pero reducido sobre la desigualdad en los ingresos.

• Opcionalmente, los dos pilares pueden ser complementados con planes voluntarios de ahorro de largo plazo ofrecidos por entidades financieras u otras organizaciones privadas, para quienes desean tener una protección adicional para la vejez.

Una de las principales dificultades que enfrenta el diseño de cualquier sistema de seguridad social en América Latina es la incorporación de los trabajadores informales. Debido a la imposibilidad de control, la participación de estos trabajadores solo puede ser voluntaria, pero es de esperar que los incentivos sean insuficientes para la mayoría de este tipo de trabajadores, no solo porque sus ingresos son más bajos e inestables que los de los trabajadores formales, sino porque el costo de oportunidad de sus ahorros es muy elevado, dadas las limitaciones de acceso al crédito para las actividades informales[11]. Un aliciente que favorecería a los trabajadores informales más pobres sería un subsidio periódico directo en un monto fijo per cápita estrictamente focalizado y sujeto a la permanencia en el sistema. Otra opción que puede contemplarse es aportar el capital semilla para la afiliación en papeles de maduración futura (que puede estar vinculada a la edad del trabajador). Una variante de esta opción consiste en otorgar a los trabajadores participación en la propiedad de empresas públicas que han sido "capitalizadas" o privatizadas.

América Latina se encuentra en un momento oportuno para hacer las reformas que requieren los sistemas de seguridad social. Debido al estado de la transición demográfica en la mayoría de países de la región, la proporción de la población en edad productiva estará en un punto alto en las próximas décadas. Ya se ha reducido el número de niños que cada trabajador activo debe mantener y aún no se ha elevado la proporción de personas en edad de retiro. Por consiguiente, las generaciones de trabajadores actuales están en capacidad de generar ahorros para cubrir su jubilación futura sin tener que trasladarle la carga a las generaciones futuras. De esta manera, la reforma del sistema pensional no solamente podrá mejorar la distribución del ingreso entre las generaciones actuales sino también entre las generaciones actuales y las futuras.

[11] Véase al respecto el Capìtulo 7.

Recuadro 6.3. Los salarios mínimos en América Latina: Evolución y efecto en la desigualdad

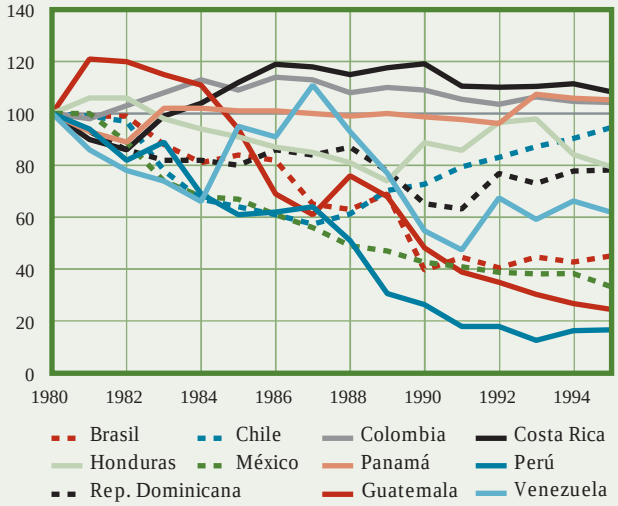
La capacidad de compra del salario mínimo en la mayoría de los países latinoamericanos es actualmente muy inferior de lo que era a comienzos de los años ochenta. La crisis de la deuda y los procesos de ajuste que le siguieron llevaron a caídas del salario mínimo, que se corrigieron solo parcialmente en los noventa. Solo Colombia, Costa Rica y Panamá han logrado mantener relativamente estable el salario mínimo en términos reales (gráfico 1).

Un análisis econométrico indica que las reducciones en el poder de compra del salario mínimo han estado inversamente asociadas con aumentos en la concentración del ingreso (y viceversa) en el conjunto de 11 países considerados (incluso, después de aislar la influencia de muchas otras variables que también pudieron haber afectado la distribución, apéndice 6.5). Sin embargo, los efectos han sido sorprendentemente modestos. Por cada 10% de reducción del salario mínimo el índice de concentración del ingreso ha aumentado apenas en 0,2 puntos (lo que equivale a cerca de 0,4% de la desigualdad inicial).

Otros estudios, tanto para América Latina como a nivel mundial, han encontrado que aunque los aumentos del salario mínimo pueden efectivamente reducir la pobreza en el corto plazo, no pueden utilizarse en forma indiscriminada con este propósito, porque pueden generar desempleo y reducir el crecimiento, perjudicando a los pobres en el largo plazo (Morley, 1992 y 1997; de Janvry y Saldoulet, 1995; Lustig y McLeod, 1997).

En América Latina, los salarios mínimos tienen efectos distributivos a través de diversos canales que a menudo guardan poca relación con la naturaleza de este instrumento. En muchos países son la base para definir los montos de las pensiones y otras transferencias, para ajustar los salarios de los funcionarios públicos o para establecer las tarifas de los servicios domiciliarios. Y en contextos inflacionarios, los ajustes de los salarios mínimos pueden influir sobre otros salarios y precios. Todo este entramado hace de los salarios mínimos un instrumento poco focalizado de distribución del ingreso.

Gráfico 1. Indice del salario mínimo, 1980-1995



QUE LOGRA EL SALARIO MINIMO

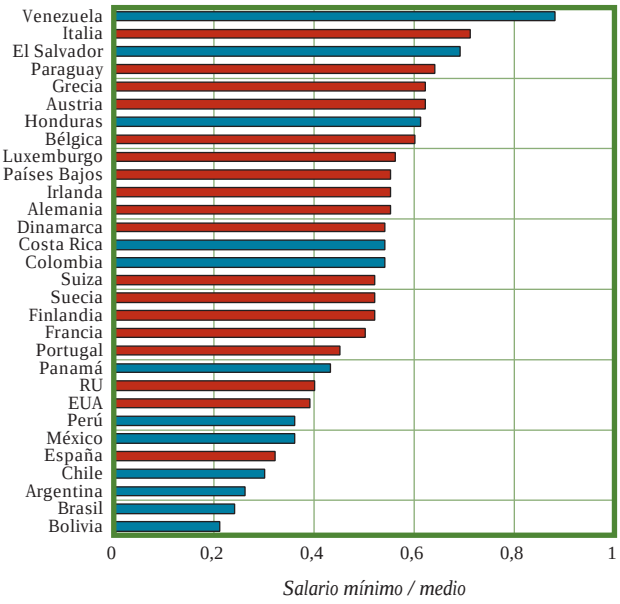
El salario mínimo ha sido considerado tradicionalmente en América Latina como un instrumento redistributivo y como un mecanismo de protección de los ingresos de los trabajadores más pobres. Pero, como otros instrumentos de protección laboral, cuando se propone metas demasiado ambiciosas resulta irrelevante, cuando no contraproducente, para los ingresos de los pobres.

¿Qué se requiere para que el salario mínimo proteja a los pobres?

Es objeto de intenso debate, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, si los salarios mínimos son un mecanismo efectivo de distribución del ingreso y de protección de los ingresos de los trabajadores más pobres (véase el recuadro 6.2) La evidencia para América Latina sugiere que los cambios del salario mínimo tienen un efecto discernible sobre la distribución del ingreso, pero de una magnitud muy modesta (véase el recuadro 6.3)

Para que el salario mínimo pueda elevar los ingresos reales de los trabajadores más pobres deben cumplirse tres condiciones, que no son fáciles de lograr. La primera es que el salario mínimo no debe tener un impacto desfavorable de consideración sobre la demanda total de empleo. No será posible proteger los ingresos de los pobres si las mejoras de ingreso de algunos trabajadores tienen como contrapartida un aumento significativo del desempleo. La segunda condición necesaria es que el cumplimiento de las normas sea elevado. De poco ayudará una norma ambiciosa de aumento de salarios si no hay posibilidad de hacerla efectiva, bien porque las prácticas de contratación laboral son muy informales, bien porque el Estado no cuenta con instrumentos que aseguren que las normas no sean evadidas, cuando menos, por las empresas organizadas que operan en el

Gráfico 6.8. Salario mínimo en la OCDE y en América Latina



Fuentes: OECD: European Industrial Relations y OIT Yearbook; América Latina: ministerios de trabajo.

sector formal. Pero estas dos condiciones no son suficientes. Después de todo, si el salario mínimo se fijara a un nivel extremadamente bajo no reduciría el empleo ni generaría problemas de evasión, pero tampoco mejoraría los ingresos de nadie. Se requiere, por consiguiente, que el salario mínimo se sitúe en un nivel que cubra a un grupo apreciable de trabajadores de bajos ingresos.

Salta a la vista que estas tres condiciones pueden estar fácilmente en conflicto, dependiendo crucialmente de cuál sea el nivel del salario mínimo. Hay consenso de que, a niveles relativamente bajos, el salario mínimo no altera en forma apreciable la demanda total de empleo, mientras que, a niveles elevados, puede tener efectos muy negativos. Diversos estudios para países desarrollados han encontrado que, a niveles bajos, el salario mínimo afecta más la composición que el nivel del empleo: aunque tiende a reducirse el empleo de los jóvenes, este efecto tiende a quedar compensado con un mayor empleo de adultos[12]. Pero cuando el salario mínimo se fija a un nivel alto, predominan los efectos de destrucción del empleo, como lo atestigua en forma fehaciente la experiencia de Puerto Rico cuando adoptó el salario mínimo de Estados Unidos en los años setenta. La experiencia de Puerto Rico y de otros países en desarrollo indica que, a niveles altos, un 10% de aumento del salario mínimo (por encima de la inflación) puede producir reducciones del empleo en proporciones muy variables de país a país, pero que en algunos casos pueden ser hasta del 12%[13].

Si un nivel alto de salario mínimo induce una reducción en la demanda de empleo, también tendrá efectos sobre el cumplimiento de la norma. Esto es así porque tanto para los trabajadores que han quedado desplazados como para las empresas afectadas será conveniente llegar a acuerdos para evadir la norma. El incumplimiento será mayor mientras más lejos se haya puesto el salario mínimo en relación con el nivel de mercado que tendrían los salarios, dependiendo además de la capacidad institucional del Estado para vigilar y hacer efectivo el cumplimiento de las normas.

De esta discusión podría deducirse que el nivel al cual se fija el salario mínimo es el principal determinante de su eficacia y posible impacto sobre la distribución del ingreso. Salarios mínimos demasiado altos pueden generar efectos de destrucción de empleo y resultar poco efectivos para elevar los ingresos de los pobres.

El salario mínimo en algunos países es muy elevado...

¿Son elevados los salarios mínimos en América Latina? Para responder esta pregunta es útil comparar el salario mínimo de cada país con el nivel salarial promedio, que refleja las condiciones generales de productividad del trabajo en cada país. En 1995 ó 1996 la mayoría de los países de América Latina tenían niveles de salario mínimo que representaban menos de la mitad del salario promedio (gráfico 6.8). En Bolivia, Brasil y Argentina se encontraban por debajo de 30%, y en Chile, México y Perú entre 30% y 40% del salario promedio. Estas proporciones son bajas en comparación con las de los países desarrollados. Sin embargo, en varios países de América Latina los salarios mínimos eran superiores al 50% del promedio, y en el caso extremo de Venezuela en 1995 representaban cerca del 90% del salario promedio, bien por encima de cualquier país desarrollado.

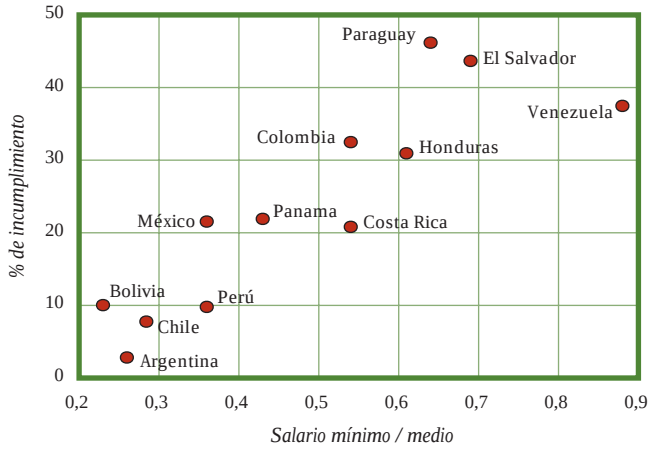
Si el salario mínimo se sitúa en niveles elevados, incidirá solamente sobre las remuneraciones de trabajadores de ingresos elevados. En efecto, en Honduras, Paraguay, El Salvador y Venezuela, quienes reciben el salario mínimo son trabajadores de ingresos medios, que pertenecen al tercer quintil de ingresos laborales[14]. In-

[12] Véase Brown, Gilroy y Kohen (1982), Hamermesh (1982), Wellington (1991), Card (1992) y Card y Krueger (1994) para los efectos del salario mínimo en Estados Unidos; Schaafsma y Welsh (1983) para Canadá; Bazen y Martin (1991), para Francia, y Dolado et al. (1996) para los casos de Francia, Holanda, Inglaterra y España.

[13] Para Puerto Rico véanse los estudios de Santiago (1989) y Castillo-Freeman y Freeman (1990). Para México y Colombia véase Bell (1997).

[14] Todos los cálculos realizados en el resto de esta sección corresponden a datos para el salario mínimo de 1994, 1995 o 1996, dependiendo de los países.

Gráfico 6.9. Incumplimiento y nivel de salario mínimo



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

cluso en México, Panamá y Costa Rica, donde el salario mínimo representa una proporción más modesta del promedio, cobija a trabajadores del segundo quintil y no a los más pobres. Se requiere que el salario mínimo sea relativamente bajo, de menos del 40% del salario promedio, para que, al menos en principio, afecte favorablemente las remuneraciones de los grupos de trabajadores de salarios más bajos.

...y su efectividad es muy baja

Como es de esperar, donde los salarios mínimos son más elevados en relación al salario promedio el incumplimiento de las normas es mayor: en Paraguay y El Salvador cerca de la mitad de los trabajadores tienen salarios que no llegan al 80% del mínimo, y en Honduras y Venezuela, de cada 100 trabajadores, entre 30 y 40 se encuentran en esta situación. En cambio, el incumplimiento se reduce por debajo del 10% en los países donde el salario mínimo está por debajo del 30% del salario promedio (gráfico 6.9). A juzgar por la relación que muestra el cumplimiento con el nivel relativo del salario mínimo, un 10% de reducción del salario mínimo puede aumentar el cumplimiento en cerca de ocho puntos. Aunque esta cifra es meramente indicativa, sugiere que la evasión es muy sensible a los incentivos. Es en beneficio mutuo que las empresas y los trabajadores en riesgo o en situación de desempleo acuerdan remuneraciones por debajo del mínimo.

Usualmente se cree que el incumplimiento de las normas salariales está circunscrito a las pequeñas empresas y los negocios informales, y que una y otra cosa son sinónimos, haciendo eco a una concepción teórica muy simplificada según la cual la imposición de un salario mínimo por encima del salario de equilibrio del mercado laboral conduce a la aparición de un segmento informal que evade las normas[15]. La realidad es muy distinta, ya que una gran parte de la evasión del salario mínimo tiene lugar en empresas grandes[16] y debido a que, como señalamos en una sección anterior, las normas laborales son apenas uno de los factores que influyen en la existencia y tamaño del llamado sector informal, típicamente el 40% de los trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al 80% del mínimo trabajan en empresas de 10 o más empleados. En El Salvador y en Venezuela, seis de cada 10 trabajadores que reciben menos del 80% del mínimo son empleados de empresas grandes[17]. En Brasil, Panamá y Paraguay los trabajadores jóvenes pueden legalmente ser remunerados por debajo del mínimo (en los dos primeros países siempre y cuando sean aprendices). Sin embargo, en muchos casos el incumplimiento observado es, genuinamente, evasión de las normas legales. Los gobiernos no cuentan con los recursos para vigilar el cumplimiento e imponer sanciones a los infractores. La escasa vigilancia, cuando la hay, tiende a ocurrir en empresas muy grandes y poco representativas. Aunque los sindicatos pueden cumplir una labor de vigilancia, los niveles de sindicalización son demasiado modestos en la mayoría de los países como para que tengan un impacto importante. En adición, los sindicatos se concentran en empresas de altos salarios, donde son pocos los trabajadores directamente afectados por las normas de salario mínimo.

En síntesis, a mayores niveles de salario mínimo en relación con el promedio de todos los trabajadores, mayor tiende a ser el incumplimiento. Los trabajadores jóvenes, quienes tienen menores niveles de educación, y los ocupados en empresas pequeñas tienen las mayores probabilidades de quedar por debajo. Sin embargo, el cumplimiento dista de ser perfecto en las empresas grandes. El incumplimiento de la norma salarial atenúa su impacto sobre el empleo pero también reduce la posibilidad de que opere como un mecanismo de protección del ingreso de los trabajadores más pobres.

[15] Esta formulación teórica fue propuesta por Welch (1976) para explicar por qué el salario mínimo no parecía generar desempleo en los Estados Unidos en las magnitudes que cabría esperar con base en un modelo de un mercado único.

[16] Como lo observaron también Ashenfelter y Smith (1979) en Estados Unidos, demostrando la limitación del enfoque simple de segmentación.

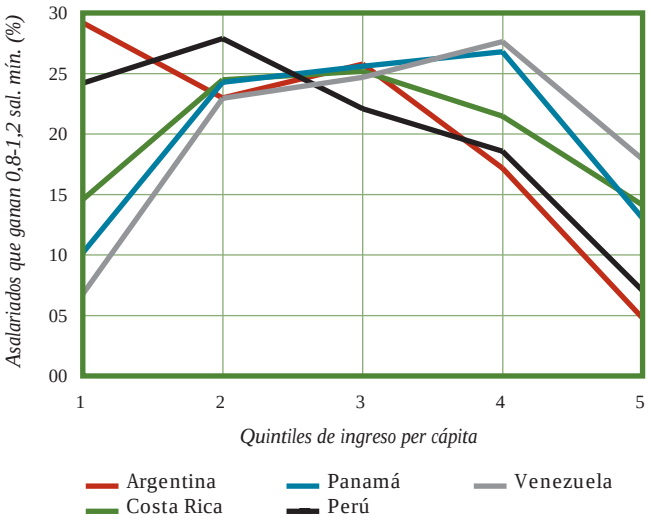
[17] Adoptamos el 80% del mínimo como línea de corte ya que el salario recibido efectivamente por el trabajador puede ser afectado por contribuciones a la seguridad social y otros descuentos a cargo de los trabajadores.

Quienes ganan el salario mínimo muchas veces no son los pobres

Al margen de los problemas de cumplimiento y de los posibles efectos de destrucción de empleo ya discutidos, el salario mínimo es un instrumento bastante precario de protección del ingreso de las familias pobres. La razón es, sencillamente, que los trabajadores que ganan el salario mínimo, incluso cuando éste es muy bajo, no son exclusivamente, y muchas veces ni siquiera en forma mayoritaria, los trabajadores de las familias más pobres. En el mejor de los casos, cuando el salario mínimo es bastante bajo, como en Argentina, sólo el 30% de los asalariados que ganan alrededor del salario mínimo (entre 0,8 y 1,2 veces ese monto) son miembros de las familias del quintil más pobre de la población. Algo más del 20% pertenecen al segundo quintil más pobre y el resto son miembros de familias de clases medias y altas (gráfico 6.10). Esto se debe a que más de la mitad de quienes ganan el salario mínimo no son jefes de hogar, sino jóvenes que pueden o no pertenecer a familias donde los padres ganan poco. En países donde el salario mínimo se ha fijado a niveles altos, como Venezuela, cubre más a los adultos jefes de hogar, pero solo en forma mayoritaria a los que pertenecen a los estratos medios o altos y, cuando cubre a los jóvenes, es predominantemente a aquellos que cuentan con altos niveles de educación y que pertenecen a los hogares ricos. Puesto de otra manera, un salario mínimo alto es más focalizado en los ricos de lo que un salario mínimo bajo lo es en los pobres.

En estas condiciones, un aumento del salario mínimo tiene un efecto muy modesto sobre la distribución del ingreso, aun cuando se supusiera que es totalmente efectivo y no acarreara efectos adversos sobre el empleo. Bajo estos supuestos, un aumento del salario mínimo del 10% en Argentina reduciría el coeficiente Gini de concentración del ingreso salarial en 0,04 puntos porcentuales y el Gini de concentración de los ingresos familiares en 0,0035 puntos porcentuales, una variación realmente modesta. De igual forma, en Costa Rica el de Gini salarial se reduciría en 0,035 y en otros países la reducción sería aún menor[18]. Estos cálculos sólo incorporan el efecto directo que un salario mínimo tiene sobre los salarios de los trabajadores en ese nivel de ingresos pero no incluyen el efecto indirecto que éstos puedan tener como precio de referencia para otros ingresos (por ejemplo las remuneraciones de los informales, o las transferencias de la seguridad social). Pero aunque no consideran los efectos indirectos, estos cambios son de magnitud semejante a los que se obtienen del análisis basado en series de tiempo (cuyos resultados fueron resumidos en el Recuadro 6.3).

Gráfico 6.10. Incidencia del salario mínimo según el nivel de ingreso per cápita del hogar



Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

¿Qué puede hacer el salario mínimo?

Hemos visto que el salario mínimo es un instrumento muy limitado de redistribución del ingreso. Parte del problema reside en que un salario mínimo único no contempla diferencias en las estructuras familiares. Obviamente, si los mínimos salariales variaran con el número de dependientes u otras características familiares, serían no solo inmanejables sino contraproducentes, pues llevarían a discriminar a las empresas en contra de los más necesitados. Una solución más adecuada radica en fijar un mínimo más bajo para los jóvenes, como se hace en los países europeos y, entre los países de la región, en Paraguay. De esta manera puede atacarse el principal problema de focalización del salario mínimo, que se origina en su incidencia sobre los ingresos de jóvenes que pertenecen a familias de ingresos medios y altos. Esto puede reducir además el desempleo juvenil que se genera por el hecho de que, dado un salario mínimo, es preferible para las empresas ocupar a trabajadores de mayor experiencia y ser muy selectivos en emplear jóvenes, en tanto que para éstos es atractivo permanecer en la búsqueda de empleos formales, dado su atractivo relativo frente a otras actividades.

El salario mínimo es un instrumento muy limitado de protección del ingreso de los pobres y de redistribución porque enfrenta problemas de evasión, porque puede

[18] Estos resultados se basan en Pagés (1998).

desestimular el empleo y porque carece de focalización. Estos problemas son menos severos, aunque no desaparecen, cuando el mínimose fija en niveles moderados y cuando se establece un mínimo inferior para los jóvenes.

OTROS MECANISMOS DE PROTECCION DE LOS INGRESOS DE LOS POBRES

¿Hay otras opciones que tengan menos limitaciones? Los suplementos salariales a trabajadores de bajos ingresos son una alternativa, aunque tampoco exenta de dificultades. En esta modalidad, los trabajadores de bajos ingresos reciben un suplemento salarial si sus ingresos son inferiores a un cierto nivel. En Colombia, este sistema es financiado con un impuesto a la nómina que pagan todos los trabajadores, el cual sirve también para financiar programas de salud, educación y recreación administrados por "cajas de compensación" privadas. En Estados Unidos, el Earned Income Tax Credit es un instrumento semejante, con la ventaja de que opera como un impuesto a negativo para trabajadores de bajos ingresos, el cual es administrado por la oficina de recolección de impuestos. En estos esquemas, el suplemento o el crédito tributario que reciben los trabajadores puede ajustarse por el número de dependientes o por su nivel de ingreso, sin afectar el costo del trabajador para la empresa. Sin embargo, estos programas tienen serias desventajas porque invitan a reportar menores salarios para obtener subsidios mayores; y por lo tanto requieren mayor capacidad administrativa y vigilancia que los salarios mínimos. Aparte de sus elevados costos de administración estos sistemas pueden generar trampas de pobreza. Estas ocurren cuando un aumento de ingresos bruto no se traduce en una ganancia neta porque se pierde parte del subsidio. En ese caso los trabajadores pueden quedar atrapados en una situación de dependencia de los sistemas de bienestar social.

Una opción de similares características consiste en subsidiar a las empresas que contratan trabajadores cuyos salarios están por debajo de un cierto nivel de ingresos. El subsidio puede operar como una exención al impuesto a la nómina, con la ventaja de que estimula la demanda de este tipo de trabajadores, en lugar de desalentarla. Otra ventaja adicional es que, en oposición al salario mínimo, si se busca focalizar el incentivo en trabajadores con mayor número de dependientes, las empresas tenderán a preferirlos frente a otros trabajadores. En principio, los subsidios al empleo deberían ser otorgados solamente a las nuevas contrataciones de trabajadores, para evitar costosas transferencias a las empresas por empleos ya existentes, aunque la experiencia de los países desarrollados enseña que muchas veces las empresas simplemente substituyen trabajadores existentes por trabajadores nuevos, con pocas ganancias en términos de empleo. Otro problema adicional es que éste es un sistema temporal que dura en la medida en que se mantenga la política de subsidios. Finalmente, las trampas de pobreza también pueden aparecer en esta modalidad, puesto que los subsidios reducen el incentivo de las empresas y de los trabajadores a elevar la productividad y los salarios por encima del mínimo de eligibilidad para recibir el subsidio.

Puede haber razones a favor y en contra de subsidiar a los trabajadores o subsidiar a las firmas con miras a elevar el empleo y los ingresos de los trabajadores más pobres. La limitación de cualquiera de estos esquemas es que solo pueden mantener la evasión y el fraude bajo control con adecuados sistemas de información y vigilancia, que no suelen existir en los países más pobres. Pero además, en estos países, debido a la elevada proporción de trabajadores no calificados de bajos ingresos, un programa de esta naturaleza no es costeable.

Apéndice 6.1. Estimaciones econométricas: efectos de la legislación laboral en el empleo

	Tasa de empleo (respecto a la población en edad de trabajar)		Tasa de empleo independiente (respecto al empleo)	
Indice de protección	-0,77 (-3,4)	-0,39 (-0,9)	0,63 (3,2)	0,38 (2,4)
PIB per cápita		0,0002 (0,3)		-0,0005 (-2,5)
Dummy América Latina		-6,11 (-0,5)		
Número de observaciones	34	27	24	23
R^2 ajustado	0,243	0,152	0,531	0,659

Nota: Estadístico T entre paréntesis.
Fuente: Márquez y Pagés (1998).

Apéndice 6.2. Estimaciones econométricas sobre los efectos de la legislación laboral en el empleo asalariado, por grupos de edad: Chile, 1960-1996

	Empleo total (crecimiento, %)	Empleo por grupos de edad		
		15-25 años (crecimiento, %)	26-50 años (crecimiento, %)	51-60 años (crecimiento, %)
Indice de protección (log)	-0,002 (-1,44)	-0,009 (-3,08)	0,0007 (0,18)	0,004 (0,99)
Salarios (cambio log, período anterior)	-0,023 (-1,43)	-0,015 (-1,21)	-0,018 (-1,067)	-0,014 (-0,75)
Crecimiento del PIB	0,241 (8,22)	0,28 (7,142)	0,22 (4,61)	0,12 (2,13)
R^2 ajustado	0,53	0,63	0,35	0,21
Durbin-Watson	2,75	2,34	2,47	2,31

Nota: Además de los términos reportados, las regresiones incluyen una constante, el rezago de la variable dependiente y la interacción entre éste y el índice de protección. Estadístico T entre paréntesis.
Fuente: Pagés y Montenegro (1998), con base en encuestas de hogares de la Universidad de Santiago.

Apéndice 6.3.A. Probabilidad de tener un contrato permanente

Método de estimación: PROBIT, por países
Variable dependiente:
Dummy =1, si tiene contrato permanente
= 0, si no tiene contrato permanente

Para mujeres			
	Chile	**México**	**Venezuela**
Estado civil (dummy = 1 si es casada)	-0,34 (-4,94)		-0,02 (-3,41)
Número de hijos	-0,2 (-8,95)	-0,005 (-1,18)	-0,006 (-3,41)
Para hombres			
	Chile	**México**	**Venezuela**
Estado civil (dummy = 1 si es casado)	0,08 (14,60)		0,57 (6,84)
Número de hijos	-0,015 (-8,82)	0,13 (4,87)	-0,07 (-4,64)

Nota: Aparte de las variables descritas se incluyeron los siguientes controles: 5 dummies de edad, años de educación, dummy para tamaño de la empresa, zona, ocupación y rama de actividad. Estadístico T entre paréntesis.

Para trabajadores dependientes con edad entre 15 y 65 años			
	Chile	**México**	**Venezuela**
Edad 25-35 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,06 (11,84)	0,09 (7,51)	0,049 (7,48)
Edad 35-45 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,09 (16,64)	0,21 (14,91)	0,056 (7,54)
Edad 45-55 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,11 (19,05)	0,19 (10,62)	0,067 (7,49)
Edad 55-65 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,1 (13,54)	0,17 (6,38)	0,066 (4,91)
Años de Educación	0,14 (23,32)	0,025 (19,25)	0,0042 (4,76)
Estado civil (dummy = 1 si es casado)	0,036 (8,15)		0,019 (3,22)
Zona (dummy = 1 si es urbano)	0,02 (3,85)	0,11 (10,06)	0,89 (10,82)
Género (dummy = 1 si es hombre)	0,014 (3,18)	0,013 (1,29)	-0,007 (-1,12)
Tipo de empleo (dummy = 1 si es formal)	0,04 (8,43)	0,54 (58,9)	0,111 (16,73))
Número de hijos	-0,015 (-11,52)	0,008 (3,44)	-0,006 (-5,19)

Nota: Además de las variables mencionadas, se incluyeron una constante y controles por ocupación y rama de actividad. Estadístico T entre paréntesis.
Fuente: cálculos del BID a partir de encuestas de hogares.

Apéndice 6.3.B. Diferenciales salariales asociados al tipo de contrato

Variable dependiente: logaritmo de los salarios por hora
Total muestra: trabajadores dependientes 15-65 años

Mujeres			
	Chile	**México**	**Venezuela**
Tipo de contrato (dummy = 1 si tiene contrato permanente)	0,06 (4,4)	0,33 (11,55)	0,19 (8,06)
Hombres			
	Chile	**México**	**Venezuela**
Tipo de contrato (dummy = 1 si tiene contrato permanente)	0,176 (19,67)	0,23 (12,3)	0,17 (11,1)
Total muestra			
	Chile	**México**	**Venezuela**
Tipo de contrato (dummy = 1 si tiene contrato permanente)	0,13 (18,4)	0,27 (16,8)	0,171 (13,2)
Estado civil (dummy =1 si es casado)	0,1 (15,9)		0,08 (7,87)
Zona (dummy = 1 si es urbano)	0,27 (29,3)	0,27 (18,1)	0,15 (10,42)
Tipo de empleo (dummy = 1 si es formal)	0,2 (24,9)	0,17 (11,3)	0,41 (35,01)
Género (dummy = 1 si es hombre)	0,21 (31,3)	0,24 (16,8)	0,16 (15,5)

Nota: Además de las variables mencionadas, se incluyeron una constante y controles por años de educación, años de educación al cuadrado, experiencia, experiencia al cuadrado, ocupación y rama de actividad. Estadístico T entre paréntesis.
Fuente: cálculos del BID a partir de encuestas de hogares.

Apéndice 6.4. Correlaciones entre los índices de protección laboral de los países y los diferenciales de remuneración estimados para los distintos grupos de trabajadores

(respecto a los trabajadores hombres asalariados urbanos)

	Hombres	Mujeres
Patrones, urbanos	-0,3765	-0,283
Patrones, rurales	-0,3508	-0,4215
Dependientes formales, urbanos	No aplica	-0,1346
Cuenta propia, urbanos	-0,2845	-0,2167
Dependientes formales, rurales	-0,6931	-0,2036
Dependientes informales, urbanos	-0,2217	-0,3983
Cuenta propia, rurales	-0,1841	-0,2706
Dependientes informales, rurales	-0,6717	-0,692

Nota: Las correlaciones cubren 14 países para las remuneraciones urbanas y 11 para las rurales. Los diferenciales de remuneración fueron estimados para cada país controlando por educación, experiencia y experiencia al cuadrado (véase el capítulo 2, donde se presentan los resultados).
Fuente: Estimaciones del BID a partir de encuestas de hogares e índices de rigidez laboral según Márquez y Pagés (1998).

Apéndice 6.5. Estimaciones econométricas: efectos del salario mínimo en la distribución del ingreso, 1981-1995

Variable dependiente:	**Gini del ingreso per cápita (%) (promedios trienales para 11 países)**			
Indice del salario mínimo	**-0,02 (-2,40)**	**-0,02 (-2,68)**	**-0,02 (-2,25)**	**-0,02 (-2,27)**
Participación de la industria y el comercio en el PIB		0,51 (2,29)		
Crecimiento del PIB			2,7 (0,25)	
Volatilidad del PIB				-2,75 (-0,11)
R^2 ajustado	0,13	0,22	0,11	0,12
Durbin-Watson	2,38	2,61	2,38	2,47
Número de observaciones	37	37	37	37

Nota: Estadístico T entre paréntesis.
Fuente: Distribución del ingreso según Deninger y Squire (1996); salario mínimo según la Cepal, variables macro según base de datos del BID.

REFERENCIAS

Ashenfelter, Orley y Robert Smith. (1979). Compliance with the Minimum Law. *Journal of Political Economy* 87: 333-50.

Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1996*. Washington, DC: BID.

Banco Mundial (1995). Workers in an Integrating World. *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial.

Bazen, S., y J.P. Martin. (1991). L'impact du salaire minimum sur les salaires et l'emploi des jeunes et des adultes en France. *Revue Economique de l'OCDE* 16 (primavera).

Bazen, S., G. Benhayoun y N. Skourias (1995). "The Impact of Minimum Wages in France: A Regional Approach". IERSO, Université de Bordeaux IV.

Bell, Linda A. (1997). The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15(3).

Brown, C., C. Gilroy y A. Kohen (1982). The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment. *Journal of Economic Literature* 20(2): 487-528.

Card, D. (1992). Using Regional Variations in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage. *Industrial and Labor Relations Review* 46(1): 22-37.

Card, D., y A. Krueger (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 84(4): 772-93.

Castillo-Freeman, Alida, y Richard Freeman (1990). Minimum Wages in Puerto Rico: Textbook Case of a Wage Floor? Industrial Relations Research Association Proceedings: 243-53.

Deininger, Klaus, y Lynn Squire (1996). Measuring Income Inequality: A New Data Base. *The World Bank Economic Review* 10(3).

DiNardo, John et al. (1996). Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach. *Econometrica* 64(5): 1001-1044.

Dolado, Juan et al. (1996). The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy* 23.

Falkingham, Jane, y Paul Johnson (1993). *Life-Cycle Distributional Consequences of Pay-as-you-Go and Funded Pension Systems.* Policy Research Working Paper No. 1200. Banco Mundial, Policy Research Department, Washington, DC.

Gruber, J. (1997). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *Journal of Labor Economics* 15(3): 72-101.

Hamermesh, Daniel (1982). Minimum Wages and the Demand for Labor. *Economic Inquiry* 20: 365-79.

———. (1998). "Changing Inequality in Markets for Workplace Amenities". Fotocopia.

Horrigan, Michael W., y Ronald B. Mincy (1993). The Minimum Wage and Earnings and Income Inequality. En: Sheldon Danzinger y Peter Gottschalk, eds. *Uneven Tides: Rising Inequality in America*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Janvry, Alain de y Elizabeth Saldoulet (1995). Poverty Alleviation, Income Redistribution, and Growth during Adjustment. En: Nora Lustig, ed. *Coping with Austerity*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Lustig, Nora C., y Darryl McLeod (1997). Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. En: Edwards, S., ed. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Márquez, Gustavo, y Carmen Pagés (1998). "Lazos que atan: Protección del empleo y evolución de trabajo en América Latina", preparado para el Seminario: "¿Cuál es el problema de empleo de América Latina y cómo enfrentarlo?", Reunión anual de las asambleas de gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Interamericana de Inversiones, Cartagena de Indias, Colombia, 15 de marzo de 1998.

Morley, Samuel A. (1992). "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", Washington, DC: Inter-American Development Bank.

———. (1997). "Estrategia para reducir la pobreza". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Pagés, Carmen (1998). "Minimum Wages and Inequality in Latin America". BID. Fotocopia.

Pagés, Carmen y Claudio Montenegro (1998). "Job Security, Tenure and Employment Dynamics: Theory and Evidence from Chile." Fotocopia.

Ramos, Lauro, y José Guilherme Almeida Reis (1995). Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 25(1).

Ravallion, Martin (1998). Appraising Workfare Programs. IDB-SDS-POP, Working Paper.

Santiago, Carlos (1989). The Dynamics of Minimum Wage Policy in Economic Development: A Multiple Time-Series Approach. *Economic Development and Cultural Change* 38: 1-30.

Schaafsma, Joseph, y William Walsh (1983). Employment and Labour Supply Effects of the Minimum Wage: Some Pooled Time-Series Estimates from Canadian Provincial Data. *Canadian Journal of Economics* 16: 86-97.

Welch, Finis (1976). Minimum Wage Legislation in the United States. En: Orley Ashenfelter y James Blum, eds. *Evaluating the Labor Effects of Social Programs*. Princeton, NJ: Princeton University, Industrial Relations Section.

Wellington, Alison (1991). Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths: an Update. *Journal of Human Resources* 26: 27-46.

Capítulo 7

POLITICAS FINANCIERAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS

En los capítulos anteriores de este informe se ha destacado el papel que desempeñan los precios de los factores, y particularmente los salarios de los trabajadores no calificados, como determinante clave de la desigualdad en los ingresos. Encontramos que a través del impacto sobre las decisiones familiares acerca de la fecundidad, la participación en la fuerza laboral y la educación, los salarios bajos promueven y perpertúan elevados niveles de desigualdad en el ingreso. También encontramos evidencias de que el rendimiento de la mano de obra se ve afectado en forma importante por la cantidad de capital con que los trabajadores pueden operar. A medida que las economías se desarrollan y el capital se vuelve menos escaso, el rendimiento de la mano de obra tiende a elevarse y el del capital a disminuir, y estos cambios en el rendimiento de los factores se reflejan en una menor desigualdad en los ingresos.

Aquí es donde entran a intervenir los mercados financieros. Los mercados financieros proporcionan el marco institucional dentro del cual se movilizan y se intermedian los ahorros con el fin de generar las inversiones productivas requeridas para elevar la productividad y los salarios de los trabajadores. Si los mercados financieros no funcionan en forma eficaz, la inversión interna no alcanzará su potencial, y la escasez de capital afectará negativamente no sólo las perspectivas de crecimiento económico, sino también la distribución del ingreso.

Pero ello no comprende todo el problema, porque, por razones que se analizarán en mayor detalle a continuación, la escasez de crédito que deriva del funcionamiento inadecuado de los sistemas financieros probablemente será más severa para las pequeñas empresas y empresarios. La atención de sus necesidades de financiamiento puede resultar más costosa (como proporción del tamaño típico de los préstamos) que en el caso de las grandes empresas, y su solvencia financiera es más difícil de evaluar. La escasez severa de crédito restringirá la capacidad de las pequeñas empresas y de los microempresarios para lograr acceso al capital físico y de trabajo requerido para incrementar su productividad y expandir sus actividades, dejando de esta manera a quienes trabajan en el sector con una capacidad notablemente reducida para obtener ingresos.

Por último, los sistemas financieros ineficientes ofrecen condiciones particularmente inadecuadas para los pequeños ahorristas, quienes, si están ubicados en mercados rurales con servicios insuficientes, pueden incluso verse impedidos de colocar sus ahorros en una institución financiera. Por lo tanto, pueden enfrentar la necesidad de invertir en activos de muy baja remuneración o riesgosos, como moneda o bienes duraderos. Este menor acceso de las familias de bajos ingresos a los depósitos y a otros servicios del sistema financiero puede también empeorar la distribución del ingreso.

Las reformas destinadas a mejorar el funcionamiento del sistema financiero interno y a asegurar que dicho sistema alcance plenamente su potencial para respaldar inversiones productivas por parte de empresarios y pequeñas empresas, tienen por lo tanto la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso, y al mismo tiempo promover el crecimiento económico y la eficiencia. En el resto de este capítulo se establecen los vínculos que existen entre los mercados financieros y la distribución de los ingresos y se analizan algunas reformas que pueden mejorar el funcionamiento de los mercados financieros, en particular aquellas destinadas a incrementar su capacidad para respaldar al sector de la pequeña empresa, que emplea a un gran número de asalariados de bajos ingresos de la región.

¿CUALES SON LOS VINCULOS QUE EXISTEN ENTRE LOS MERCADOS FINANCIEROS Y LA DESIGUALDAD?

Los mercados financieros poco profundos están relacionados con una mayor desigualdad

No es fácil medir la calidad o la eficiencia del sistema financiero interno, especialmente en algunas de las dimen-

siones que nos preocupan, tales como su capacidad para alcanzar a los pequeños empresarios y a las pequeñas empresas. A pesar de esta dificultad, existen evidencias de la importancia que revisten los sistemas financieros. En un estudio reciente Li, Squire y Zou (1998) encuentran que los mercados financieros profundos, medidos por la relación entre la oferta monetaria en sentido amplio y el PIB, muestran una fuerte vinculación con una menor desigualdad en los ingresos[1]. Los autores también sostienen que esta medida de la profundidad financiera tiene uno de los mayores impactos cuantitativos sobre el coeficiente de Gini entre todas las variables consideradas en su estudio. En el trabajo realizado para este informe, en el que se neutraliza el efecto de un conjunto diferente y algo más amplio de variables explicativas, la relación entre la desigualdad en los ingresos y la profundidad financiera fue algo más débil. Pero, aunque más débil, la correlación entre la profundidad financiera y la desigualdad en los ingresos sigue siendo negativa, lo que corrobora en cierta medida la comprobación anterior de que los mercados financieros profundos están asociados a una menor desigualdad[2].

América Latina tiene sistemas financieros poco profundos

En los años sesenta, la profundidad financiera —medida por la razón entre la oferta monetaria en sentido amplio y el PIB o la razón entre el crédito del sistema financiero y el sector privado como porcentaje del PIB— era sólo alrededor de un 25% mayor en los países emergentes de Asia Oriental que en América Latina. Pero la inestabilidad macroeconómica y financiera, la represión financiera y el crecimiento relativamente lento que experimentó gran parte de la región durante la mayor parte de las décadas siguientes disminuyó el ritmo de desarrollo financiero de la región, y la profundidad financiera de Asia Oriental se alejó constantemente de la de América Latina, representando en la actualidad alrededor de dos o tres veces el promedio latinoamericano. América Latina también tiene sistemas financieros muy poco profundos en comparación con las economías industrializadas. En la medida en que los mercados financieros poco desarrollados e ineficientes contribuyen a la desigualdad, entonces, existen buenas razones para creer que los sistemas financieros de América Latina contribuyen a una significativa y creciente porción de la diferencia entre la elevada desigualdad en los ingresos de la región, y el menor grado de desigualdad observado en otras regiones como las economías industrializadas y las economías emergentes de Asia Oriental.

¿Por qué son importantes los mercados financieros? Un canal macroeconómico

Los mercados financieros influyen sobre todo el sistema económico, y afectan en distintas formas la desigualdad en los ingresos. Como ya se ha sugerido, los mercados financieros profundos facilitan la acumulación de capital, elevando la productividad de la mano de obra y los salarios, y reduciendo el rendimiento del capital[3]. Como se ha visto en el capítulo 4, ello tiende a mejorar la distribución del ingreso, ya que un grupo relativamente pequeño de individuos de mayores ingresos devenga un mayor ingreso de capital, y porque la acelerada tasa de desarrollo económico promueve todas las transiciones relacionadas con el desarrollo que tienden a ser igualizantes[4]. Como se ha destacado en capítulos anteriores, el impacto inicial sobre los salarios se amplifica con el tiempo, porque los mayores salarios resultantes de una mayor acumulación de capital, con el tiempo, influirán sobre las decisiones familiares acerca de la participación en la fuerza laboral, la fecundidad y la educación en formas que refuerzan el impacto beneficioso inicial de los mayores salarios sobre la distribución de los ingresos.

El acceso al crédito es desigual

Si los mercados financieros son débiles, el crédito es no sólo limitado en general, sino que se ve particularmente restringido en el caso de los individuos de bajos ingresos y las pequeñas empresas. Ello refuerza las consecuencias negativas que los sistemas financieros débiles tienen sobre la distribución de los ingresos, porque limita la capacidad de los productores en pequeña escala y de bajos

[1] El estudio de Li, Squire y Zou emplea el conjunto de coeficientes de Gini utilizado por Deininger y Squire (1996) para 49 países desarrollados y en desarrollo durante el período 1947-94. El estudio emplea promedios quinquenales de éstos y otros datos relacionados con las variables explicativas.

[2] Una posible razón por la que encontramos una menor correlación entre la profundidad financiera y la desigualdad en los ingresos es el haber controlado el efecto de varias variables, como la intensidad de capital o el nivel de desarrollo, que pueden constituir mecanismos a través de los cuales la profundidad financiera está afectando la desigualdad en los ingresos.

[3] El estudio de King y Levine (1993) es uno de los más importantes sobre la relación que existe entre la profundidad del sistema financiero interno y el crecimiento económico. Los resultados a los que arriban los autores sugieren que un incremento de 10 puntos porcentuales en la razón entre el crédito del sistema bancario privado y el PIB está asociada a un incremento en la tasa de crecimiento anual del PIB de alrededor de un tercio de punto porcentual. Ghani (1992) encuentra un efecto aún mayor en materia de crecimiento, de aproximadamente medio punto porcentual. Westley (1994) analiza varios canales a través de los cuales la mayor intermediación puede traducirse en una mayor productividad y una tasa más elevada de crecimiento.

[4] Véase, por ejemplo, Wolff (1991).

Cuadro 7.1. ¿Dónde están los bancos?
(Porcentaje de microempresas o pequeñas empresas con crédito de instituciones bancarias)

País	Porcentaje	Grupo de referencia	Fecha de la encuesta	Fuente
México	4,5% recibió crédito después de iniciar sus actividades 1,9% recibió crédito para iniciar sus actividades	Microempresas[1]	Febrero-mayo de 1994	INEGI (1994, página 31-36)
Guyana	1,9% operaciones corrientes 3,4% recibió crédito para iniciar sus actividades	Microempresas[2]	Noviembre 1995	Bresnyan (1996, cuadros C-10, C-11a)
República Dominicana	4,2% operaciones corrientes	Micro y pequeñas empresas[3]	1993-1995 (cuatro encuestas)	Pons y Ortiz (1995, cuadro 4.13)

[1] Empresas no manufactureras que emplean hasta cinco empleados, empresas manufactureras que emplean hasta 15 empleados.
[2] Empresas con menos de 10 empleados.
[3] Empresas que emplean hasta 50 trabajadores.

Cuadro 7.2. Principales instituciones bancarias que otorgan micropréstamos en América Latina
(Tasas reales y volumen de los préstamos)

País	Prestamista	Crédito a microempresas: tasa real de préstamos (%)	Volumen de préstamos vigentes a microempresas (millones de US$)	Número de préstamos vigentes a microempresas (miles)	Crédito a microempresas: tamaño promedio de los préstamos (US$)
Bolivia	Banco Sol	42	30,2	57,7	523
Bolivia	Caja Los Andes	34	8,6	17,9	480
Chile	Banco de Desarrollo	44	17,6	17,5	1.006
Colombia[1]	Corposol/Finasol	52	11,7	32	366
Ecuador	Banco del Pacífico	27	4	4	1.000
El Salvador	Banco Agrícola	n.d.	14,8	9,3	1.591
Guatemala	Banco Empresarial	21	2	0,84	2.381
Guyana	Bank of Nova Scotia	18	1,2	9	133
Panamá	Multicredit Bank	31	8,6	1,45	5.931
Paraguay	Financiera Familiar	83	4,5	4,66	966
Perú	Banco Wiese	26	19	4,76	3.992
Media		38	11,1	14,5	762
Total			122,2	159,11	

[1] Datos correspondientes a 1993, de Christen, Rhyne y Vogel (1995). Todos los demás datos corresponden a 1995-96 y provienen de Baydas, Graham y Valenzuela (1997).

ingresos para obtener el crédito que necesitan para producir en forma más eficiente y ampliar sus actividades. La escasez de crédito también puede desalentar la incorporación a la fuerza laboral de posibles empresarios. Ello probablemente revista particular importancia para quienes obtienen ingresos secundarios en una familia. Si una mujer cuenta con el acceso al crédito que necesita para obtener los materiales requeridos, puede estar dispuesta a iniciar una pequeña empresa con el objeto de complementar el ingreso de la familia. Esta puede constituir una opción particularmente atractiva para la mujer, porque le permite trabajar a tiempo parcial y en horas irregulares, lo que representa un conflicto con sus responsabilidades familiares menor que el que resultaría si trabajara en el sector formal. Sin embargo, sin el acceso al crédito requerido puede verse restringida a llevar a cabo actividades en tan pequeña escala, o que utilizan métodos ineficientes y de uso tan intensivo de mano de obra, que se vea forzada a trabajar a un nivel muy bajo de productividad y de ingresos, o abandonar la actividad y permanecer en el hogar. En consecuencia, el acceso inadecuado al crédito puede constituir una explicación para la comprobación efectuada en el capítulo 2 de que las mujeres que trabajan en el sector informal ganan salarios particularmente bajos.

Existen abundantes evidencias de que el sistema bancario proporciona un volumen muy limitado de crédito a las pequeñas empresas y a las microempresas. En el cuadro 7.1 se muestran varios estudios que indican que sólo muy pocas, generalmente menos del 5%, de las empresas pequeñas o microempresas han recibido crédito del sistema bancario[5].

Incluso las instituciones de préstamos que han sido pioneras en el otorgamiento de micropréstamos en América Latina tienen carteras de préstamos muy pequeñas, en comparación con el tamaño del sistema financiero formal (cuadro 7.2). E incluso cuando se incluyen fuentes semiformales (organizaciones no gubernamentales y cooperativas de ahorro y crédito), el crédito total que se canaliza a las microempresas es inferior al 1% de los US$425.000 millones que los bancos comerciales propor-

[5] En BID (1995) se estima, en base a la encuesta existente y otras evidencias, que menos del 5% de los microempresarios latinoamericanos cuentan con acceso al crédito del sistema bancario, lo que se corrobora en los valores del cuadro 7.1.

cionaron al sector privado latinoamericano en 1995, y probablemente alrededor del 1% del crédito del sistema bancario que se canaliza a empresas de la región[6].

En contraste, se ha estimado que las microempresas representan aproximadamente el 20% del PIB de América Latina[7]. Si bien el concepto de microempresa utilizado en estas estimaciones puede no ser totalmente comparable, parecería que, en relación con su producción, estas empresas reciben una parte desproporcionadamente pequeña del crédito otorgado por las fuentes formales e incluso semiformales.

Demanda insatisfecha de crédito de los pequeños prestatarios

¿Significa esta baja utilización del crédito que los pequeños prestatarios necesitan menos crédito, o que enfrentan un acceso muy restringido al crédito? Si bien resulta difícil medir directamente el acceso al crédito (porque una limitada utilización del crédito podría en principio reflejar una baja demanda de crédito, así como una oferta restringida de crédito), existen evidencias de que los pequeños prestatarios enfrentan un acceso más restringido al crédito que los grandes prestatarios. Varios estudios han presentado evidencias de que los pequeños prestatarios muestran claras señales de que sus actividades se ven restringidas por su incapacidad para obtener crédito, y que los grandes prestatarios se ven menos afectados por tales limitaciones de crédito (en el recuadro 7.1 se reseñan algunos de estos estudios).

Las elevadas tasas de interés que pagan las empresas más pequeñas por los préstamos de fuentes formales de crédito constituyen otra prueba de que estas empresas tienen muchos proyectos de alta rentabilidad que no pueden llevar a cabo por falta de financiamiento (véase el cuadro 7.2). Además, cuando se inician buenos programas de micropréstamos, con frecuencia atraen una fuerte demanda, a pesar de las tasas de interés muy elevadas que generalmente se cobran por los préstamos. Por ejemplo, el Banco Sol de Bolivia tiene apenas 10 años de antigüedad (cinco años como ONG, seguidos de cinco años como banco) y ya atiende a una tercera parte de todos los clientes atendidos por todo el sistema bancario boliviano. Como ponen en evidencia los numerosos estudios sobre impacto efectuados por Sebstad y Chen (1996), los propietarios de empresas más pequeñas, incluso aquéllos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, derivan sustanciales aumentos de ingresos del acceso al crédito, beneficio que típicamente se incrementa con el tiempo a medida que se les otorgan préstamos adicionales más grandes.

Estos estudios también muestran que los programas de micropréstamos tienen un sustancial efecto de generación de empleos. Existen buenas razones para creer que esta generación de empleos amplía principalmente las oportunidades de los trabajadores de bajos ingresos, puesto que los empleados de microempresas[8] y los microempresarios que trabajan por cuenta propia representan en conjunto alrededor del 70% de quienes ganan bajos ingresos en América Latina[9] (30% y 40%, respectivamente). Al generar empleos para las personas de bajos ingresos, los programas de microcrédito representan una importante contribución a la reducción de la desigualdad en los ingresos. Además de todos estos efectos del crédito, la provisión de servicios de depósitos, particularmente en zonas rurales en las que con frecuencia no se dispone de ahorros líquidos, también puede incrementar los niveles de ingresos de las familias de bajos ingresos, que se concentran en forma desproporcionada en las zonas rurales[10].

Cómo perjudica a los pobres la ausencia de depósitos y otros servicios financieros

Incluso las familias muy pobres de las zonas rurales ahorran, aunque sea tan solo para estabilizar su consumo entre una cosecha y la siguiente. En ausencia de una institución financiera que ofrezca cuentas de depósito, sin embargo, los ahorros deben asumir una forma no monetaria (ladrillos y materiales de construcción; vacas, granos y otro tipo de capital e inventarios; joyas y

[6] La cifra de US$425.000 millones está tomada de FMI (1997, línea 22d). Representa el crédito privado total otorgado por los bancos comerciales en los 26 países miembros prestatarios del BID a fines de 1995, convertidos a dólares. Esta cifra omite el crédito de otras instituciones bancarias al sector privado, y en consecuencia constituye una subestimación del crédito total del sistema bancario al sector privado. Sin embargo, los préstamos de consumo (tarjetas de crédito, hipotecas, etc.) representan quizá del 25 al 30% del crédito privado total del sistema bancario, la mayor parte del cual se canaliza a actividades tradicionales en sectores como la industria y el comercio. Por lo tanto, si los US$425.000 millones constituyen una sobrestimación del crédito comercial privado otorgado por el sistema bancario, probablemente la cifra no esté tan subestimada (las dos omisiones tienden a compensarse). El crédito total a las microempresas otorgado por el sistema bancario, las organizaciones no gubertamentales y las cooperativas de crédito puede estimarse entre US$2.300 millones y US$4.000 millones (con base en Baydas, Graham y Valenzuela, 1997; Accion International, 1997, y WOCCU, 1996).

[7] Tomado de Westley (1997).

[8] En el contexto de estas encuestas de hogares, las microempresas se definen como empresas con cinco o menos empleados.

[9] Se define a los asalariados "de bajos ingresos" como aquellos trabajadores que figuran en el 30% inferior de la distribución salarial. Las estadísticas analizadas aquí se basan en un promedio simple de los resultados de encuestas de hogares efectuadas por el BID en 14 países.

[10] En el análisis que se realiza más adelante de los pequeños bancos rurales, se mencionan algunos de los mecanismos a través de los cuales esto puede ocurrir.

Recuadro 7.1. Restricciones crediticias

Las encuestas nacionales que se realizan entre empresas pequeñas y microempresas con frecuencia preguntan acerca de los principales problemas que enfrentan, incluso sobre la falta de financiamiento. Si bien se considera adecuadamente que estos datos son menos confiables que información basada en operaciones de mercado, resultan útiles para detectar la magnitud de las restricciones crediticias. Normalmente resulta difícil determinar estadísticamente si las empresas que no reciben crédito formal simplemente no lo solicitan o no constituyen buenos riesgos crediticios, o si realmente los intermediarios financieros están racionándoles el crédito. Debido a esta dificultad, las evidencias de las restricciones crediticias basadas en análisis de los datos del mercado son limitadas.

Entre los pocos estudios que procuran detectar las restricciones crediticias a partir del comportamiento observado del mercado utilizando datos latinoamericanos razonablemente recientes figuran Mushinski (1995) y Barham, Boucher y Carter (1996). Basándose en datos provenientes de tres regiones de Guatemala, estos estudios encuentran que las empresas más pequeñas que deseaban obtener crédito bancario lo recibieron con mucha menor frecuencia que las empresas más grandes. Sin embargo, en estas tres zonas del país las cooperativas de crédito proporcionaban préstamos a un gran porcentaje de estas empresas más pequeñas sin acceso a los bancos. Ello sugiere que estas empresas eran empresas solventes.

Jaramillo, Schiantarelli y Weiss (1996) estiman la ecuación de Euler de acumulación de capital, considerando el costo de ajuste en un conjunto de datos de panel que abarcaba a 420 empresas manufactureras ecuatorianas durante el período 1983-88. Dichos autores encuentran que las empresas más pequeñas enfrentaban significativas restricciones crediticias tanto antes como después de que se eliminaran los topes sobre las tasas de interés en Ecuador, mientras que ello no ocurrió en ningún momento en el caso de las empresas más grandes. Dado que las empresas más pequeñas se definen como aquéllas con un capital de hasta US$600.000 a precios de 1975, este estudio muestra que incluso las empresas de tamaño razonable con activos importantes que pueden utilizarse como garantía pueden enfrentar restricciones crediticias.

Al preguntar directamente a las empresas si desean un crédito y no pueden conseguirlo, también se puede conocer si las pequeñas y microempresas enfrentan restricciones crediticias. No obstante, estos datos deben interpretarse con cautela porque: no se basan en el comportamiento real, raramente se indica explícitamente el precio del crédito (aunque puede entenderse que se trata de "tasas de mercado"), y no todas las empresas que desean obtener crédito pueden ser consideradas buenos riesgos crediticios por parte de los intermediarios financieros.

Pons y Ortiz (1995) proporcionan quizá la estimación más directa de este tipo. Basándose en una encuesta nacional, encuentan que el 42% de las empresas más pequeñas en la República Dominicana quisieran obtener crédito y no lo logran, y otro 16% no están seguras. (El 42% restante no quería obtener crédito por diversas razones, incluso por el hecho de ya haber logrado crédito). Sin embargo, el impacto de las restricciones del mercado de crédito se extiende incluso más allá de este considerable grupo, ya que existe un número desconocido de familias que estarían dispuestas a iniciar sus propios negocios pero que no lo hacen por falta de crédito para financiar el comienzo de sus actividades o las operaciones subsiguientes.

Otras encuestas nacionales preguntan acerca de los principales problemas de las empresas, incluidas las restricciones crediticias. En Guyana, Bresnyan (1996) encuentra que el 62% de las microempresas enfrenta una "severa" o "muy severa" falta de efectivo para llevar a cabo sus actividades, en vez de una restricción que "no es severa". En la misma encuesta, el 39% mencionó que la falta de financiamiento afectaba la capacidad de la empresa para crecer. Magill y Swanson (1991) encuentran que la falta de un acceso sostenido al financiamiento constituye el problema más importante que enfrentan las microempresas en el Ecuador, incluso más importante que la falta de mercado. Las encuestas de EIM/International (1996) realizada en Trinidad y Tobago y de ESA Consultores (1996) realizada en Honduras, encuentran que las oportunidades de mercado constituyen el principal problema que enfrentan las microempresas, seguido en cada caso por la falta de financiamiento.

otros objetos valiosos, etc.) o mantenerse en efectivo[11]. Estas formas de ahorro tienen desventajas notorias, entre ellas la erosión de su valor con el transcurso del tiempo (debido al desgaste o la inflación), la posibilidad de robos, el elevado costo de transacción que típicamente acompaña la conversión en efectivo de activos ilíquidos (con la posibilidad de pérdidas adicionales si deben venderse rápidamente por una emergencia), y problemas de indivisibilidad ("mátese media vaca" , como ordena alguien en una popular canción caribeña)[12].

Cuando tienen su ahorros en productos básicos, las familias rurales que repentinamente necesitan efectivo pueden verse forzadas a elegir entre obtener préstamos en los mercados informales a elevadas tasas de interés, o pagar el alto costo de transacción (y enfrentar cualquier problema de indivisibilidad) asociado a la conversión en efectivo de activos físicos ilíquidos. El acceso a una cuenta de ahorros líquidos permitiría a las familias rurales satisfacer sus necesidades habituales de

[11] Véase Gadway y O'Donnell (1995).

[12] En períodos de rápido aumento de precios, los productos básicos, por supuesto, pueden proteger contra la inflación, tanto como una cuenta de depósitos a un precio razonable. Se mantienen, sin embargo, las otras desventajas de conservar ahorros en forma no monetaria.

liquidez, y las que derivan de emergencias, en forma más fácil y barata, evitando así la erosión de sus ingresos y su riqueza. Una cuenta de depósitos también podría ayudar a los agricultores pobres a incrementar sus ingresos al proporcionarles un amortiguador fácilmente disponible en caso de que fracase una cosecha. Por ejemplo, ello les permitiría abandonar un patrón de cultivo diversificado, de menor riesgo, y especializarse más en cultivos de mayor valor, sabiendo que cuentan con recursos ahorrados para satisfacer las necesidades más urgentes de sus familias en caso de que ello fuera preciso. Por último, con un mayor número de servicios de ahorros líquidos en las zonas rurales, podría ampliarse la oferta de fondos que pueden utilizarse para préstamos informales, reduciendo la tasa de interés de estos préstamos y ampliando el uso de este tipo de crédito. Ello beneficiaría particularmente a los pequeños agricultores y empresas y a los hogares de más bajos ingresos, los que al carecer de acceso a préstamos formales pueden recurrir en forma desproporcionada al crédito informal.

¿Qué obstáculos dificultan la relación crediticia?

Antes de comenzar a pensar acerca de las posibles políticas que podrían promover un funcionamiento más adecuado del mercado crediticio, es preciso comprender la razón por la que los mercados de crédito son tan complicados, y por qué los prestatarios más pequeños y de bajos ingresos enfrentan determinados obstáculos para obtener crédito. Después de todo, el panorama financiero está lleno de instituciones fallidas que tenían la misión de proporcionar crédito a diversos grupos desatendidos, pero que en última instancia no pudieron resolver los problemas subyacentes.

Un problema fundamental reside en el primer paso en una relación crediticia: el acreedor debe entregar dinero al prestatario en base a una promesa de pago. Si bien la institución prestamista procurará asegurar por todos los medios que está prestando dinero a prestatarios solventes y dispuestos a amortizar el préstamo, no hay garantías de que el prestatario cumplirá su promesa de pago. En consecuencia, la relación crediticia depende de las distintas formas de asegurar la capacidad y la disposición a amortizar los préstamos. En cualquier circunstancia, éste es un asunto complicado, pero lo es aún más en los mercados emergentes como América Latina, y los problemas son particularmente severos para los pequeños prestatarios.

Con el fin de asegurar la *capacidad* de pago, los prestamistas pueden basarse en un cuidadoso examen del balance, los planes comerciales y los antecedentes de los prestatarios, y después de que el préstamo ha sido otorgado, pueden vigilar el uso que se da a los fondos. Por supuesto, todo esto es costoso, especialmente si las normas contables y las prácticas de divulgación no están muy difundidas. Además, para los pequeños prestatarios, este costo probablemente sea muy elevado en relación con el tamaño típico de los préstamos, lo que significa que la simple lógica económica con frecuencia determinará que los pequeños prestatarios deban pagar tasas de interés más altas por el crédito que obtienen, aspecto cuyas implicaciones de política se analizan a continuación.

Asegurar la *disposición* a pagar es igualmente importante, y en muchas formas resulta más complicado. Existen cuatro mecanismos principales para asegurar que los prestatarios con capacidad financiera para amortizar un préstamo también tengan el incentivo para hacerlo: penalidades, garantías, reputación y relaciones.

Las *penalidades* se refieren a la capacidad de imponer, a través del sistema jurídico o de alguna otra manera, una penalidad a los deudores que no pagan sus deudas. Los deudores morosos pueden acabar en la cárcel, o sufrir otras sanciones. Aunque estas penalidades no resarcen al prestamista perjudicado por el incumplimiento, proporcionan incentivos para que los prestatarios paguen si pueden hacerlo. Si bien los mecanismos punitivos para obligar al pago resultan efectivos en muchas circunstancias, no pueden resolver todos los casos. Incluso en aquellos lugares en que los sistemas judiciales funcionan adecuadamente, el cumplimiento de una demanda a través del sistema judicial constituye un proceso lento, complicado y costoso. Si fuera necesario recurrir con frecuencia a este costoso proceso, muchos contratos de crédito resultarían demasiado caros. Ello es particularmente cierto en el caso de los préstamos que solicitan las pequeñas empresas y los microempresarios, los cuales tendrían un costo prohibitivo si se exige la amortización a través de procedimientos judiciales. Por lo tanto, para que los sistemas financieros puedan atender a los prestatarios más pequeños, necesitan buscar formas más eficientes de asegurar la disposición a pagar[13].

[13] Ello no quiere decir que las estrategias punitivas sean irrelevantes. Un ejemplo interesante es el papel de los cheques posfechados en el sistema financiero paraguayo. En ese sistema resultaba difícil exigir el pago a través del sistema jurídico, pero se encontró otra forma de utilizar el sistema jurídico para exigir el pago de las deudas. Aprovechando que la ley condenaba con prisión a quien librara un cheque posfechado, el prestamista exigía que el deudor le entregara un cheque fechado para el momento de vencimiento del préstamo. De esta manera el deudor mostraba que estaba dispuesto a ir a la cárcel si no cumplía su obligación. Este mecanismo funcionó aparentemente bien hasta que se modificó la legislación, por la cual la emisión de cheques posfechados dejó de ser un delito.

Las *garantías* constituyen uno de los mecanismos más importantes para asegurar el pago de las deudas. En un préstamo garantizado, el prestatario se compromete a pagar el préstamo y, en caso de incumplimiento, deberá entregar algún objeto de valor —la "garantía"— al prestamista, protegiéndolo al menos en parte del costo del incumplimiento. Cuando la garantía funciona bien, puede proporcionar una importante protección al prestamista, incrementando así el acceso al crédito y reduciendo el costo para el prestatario. Sin embargo, las garantías no siempre funcionan bien, y en general resultan menos efectivas en el caso de los pequeños prestatarios que cuando se trata de grandes empresas y personas pudientes.

Las garantías funcionan mejor cuando costituyen el objeto de la compra que se va a financiar con el préstamo, y son aún más eficaces cuando ese objeto tiene un valor sustancial. De esta manera, las hipotecas funcionan bien porque en caso de incumplimiento, la propiedad que el prestamista embarga puede venderse a otros interesados a un precio razonable. Las prendas, en cambio, no funcionan tan bien porque el objeto que se financia —una maquinaria o una herramienta industrial especializada, por ejemplo— puede tener escaso valor para otras empresas, y en consecuencia no representar una buena garantía para el banco que proporciona el préstamo. Las garantías resultan mucho menos útiles para respaldar préstamos destinados a financiar la acumulación de activos intangibles o capital de trabajo, que puede resultar sumamente importante para las pequeñas empresas o microempresas en muchas actividades de servicios o de venta al menudeo. En principio, tales préstamos pueden garantizarse con otros bienes distintos de los que se compran con el préstamo. De esta manera, por ejemplo, el propietario de una empresa podría, en principio, garantizar un préstamo para financiar capital de trabajo ofreciendo su propia casa como garantía. Sin embargo, muchos sistemas jurídicos limitan la capacidad de los prestamistas para forzar el cumplimiento de estas obligaciones, e incluso en el caso en que no lo hagan, esta circunstancia sólo representa una solución para aquellos prestatarios que tienen suficiente riqueza como para ser propietarios de activos que pueden utilizarse como garantía. Habiendo dicho todo esto, la garantía constituye un instrumento esencial para un sistema financiero que funcione adecuadamente, y en la sección que sigue se analizan algunas reformas destinadas a mejorar el funcionamiento de las garantías en la región.

La *reputación* constituye otro mecanismo que se utiliza comúnmente para asegurar la disposición a pagar las obligaciones derivadas de un préstamo. Los prestatarios pueden tener un incentivo para amortizar los préstamos si perciben que el incumplimiento limitaría su acceso al crédito adicional que pueden necesitar en el futuro. La ventaja de la reputación es que, en principio, cualquiera puede desarrollar una reputación, independientemente de su nivel de ingresos. En efecto, como se señala más adelante, una importante técnica de muchos programas exitosos de préstamos a microempresas es el otorgamiento de préstamos cada vez más grandes a una persona o un grupo, haciendo que el incumplimiento se traduzca en la pérdida de acceso a préstamos futuros. En este aspecto existen dos problemas principales. Uno de ellos es la información. En un mundo en el que hay muchos prestamistas, un prestatario podría dejar de cumplir un préstamo de un prestamista, y luego obtener crédito de otro, esperando que éste desconozca el incumplimiento anterior. La solución a este problema son las agencias de información sobre crédito, u otras instituciones dedicadas a compartir información, que se analizan a continuación. Un segundo problema es que las soluciones relacionadas con la reputación pueden hacer que a los nuevos prestatarios les resulte difícil obtener crédito: la falta de un historial de crédito significa que el interesado carece de reputación, y a su vez la falta de reputación significa que no puede obtener crédito y por lo tanto no hay posibilidad de desarrollar un historial de crédito. Los esfuerzos por canalizar crédito a las microempresas con frecuencia se basan en el desarrollo de formas que permiten a los prestatarios desarrollar un historial de crédito con una institución de micropréstamos.

Por último, las relaciones de negocios constituyen otro importante mecanismo para asegurar la disposición a pagar. Si un prestamista tiene una relación permanente con el prestatario en alguna otra área, puede ser posible utilizar esa relación para asegurar el pago. O bien el prestamista puede aprovechar las relaciones que el prestatario tiene con otros, como en el caso de préstamos a grupos. En esta situación, el préstamo se otorga a un grupo de prestatarios, y el incumplimiento de uno de ellos hace que todo el grupo pierda el acceso al crédito. Si los demás miembros del grupo se conocen e interactúan en diferentes capacidades, pueden hallarse en mejor posición que el prestamista para persuadir a un prestatario potencialmente recalcitrante a que pague sus obligaciones. Como se analiza a continuación, los préstamos a grupos constituyen otras de las técnicas utilizadas comúnmente por quienes han tenido éxito en los préstamos a microempresas.

Los pobres pueden tener acceso al crédito

Habiendo analizado detalladamente los numerosos obstáculos que pueden dificultar la relación crediticia, y la forma en que pueden complicar especialmente la situa-

ción de los pequeños prestatarios, vale la pena recordar que a pesar de estos obstáculos, los pobres pueden tener acceso al crédito. En Bolivia, altos porcentajes de la clientela de varias instituciones de financiamiento a microempresas (IFM) son prestamistas pobres[14]: Banco Sol (36%), Caja los Andes (26%), FIE (20%), Prodem (81%) y Sartawi (76%). Las primeras tres instituciones atienden a las zonas urbanas, Banco Sol y Caja de los Andes son instituciones financieras reguladas, y FIE es una ONG (en 1996 cuando se obtuvieron los datos). Prodem y Sartawi son ONG que atienden zonas rurales. Los porcentajes extremadamente elevados de pobres entre los prestatarios de estas dos últimas IFM reflejan en parte las elevadas tasas de pobreza rural de Bolivia, así como la misión de las IFM de proporcionar crédito a microempresarios pobres. Estas cinco instituciones tienen un total de 167.000 clientes microempresarios[15], de los cuales 67.000 son pobres, lo que sugiere que un sustancial número de microempresarios pobres puede lograr acceso al crédito. En realidad, si se considera el efecto del empleo que se señaló anteriormente, estas operaciones han alcanzado a un número mucho mayor de pobres de lo que indica esta última cifra. Además, aun considerando solamente a los propietarios de empresas, los cinco porcentajes de clientela pobre arriba indicados subestiman la cantidad de microempresarios pobres que se vieron beneficiados por las cinco IFM. Ello se debe a que si bien muchos clientes de estas instituciones comienzan siendo pobres, después de varios préstamos, los ingresos de algunos de ellos se habrán incrementado por encima de la línea de pobreza. Estas instituciones no sólo satisfacen las necesidades de clientes pobres sino que parecen estar ayudando a sus prestatarios a salir de la pobreza.

POLITICAS FINANCIERAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

¿Qué puede hacerse para lograr que los sistemas financieros sean más eficientes y para que, en particular promuevan un mayor acceso al crédito por parte de las empresas más pequeñas? La mayor parte de los países latinoamericanos ya han adoptado importantes medidas en este sentido al estabilizar sus economías, eliminar los controles a las tasas de interés, desmantelar los programas de crédito subsidiados y focalizados y otras formas de asignación de crédito impuestas por el Estado, y al reducir los encajes legales a niveles congruentes con una práctica bancaria sólida. Estos cambios han expandido notablemente la capacidad del sistema financiero privado para atender las necesidades de los prestatarios nacionales y, en particular, han conducido a una provisión más amplia de servicios financieros a las empresas más pequeñas. Ello se debe a que la liberalización de las tasas de interés sobre préstamos posibilita a las instituciones financieras cobrar las mayores tasas de interés que, por las razones que se analizan anteriormente, tales préstamos requieren en muchos casos. Por otra parte, al estimular una mayor competencia y eficiencia en la atención a los clientes tradicionales de mayor envergadura, se estimula a los intermediarios a buscar nuevos segmentos del mercado aún no explotados, como es la atención de empresas más pequeñas.

En los países que aún no han eliminado los topes a las tasas de interés o no han creado mercados financieros más competitivos, éstas constituyen ciertamente medidas importantes que pueden tomarse para cumplir el objetivo de proporcionar a las empresas más pequeñas un mayor nivel de servicios financieros, y en consecuencia procurar reducir la desigualdad en los ingresos. Pero como lo ha demostrado nuestro análisis anterior, es muy reducido el crédito formal o incluso informal que llega a las microempresas, y muchas empresas más pequeñas enfrentan significativas limitaciones de crédito. De manera que cabe preguntarse qué más puede hacerse para promover una mayor disponibilidad de crédito. En los párrafos que siguen se muestra como diversas acciones de reforma financiera pueden contribuir a este objetivo, mejorando la regulación y supervisión de las instituciones bancarias que prestan a microempresarios, adecuando el marco jurídico e institucional para las transacciones garantizadas, reduciendo la informalidad, estableciendo o fortaleciendo las agencias de información sobre crédito, mejorando el marco jurídico para las actividades de arrendamiento financiero (*leasing*) y factoraje (*factoring*), facilitando el desarrollo de pequeños bancos rurales de baja capitalización, modernizando y supervisando cooperativas de crédito, facilitando la adaptación de las operaciones de los bancos comerciales con el fin de atender a las microempresas, y convirtiendo a las ONG en instituciones financieras bien organizadas.

Regulación y supervisión apropiada de las instituciones bancarias que prestan a microempresas

La mayor parte de los países de América Latina tiene regulaciones bancarias prudenciales y prácticas de supervisión que, al estar típicamente diseñadas teniendo en

[14] Gulli (1998, página 12).
[15] Gulli (1998, página 13).

Recuadro 7.2. La tecnología de los micropréstamos

En los *préstamos colectivos*, se otorgan créditos a pequeños grupos autoconstituidos. Estos grupos tienen tres objetivos. En primer lugar, efectúan una preselección de los riesgos crediticios, dado que todo el grupo es responsable si alguno deja de cumplir sus compromisos, y de esta manera reducen el costo de recabar información sobre la solvencia. En segundo lugar, ejercen presión social en el caso de que un prestatario deje de pagar. En tercer lugar, tienen el potencial de reducir aún más el costo administrativo, permitiendo que el banco efectúe y desembolse un solo préstamo en lugar de varios préstamos individuales.

Los *préstamos individuales* se basan en una detallada investigación y evalución del carácter y de la posible disposición a pagar del prestatario. La selección inicial con frecuencia incluye visitas a los lugares donde el prestatario tiene su negocio y su hogar, y conversaciones con los vecinos y los asociados comerciales. También se realiza un análisis del flujo de caja global del negocio o de la familia (la capacidad para amortizar la deuda). Los préstamos generalmente se otorgan sobre la base de estas evaluaciones, en vez de estar asegurados con garantías físicas, que los empresarios normalmente no tienen, y que en todo caso representaría un costo prohibitivo para embargar y vender. En consecuencia, en contraste con los préstamos bancarios tradicionales, los préstamos a grupos y particularmente los micropréstamos individuales son operaciones de uso intensivo de información en vez de uso intensivo de garantías físicas.

Los restantes elementos de la tecnología de micropréstamos se aplican a los préstamos a grupos e individuos:

- La amortización de los préstamos se estimula aún más con un esquema de préstamos progresivos mediante el cual en primer lugar se otorgan a los prestatarios préstamos muy pequeños y plazos muy breves. Si éstos se amortizan exitosamente, el monto de los préstamos y el plazo se incrementan en forma progresiva en subsiguientes rondas de préstamos. Además de recompensar el pago puntual, este esquema también permite establecer un historial de crédito para aquellos prestatarios que típicamente no lo tienen, permitiendo al prestamista decidir si en base a ese historial otorgará préstamos de mayor volumen y más riesgosos.
- Se emplean frecuentes esquemas de amortización para facilitar el monitoreo de los prestatarios.
- Se utilizan incentivos para el pago a fin de ayudar a resolver el problema de principal y agente, mediante los cuales la remuneración del oficial de préstamos está determinada en gran medida por su volumen de préstamos y la tasa de incumplimiento de su cartera.
- Con frecuencia el personal que se contrata es de la zona, de manera que tiene un mejor acceso a la información acerca de los posibles prestatarios.
- Para mantener bajas las tasas de mora en los programas más grandes de micropréstamos, se utiliza información computarizada especializada que permite vigilar cada préstamo individual y proporcionar a los oficiales de préstamos informes diarios sobre moras. Al día siguiente o poco después se realiza el seguimiento de los atrasos.
- Con el objeto de reducir el costo de transacción de los prestatarios y las pérdidas de los intermediarios por incumplimiento de préstamos, los oficiales de préstamos pasan mucho de su tiempo en el terreno, seleccionando nuevos clientes y monitoreando a los antiguos, particularmente aquéllos que se encuentran en mora. El costo administrativo de los prestamistas se reduce utilizando medios de transporte poco costosos (como, por ejemplo, motocicletas), incorporando directamente los datos recopilados en el terreno en computadoras portátiles (en los programas de préstamos de mayor envergadura), y manteniendo sucursales relativamente modestas, adecuadas al hecho de que el programa atiende una clientela de recursos limitados.
- Para incrementar el valor que los servicios de crédito de la institución prestan a los prestatarios, y estimular así la lealtad y la amortización de los préstamos, normalmente el período de aprobación y desembolso de los préstamos es muy rápido (con frecuencia de unos pocos días).
- Las tasas de interés de los micropréstamos se fijan en un nivel considerablemente superior a las tasas promedio de préstamos de los bancos comerciales, para cubrir el mayor costo administrativo que representa el otorgamiento de préstamos mucho más pequeños. Estos márgenes de costo son típicamente de 15 a 30 puntos porcentuales o más, dependiendo del tamaño promedio del préstamo, el volumen total del programa (debido a las economías de escala), y otros factores.

cuenta las tecnologías tradicionales de préstamos de los bancos comerciales y los préstamos de gran magnitud, pueden sin proponérselo e innecesariamente obstaculizar los préstamos a las microempresas. Para comprender este aspecto (y algunos análisis adicionales que se efectúan más adelante), en el recuadro 7.2 se describen las características salientes de la tecnología de micropréstamos que ha sido utilizada exitosamente por un gran número de instituciones financieras de todo el mundo y de la región para efectuar préstamos de muy reducido volumen (por ejemplo, de US$100 a US$1.000) logrando al mismo tiempo tasas de incumplimiento de un nivel similar a las de los bancos comerciales (del 2% al 3%) y reduciendo sus costos administrativos. Esta tecnología está diseñada fundamentalmente para asegurar la disposición a pagar, además de verificar que los prestatarios tienen la capacidad de pagar las deudas.

Esta tecnología de préstamos difiere en distintas formas de la que resulta apropiada para los préstamos a los clientes más grandes, y la aplicación a los préstamos

a microempresas de las normas regulatorias y de supervisión que son apropiadas para las actividades crediticias de mayor volumen pueden elevar innecesariamente el costo de los micropréstamos y reducir la oferta[16]. Los siguientes son algunos de los aspectos en los que pueden adaptarse los marcos regulatorios.

Restricciones operativas. Como señalan Jansson y Wenner (1997), en la mayoría de los países latinoamericanos existen límites mínimos y a veces máximos sobre el número de horas por día y el número de días por semana en los que pueden operar las sucursales de las instituciones financieras reguladas, estableciendo generalmente por lo menos cinco días por semana y de cinco a ocho horas por día. Ello con frecuencia representa un problema para los prestamistas que otorgan micropréstamos, que pueden tener interés en abrir sucursales en zonas urbanas o rurales marginales en las que la demanda no es suficiente para justificar tales horarios. Por ejemplo, el Banco Sol en Bolivia se ha quejado de este problema, manifestando su interés en abrir las sucursales sólo durante dos días por semana en algunas zonas.

Requisitos sobre documentación. Las superintendencias de bancos de toda América Latina típicamente requieren que las instituciones bancarias reguladas obtengan una voluminosa información documentada en el proceso de otorgar cada préstamo, con el fin de ayudar al prestamista y a los reguladores a evaluar el riesgo de los préstamos. Entre los requisitos normales para los préstamos comerciales figuran balances y estados de ingresos de los últimos tres a cinco años, documentos en los que se establece el valor de los activos físicos poseídos, e información sobre los gravámenes existentes. Algunos países requieren la autenticación de estos documentos formales, cuyo costo puede alcanzar a US$40 por préstamo[17], lo que obviamente significa una carga adicional cuando se trata de préstamos que en muchos casos no llegan a US$500. Como se explica en el recuadro 7.2, los préstamos a microempresas normalmente se extienden sobre la base del análisis del flujo de caja de la familia y de la empresa y, lo que quizá sea más importante, sobre la base de una evaluación del carácter del prestatario. Los préstamos a grupos se otorgan en base a las garantías y la preselección del grupo. A menos que se ajusten los requisitos de información a la naturaleza de la metodología que se utiliza para otorgar micropréstamos, se incrementarán aún más los ya elevados costos administrativos de otorgar estos préstamos.

Requisitos de capital. Por ejemplo, Argentina tiene normas de suficiencia de capital ponderadas en función del riesgo, en las cuales el capital requerido se incrementa con la tasa de interés que cobra el prestamista. En efecto, en el caso de préstamos con una tasa de interés muy elevada, el capital requerido es del 69% del monto del préstamo (o sea seis veces el requisito básico del 11,5%). Esta estructura tiene sentido en el caso de los préstamos normales, porque las elevadas tasas de interés sobre los préstamos están asociadas generalmente con un elevado riesgo de incumplimiento. Sin embargo, en el caso de los micropréstamos las elevadas tasas de interés son el resultado del alto costo administrativo, y no necesariamente del elevado riesgo de incumplimiento, y a menos que ello se refleje en los requisitos de capital, el costo de obtener micropréstamos se incrementará en forma innecesaria. Podrían considerarse formas de distinguir entre un elevado costo administrativo y un elevado riesgo de incumplimiento al establecerse los requisitos de capital sobre las tasas de interés de los préstamos.

Enfasis en las garantías. Como se señala en el recuadro 7.2, los préstamos bancarios tradicionales se basan en las garantías, mientras que los micropréstamos se basan en información. Sin embargo, ambos sistemas pueden producir tasas muy elevadas de amortización. En consecuencia, la práctica común de exigir una reserva específica del 100% del préstamo en el caso de préstamos no garantizados cuyo pago deja de cumplirse incluso por un día, o una reserva general del 20% de todos los préstamos no garantizados (atrasados o no) en comparación con el 1 al 3% en el caso de préstamos garantizados, puede exagerar la diferencia en el riesgo de pérdida entre los préstamos garantizados y los micropréstamos, elevando así innecesariamente el costo de la obtención de micropréstamos.

Mejoramiento del marco jurídico e institucional de las transacciones garantizadas

En gran parte de América Latina, las leyes y los registros legales inadecuados o inexistentes obstaculizan la utilización de bienes muebles y bienes raíces como garantía para asegurar préstamos. Si bien este problema afecta a empresas de todos los tamaños, es problable que afecte en mayor medida a las pequeñas empresas, aspecto al que nos referiremos nuevamente más adelante. Este problema tiene tres principales componentes: la creación de derechos de garantías reales, el perfeccionamiento de tales derechos, y su aplicación[18].

[16] Puede verse un análisis más detallado en Jansson y Wenner (1997) y Rock y Otero (1997).

[17] Jansson y Wenner (1997, página 35).

[18] Véase un análisis adicional en Fleisig, Aguilar y de la Peña (1994) y Fleisig (1995a; 1995b).

La *creación* de derechos de garantía real significa la celebración de un acuerdo legal para asignar algún objeto como garantía de un préstamo. Sin embargo, las leyes de muchos países latinoamericanos imponen importantes restricciones al tipo de bienes que pueden utilizarse como garantía. Muchos países no permiten un "derecho continuo de garantía real", de manera que si el activo ofrecido como garantía se vende, los acreedores con frecuencia no pueden automáticamente embargar el producto de la venta, como pueden hacerlo, por ejemplo, los acreedores en Estados Unidos y Canadá. Otro instrumento útil con el que frecuentemente no se cuenta en la región es la "garantía real flotante". En Uruguay, por ejemplo, si un banco presta US$50.000 con la garantía de cien cabezas de ganado, debe identificar los 100 animales —por marcas u otros medios— lo que hace muy costoso el monitoreo de los préstamos. En contraste, en Estados Unidos y Canadá, los préstamos pueden basarse en una garantía real flotante de, digamos, US$50.000 en ganado, lo que proporciona una garantía mucho mejor al prestamista.

El *perfeccionamiento* de las garantías reales significa asegurar que no haya derechos de rango superior sobre un activo que un prestatario ha ofrecido como garantía. Para ello, los prestamistas deben buscar tales derechos en un registro legal. En América Latina esto con frecuencia resulta innecesariamente difícil. En Uruguay, por ejemplo, el prestamista debe conocer la fecha de la prenda anterior, y no puede buscarse en base al nombre del prestamista o utilizando una descripción de los activos prendados. Este proceso es aún más engorroso en Bolivia, donde las garantías se registran en forma cronológica y es preciso recorrer la totalidad del registro para encontrar las prendas anteriores. Incluso se presentan complicaciones ulteriores cuando, como ocurre con bastante frecuencia en América Latina, se requiere permiso oficial para investigar un registro. Este permiso puede resultar difícil de obtener, y quizá involucre sobornos y demoras. Es mucho lo que puede hacerse para crear registros exactos que sean accesibles al público y cuya búsqueda no resulte costosa. Una posibilidad es fortalecer o privatizar los registros públicos, introduciendo competencia entre los registros públicos o permitiendo que los registros privados compitan con los públicos.

Por último, una garantía tiene muy poco valor si la obligación no puede exigirse en el caso de incumplimiento. Pero en la región la ejecución de la garantía con frecuencia resulta lenta y costosa, debido a que normalmente se requiere un proceso jurídico prolongado que involucra a los tribunales, en vez de un procedimiento administrativo rápido que puede llevarse a cabo fuera del sistema judicial ordinario. Tales demoras, con sus consiguientes riesgos y costos, reducen la utilidad de cualquier garantía, y en particular la utilización de prendas. Durante el prolongado período que le lleva al prestamista tomar posesión y vender los equipos o inventarios dados en garantía, éstos pueden ser liquidados, las máquinas pueden dejarse inactivas y oxidarse, los granos pudrirse, o el ganado morir o ser sacrificado. La consiguiente disminución de la utilidad de los bienes muebles dados en garantía resulta particularmente problemática para los prestatarios más pequeños y menos pudientes, ya que mientras que los empresarios más ricos y las empresas más grandes probablemente posean bienes raíces, puede ocurrir que las empresas pequeñas sólo cuenten con sus inventarios o quizá con algunos equipos para dar como garantía de un préstamo. Ello significa que el mejoramiento del marco jurídico e institucional acerca de las garantías reviste particular importancia para los prestamistas más pequeños[19]. Reconociendo la importancia potencial de estas reformas, varios países de América Latina han examinado recientemente el tema de modernizar sus leyes sobre transacciones aseguradas, entre ellos Argentina, Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay.

La reducción de la informalidad[20]

Típicamente, las instituciones bancarias sólo prestan a empresas autorizadas oficialmente, y no a empresas no registradas[21]. Estas empresas no registradas tienden a ser empresas muy pequeñas de propiedad de individuos de bajos ingresos. Una forma de mejorar su acceso al crédito es reducir las barreras para estimular la formalización. (La otra estrategia es fortalecer las instituciones financieras no reguladas, como las ONG y en muchos casos las cooperativas de crédito, que están dispuestas a prestar a empresas del sector informal). La formaliza-

[19] Los préstamos a microempresas, por otra parte, se ven menos afectados por los problemas de garantía, porque a diferencia de los préstamos a las pequeñas empresas, normalmente se basan en una evaluación del carácter o en las garantías del grupo en vez de las garantías individuales. No obstante, la disponibilidad de crédito para microempresas también puede verse afectada si el mejoramiento de los sistemas de garantías aumenta el acceso al crédito de sus proveedores, y hace que a éstos les resulte más fácil ofrecer crédito a los microempresarios.

[20] En este capítulo se utiliza el término "informalidad" en el sentido clásico: se refiere a una empresa que no está registrada (y por lo tanto no cumple con los códigos tributarios, laborales y de otro tipo) y no a empresas con pocos empleados. Esta última definición (OIT) se utiliza en otros capítulos de este libro.

[21] Véanse de Soto (1989), Loayza (1996), McPherson y Liedholm (1996), y Orlando (1998). Como ejemplo del elevado costo de obtener préstamos, de Soto (1989) señala que en 1985 la tasa nominal de préstamos para empresas informales en Lima era del 22% por mes, en comparación con el 4,9% en el caso de empresas formales de tamaño comparable.

ción incrementaría el acceso al crédito bancario y también permitiría registrar los bienes de la empresa, que pueden potencialmente utilizarse como garantía de préstamos.

El *costo de la formalidad.* El costo de simplemente registrar una empresa puede ser muy sustancial. De Soto (1989) encontró en un experimento real que para establecer una pequeña fábrica de prendas de vestir en Lima se requerían diez meses, e involucraba once procedimientos separados que insumían tiempo en diversos ministerios y otras instituciones estatales, y representaban un costo de US$1.232 en honorarios, sobornos y utilidades perdidas, lo cual equivalía aproximadamente a tres años de salarios mínimos. Tokman (1992) también encontró un elevado costo de acceso a la legalidad en otros países latinoamericanos: el tiempo necesario para registrar una pequeña empresa en un grupo de países de la región llevó un promedio de diez meses, que iban de alrededor de un mes en Bolivia, Brasil y Chile a dos años en Guatemala. En contraste, Chickering y Salahdine (1991) afirman que un procedimiento similar insume alrededor de tres horas en el estado de Florida y cuatro horas en Nueva York. La simplificación de los procesos de registro podría tener un importante efecto en el estímulo de la formalización de empresas en América Latina.

Las empresas formales también enfrentan costos permanentes en la forma de impuestos sobre la renta, la nómina y otros gravámenes, así como salarios mínimos y beneficios adicionales obligatorios; limitaciones y costos adicionales para el despido de empleados, y el cumplimiento de requisitos de procedimiento impuestos por el gobierno. Sobre este último punto, de Soto (1989) encuestó a 37 empresas formales que operaban en sectores con altos niveles de informalidad, hallando que el 40% del tiempo de trabajo del personal administrativo se dedicaba a cumplir con procedimientos burocráticos del gobierno, un costo que parece obviamente exorbitante. El aspecto de si los gravámenes y las regulaciones estatales hacen que el costo de la mano de obra resulte demasiado elevado y las restricciones al despido demasiado estrictas se considera en el capítulo 6 de este volumen. Se sostiene que a la mayor parte de los países de América Latina les convendría reducir muchas de estas barreras a la formalidad como una forma de incrementar las tasas de formalización y extender las protecciones y los beneficios de los códigos laborales —así como las otras ventajas de la formalidad, entre ellas un mayor acceso al capital— a un mayor porcentaje de individuos.

Titulación de tierras. También podría lograrse una mayor integración a la economía formal a través de programas destinados a regularizar los títulos de propiedad de los pequeños agricultores y de los ocupantes ilegales de terrenos urbanos. Uno de los muchos beneficios de una reforma de este tipo es que les proporcionaría una forma potencialmente aceptable de garantía y en consecuencia un mayor acceso al crédito.

¿Contribuye la informalidad a la desigualdad? Para responder a esta pregunta, utilizamos estimaciones del tamaño del sector informal en 14 economías latinoamericanas para explicar el valor promedio del coeficiente de Gini de desigualdad en los ingresos durante el período 1982-92. Si bien la muestra de datos es bastante limitada, y generalmente resulta muy difícil explicar la desigualdad con base solamente en datos de corte transversal para América Latina, encontramos que una mayor informalidad está asociada significativamente con una mayor desigualdad, como se sugiere en el análisis que antecede (Cuadro 7.3). Este resultado es congruente con el capítulo 2 de este informe, en el que se muestra que los ingresos del sector informal tienden a ser algo menores y están mucho más concentrados que en el sector formal. Ello supone la esperanza de que las políticas tendientes a estimular la reducción de las barreras contra la formalidad puedan mejorar la distribución de los ingresos.

Agencias de información sobre crédito

Como se señaló anteriormente, la "reputación" constituye una forma atractiva para resolver el problema de asegurar la disposición a amortizar un préstamo, ya que incluso los prestatarios más pequeños pueden, en principio, desarrollar una reputación. Sin embargo, ello requiere algunas medidas destinadas a facilitar la recopilación y la información acerca del historial de crédito de los prestatarios. Este es el propósito de las agencias de información sobre crédito, que típicamente reúnen los historiales de crédito de todos los prestatarios del sistema bancario, o de todos los prestatarios que tienen préstamos por encima de un determinado volumen. El mejoramiento del funcionamiento de estas agencias, y el hecho de estimularlas a que abarquen a la población de pequeños prestatarios que son quienes más se benefician del sistema, tiene en consecuencia el potencial de mejorar el acceso al crédito de los pequeños prestatarios. Algunas formas para lograrlo incluyen: establecer sistemas públicos de información sobre crédito en los casos en que tales sistemas no existan, extendiendo su cobertura a los préstamos más pequeños del sistema bancario en el caso de que existan, y asegurar un difundido acceso a esta información (por parte de los prestamistas y, por razones de exactitud y transparencia, por los propios sujetos del informe de crédito).

Varios de los países de América Latina que actualmente no cuentan con agencias de información sobre

Cuadro 7.3. Coeficiente de Gini de concentración del ingreso para 14 países latinoamericanos, utilizando la medición de informalidad de Loayza

Variable	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3
INFORMAL	0,45 (2,00)	0,41 (1,63)	0,50 (1,73)
Constante	30,15 (2,73)	37,9 (1,68)	28,6 (1,06)
ENCGTOS (3,97)	-6,66 (1,66)	-7,06 (1,69)	-7,41
EDAD MEDIA		-0,22 (,40)	-0,28 (,47)
ESCOLMEDIA			1,18 (,68)
R^2	0,32	0,36	0,44

Nota: Los países cubiertos por la regresión son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El cuadro muestra estimaciones del coeficiente de regresión, con las estadísticas t entre paréntesis.

Variables explicativas: INFORMAL - medición de la informalidad Loayza; ENCGTOS - variable ficticia = 1 si el coeficiente de Gini se basa en una encuesta del gasto de las familias, = 0 si se basa en una encuesta del ingreso de las familias; EDAD MEDIA - edad media de la población, ESCOLMEDIA - número medio de años de escolaridad completados por la población de 25 a 64 años de edad.

crédito figuran entre los candidatos para introducir reformas de este tipo, entre ellos Costa Rica, Honduras, Panamá, Guyana y Belice. Otros países de la región tienen agencias con límites sustanciales sobre el tamaño de los préstamos (de aproximadamente US$20.000 o más), que no cubren los préstamos otorgados a las empresas más pequeñas. Tales países incluyen Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay. En el otro extremo se encuentran varios países que tienen sistemas muy amplios de información sobre préstamos. Por ejemplo, las agencias de información sobre crédito de Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela abarcan préstamos de todos los tamaños, mientras que el sistema argentino abarca préstamos de hasta US$50. Un ejemplo reciente de este tipo de reformas es el de Perú, donde hasta 1996, la base de datos de la Superintendencia sólo incluía préstamos de US$5.000 o más, mientras que actualmente alcanza a todos los préstamos.

Arrendamiento financiero y factoraje

El arrendamiento financiero y el factoraje (*leasing* y *factoring*) constituyen buenas alternativas para que las empresas que actualmente poseen muy pocas o ninguna garantía física obtengan préstamos, y en consecuencia pueden revestir especial interés para las empresas más pequeñas. Desafortunadamente, existen diversos obstáculos jurídicos, regulatorios y tributarios que dificultan una utilización más difundida de estos instrumentos para obtener financiamiento destinado a la adquisición de equipos duraderos (en el caso del arrendamiento) o préstamos basados en cuentas a cobrar (en el caso del factoraje).

En el caso del *arrendamiento*, la institución financiera adquiere determinados equipos que la empresa desea utilizar, y conserva su propiedad. La empresa utiliza el equipo y paga un alquiler mensual (que representa el interés sobre el crédito pendiente más la amortización). Este arreglo presenta la ventaja con respecto a un préstamo garantizado de que, como propietario del equipo, el prestamista no debe preocuparse por crear o perfeccionar un derecho de garantía real. Tiene la seguridad de que nadie más posee derechos legales sobre los equipos. Además, si la empresa no cumple su arrendamiento, la institución financiera retoma la posesión de los equipos y puede venderlos inmediatamente en el mercado de segunda mano (ya que es propietaria de los mismos), evitando la demora del procedimiento judicial para vender los activos dados en prenda. Sin embargo, con frecuencia el prestamista debe recurrir a un prolongado proceso judicial para tomar posesión de los equipos, debido a que éstos se encuentran en manos de la empresa. En consecuencia, mediante el arrendamiento se evitan algunos pero no todos los problemas asociados con las transacciones garantizadas. Para facilitar el arrendamiento, el sistema jurídico debería permitir que las partes contraten un procedimiento rápido y poco costoso para retomar la posesión de los equipos arrendados en casos de incumplimiento.

También deben evitarse las barreras tributarias y regulatorias innecesarias al uso más difundido del arrendamiento financiero. Por ejemplo, cuando se permitió a los bancos chilenos realizar actividades de arrendamiento en los años ochenta (como propietarios únicos o parciales de empresas de arrendamiento) se produjo un gran incremento en estas operaciones, convirtiéndose en una de las importantes formas de crédito a las empresas más pequeñas en Chile. En otro ejemplo, si los pagos de intereses por préstamos bancarios son deducibles de los impuestos pero no lo son los pagos por concepto de arrendamiento, éstos no habrán de proliferar. En Argentina, hasta hace poco, existía un problema de doble tributación. La empresa de arrendamiento pagaba el impuesto al valor agregado del 21% cuando compraba los equipos, y luego el arrendatario volvía a pagarlos cuando alquilaba dichos equipos. Recientemente la legislación ha derogado el primer gravamen, eliminando así este problema.

El Grameen Bank de Bangladesh, pionero en el financiamiento a microempresas, constituye una prueba de la factibilidad de los micropréstamos. El programa del Grameen Bank, que comenzó alquilando telares eléctricos a tejedoras de bajos ingresos de la región de Dhaka en 1992, se ha expandido para cubrir una amplia gama de productos (incluidos molinos azucareros, maquinarias agrícolas, cargadores de baterías, máquinas para producir bolígrafos, taxis y otros medios de transporte) y se extiende a las 14 zonas en las que opera el banco. Para octubre de 1996, el Grameen Bank había contratado US$1,5 millones en arrendamientos, con un volumen promedio de US$760 y una tasa de incumplimiento del 1,5%. Cerca del 20% de los arrendatarios habían pasado a convertirse en propietarios de los equipos financiados. El programa de arrendamiento está también abierto a los prestatarios que ya han obtenido un préstamo del programa de micropréstamos del banco, con plazos de arrendamiento de hasta tres años y pagos semanales[22].

En el factoraje, la empresa obtiene un préstamo utilizando una forma algo menos tradicional de garantía móvil: sus cuentas a cobrar. Esta forma de financiamiento puede resultar particularmente interesante para las empresas más pequeñas, que con frecuencia son intensivas en el uso de mano de obra y en consecuencia pueden carecer de bienes reales o equipos en montos suficientes para garantizar un préstamo. Sin embargo, si las empresas más pequeñas tienen un volumen sustancial de cuentas a cobrar, particularmente de empresas grandes y financiables por los bancos (porque, por ejemplo, suministran repuestos, otros insumos o servicios a tales empresas), la empresa más pequeña puede obtener financiamiento a bajo costo. Ello se debe a que la tasa de interés sobre sus cuentas a cobrar es principalmente una función de la clasificación crediticia de las empresas más grandes, más que de su propia clasificación crediticia.

Dado que el factoraje constituye un caso especial de la utilización de bienes muebles como garantía para obtener un préstamo, los obstáculos a una mayor disponibilidad de este tipo de crédito incluyen todas las barreras a la utilización de bienes muebles que se analizaron anteriormente. En consecuencia, para expandir la utilización del factoraje y las oportunidades crediticias de las pequeñas empresas, la ley debe permitir la creación de derechos de garantía real utilizando facturas como garantía, debe haber una forma de verificar que no existan derechos anteriores sobre esas facturas, y los prestamistas deben contar con medios que no resulten demasiado costosos para cobrar sus garantías reales en caso de incumplimiento.

Pequeños bancos rurales de baja capitalización

En América Latina, las zonas rurales generalmente cuentan con muchos menos servicios financieros que las urbanas. Ello, unido al hecho de que en las zonas rurales la pobreza es un fenómeno relativamente más extendido y a menudo la concentración del ingreso es mayor (véanse los capítulos 1 y 2), significa que el mejoramiento en la provisión de servicios financieros a las pequeñas granjas y otras empresas rurales puede constituir una estrategia útil para mejorar la distribución del ingreso. Un enfoque interesante para aumentar la disponibilidad de servicios financieros en zonas rurales es permitir la creación de bancos rurales de baja capitalización, como se ha hecho por ejemplo en Indonesia y las Filipinas. En el caso de este último país, Agabin y Daly (1996) observan que existen alrededor de 745 pequeños bancos que atienden al 75% de las ciudades y pueblos secundarios y terciarios del país, proporcionando pequeños préstamos a una gran parte de los campesinos filipinos. La capitalización mínima requerida para iniciar tales bancos es de US$77.000 a US$770.000, dependiendo de su ubicación, montos que son significativamente inferiores a los requeridos para abrir un gran banco urbano.

La idea que hay detrás de estos pequeños bancos rurales es que en el campo existen empresarios locales que conocen muy bien la agricultura, que cuentan con valiosa información sobre muchos de los posibles prestatarios y conocen la cultura local. Algunos de estos empresarios pueden convertirse en excelentes banqueros, pero muchos de ellos no tienen acceso a los varios millones de dólares que normalmente se requieren para reunir el capital de un banco. Este requisito se estableció teniendo en cuenta los grandes bancos comerciales urbanos, y puede no resultar apropiado para las zonas rurales. El requisito de capitalización mínima existe por dos razones. En primer lugar, contribuye a asegurar que el intermediario iniciará sus operaciones en forma saludable, sin dificultades, obtendrá una ubicación apropiada, adquirirá equipos, pagará los salarios iniciales, y otorgará los primeros préstamos con este capital. En segundo lugar, ayuda a evitar problemas de riesgo moral al colocar un significativo monto del capital del propietario en situación de riesgo, de manera que no realice operaciones excesivamente riesgosas y no se vea tentado por esquemas fraudulentos, comisiones clandestinas sobre los préstamos, etc. Estos objetivos pueden requerir menores niveles de capitalización en las zonas rurales menos prósperas, o pueden atenderse en forma más eficiente a través de un régimen regulatorio especial como el establecimiento de mayores

[22] En Gallardo (1997) pueden verse más datos sobre microarrendamiento y el programa del Grameen Bank.

coeficientes entre capital y préstamos. Los responsables de la formulación de políticas podrían considerar tales adaptaciones al marco regulatorio prudencial con el fin de facilitar la creación de pequeños bancos rurales.

Si bien hasta ahora en este capítulo nos hemos concentrado en soluciones de crédito que pueden contribuir a reducir la concentración del ingreso, la provisión de servicios de depósitos también puede mejorar los ingresos de las familias pobres, y de esta manera reducir la desigualdad, particularmente si estos servicios son provistos en zonas rurales en las que hay sustanciales concentraciones de pobres.

Modernización y supervisión de cooperativas de crédito

Las cooperativas de crédito proporcionan servicios de crédito y de depósitos en zonas rurales que con frecuencia están demasiado aisladas o escasamente pobladas como para respaldar una sucursal bancaria. También han desempeñado tradicionalmente, y continúan haciéndolo, el papel de "banco de los pobres" en las zonas urbanas y rurales de América Latina, atendiendo a familias de menores ingresos (y algunas de medianos ingresos) y empresas más pequeñas que los bancos no han atendido en forma tan adecuada. Las cooperativas de crédito constituyen también el principal proveedor de crédito a microempresas en América Latina, aunque la oferta total es aún bastante limitada. La modernización y la supervisión de cooperativas de crédito ofrece la posibilidad de incrementar la cantidad y la calidad de los servicios de crédito y de depósitos provistos a las familias de menores ingresos, reduciendo así la desigualdad en los ingresos.

Las cooperativas de crédito fueron establecidas en toda la región en los años cincuenta, sesenta y setenta teniendo en cuenta un decidido propósito de bienestar social, como es apoyar las actividades productivas de los pobres. Muchas de ellas fueron organizadas por sacerdotes católicos y voluntarios del Cuerpo de Paz de Estados Unidos. Típicamente carecían de administración profesional, mostraban debilidades en la recuperación de los préstamos y en la obtención y reserva de utilidades para expansión futura, y con frecuencia mantenían tasas de interés muy bajas con el fin de beneficiar a sus miembros prestatarios. Las bajas tasas de préstamos significaban que las tasas de depósitos también se mantenían bajas, pero con los sustanciales recursos no reembolsables y préstamos blandos obtenidos de donantes externos, muchas cooperativas de crédito crecieron rápidamente a pesar de la falta de movilización de depósitos, recuperación de préstamos y retención de utilidades. Cuando disminuyeron gran parte de estos recursos provenientes de donantes en los años ochenta y noventa, disminuyó la importancia del movimiento de las cooperativas de crédito en muchos países latinoamericanos.

Los programas de rehabilitación (o modernización) y las reglamentaciones prudenciales y de supervisión han mostrado grandes posibilidades para mejorar el rendimiento, e incluso la sostenibilidad y el alcance, de las cooperativas de crédito en América Latina. Los programas de rehabilitación iniciados a mediados y fines de los años ochenta en Guatemala y la República Dominicana han producido excelentes resultados en este sentido, mientras que los de Honduras y Bolivia han mostrado sustanciales adelantos (el recuadro 7.3 presenta los aspectos más destacados del caso guatemalteco).

Por supuesto, los programas de modernización deben adaptarse a las particulares debilidades y necesidades de las cooperativas de crédito que se pretende rehabilitar. Entre los principales defectos que se observan en las políticas y prácticas sobre cooperativas de crédito que generalmente han encontrado y abordado estos programas, figuran los bajos niveles salariales y la deficiente calidad de la mano de obra, las bajas tasas de depósito y la débil movilización de depósitos, las bajas tasas de préstamos y la escasa capitalización de las utilidades, información financiera inadecuada y prácticas financieras no disciplinadas, así como una inadecuada gestión de riesgos. Obviamente, tales deficiencias ponen seriamente en peligro el rendimiento y la sostenibilidad de las cooperativas de crédito, así como su capacidad para atender a un gran número de familias con servicios financieros de calidad. Además de establecer estas bases importantes, los programas de modernización de las cooperativas de crédito con frecuencia procuran mejorar otros importantes aspectos de las operaciones y la gestión de las cooperativas, que incluyen la planificación estratégica, los controles y la auditoría interna, las políticas generales sobre personal e incentivos, la comercialización y los sistemas de información.

Supervisión. La inclusión de las cooperativas de crédito dentro del marco general de supervisión financiera contribuye a asegurar la permanente imposición de gran parte de la disciplina financiera —de la que tradicionalmente han carecido las cooperativas de crédito en América Latina— que necesitan lograr y mantener para proveer mayores y mejores servicios financieros a sus clientes. Pero en la actualidad sólo en cinco países latinoamericanos las superintendencias supervisan a las cooperativas de crédito (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Paraguay), y todos estos programas se han iniciado muy recientemente como para evaluar su impacto sobre el desempeño de las cooperativas de crédito.

Existen varias diferencias importantes entre la supervisión de las cooperativas de crédito y de los bancos,

Recuadro 7.3. Rehabilitación de cooperativas de crédito en Guatemala

Cuando el equipo de asistencia técnica del Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito llegó a Guatemala encontró que las cooperativas guatemaltecas mostraban todos los problemas descritos en esta sección y más: niveles salariales no competitivos, bajas tasas de préstamos y de depósitos, escaso capital institucional, constitución errática de reservas, información financiera deficiente, prácticas débiles de manejo de riesgos, y así sucesivamente. Trabajando con 20 de las cooperativas de crédito más grandes y más promisorias, el equipo logró que las cooperativas mejorasen los principales precios, políticas y prácticas, así como los sistemas de auditoría y control, planificación estratégica, comercialización, información y otros sistemas. El esfuerzo fue sumamente exitoso, prácticamente en todos los aspectos.

Desde que se inició el programa en 1985 hasta su finalización en 1993, la tasa de moras de la cartera consolidada de las 20 cooperativas de crédito se redujo del 30 al 7,9%. Las reservas para créditos atrasados más de un año se incrementaron del 36 al 100% durante el mismo período. El capital institucional se elevó del 4,5% de los activos al 10,7%, mientras que los activos totales en términos reales se incrementaron a una tasa compuesta promedio del 17% anual. Al mismo tiempo, el número total de miembros de las cooperativas de crédito prácticamente se duplicó. Como el programa de modernización creó cooperativas de crédito bien administradas y financieramente sólidas, se aceleró aún más el crecimiento. En los cuatro años subsiguientes (1994-97), los activos reales casi se triplicaron y el número de miembros prácticamente se duplicó. Al mismo tiempo, se mantuvo la solidez financiera, disminuyendo ligeramente la tasa de moras de la cartera consolidada al 7,5%, e incrementándose en cierta medida el coeficiente consolidado capital/activos al 11,6%.

que derivan de las diferencias en la estructura de propiedad (cooperativas en vez de sociedades por acciones) y de los aspectos relacionados con el manejo de estas instituciones: el hecho de que las cooperativas de crédito otorgan un gran número de préstamos pequeños, con frecuencia sin garantías (para lo cual deben ajustarse los requisitos de información y los métodos utilizados para evaluar la calidad de las carteras), y la probable necesidad de mantener más reservas y normas sobre suficiencia de capital debido a la mayor volatilidad de los ingresos de las cooperativas de crédito. Ello a su vez se debe a una frecuente falta de diversificación geográfica de la cartera de préstamos, al efecto de los problemas de manejo de las cooperativas de crédito y a una tendencia (en parte derivada de la filosofía de la cooperativa) a aplicar procedimientos poco estrictos de cobro de préstamos[23]. Como en el caso de la supervisión de los intermediarios que se especializan en micropréstamos, la supervisión de las cooperativas de crédito requiere varias consideraciones especiales para poder ser realizada en forma efectiva. Cuando se hace bien, sin embargo, la supervisión de las cooperativas de crédito tiene posibilidades de contribuir al desarrollo económico y a la reducción de la desigualdad en los ingresos.

A menor escala y con mayor calidad

La reducción de escala (*downscaling)* se refiere a los esfuerzos que realizan los bancos comerciales (y otras instituciones bancarias similares, como las financieras) para ofrecer préstamos a microempresas, mientras que la mejora de calidad (*upgrading*) se refiere al proceso de transformación de las ONG que otorgan micropréstamos en intermediarios financieros regulados. La reducción es importante. Todas, excepto tres de las instituciones financieras que figuran en el cuadro 7.2, son intermediarias que han reducido el tamaño de sus préstamos. Las excepciones son el Banco Sol y la Caja de los Andes, de Bolivia, y Corposol/Finansol de Colombia, que han incrementado el volumen de sus préstamos. Los bancos constituyen, por varias razones, atractivas plataformas desde las cuales puede comenzarse a ofrecer servicios a un gran número de clientes de microfinanciamiento[24]:

- Son instituciones reguladas, que cumplen las condiciones de propiedad, divulgación financiera y suficiencia de capital que contribuyen a asegurar una gestión prudente.
- Poseen la infraestructura física, incluso una red de sucursales, desde las cuales pueden alcanzar a un sustancial número de clientes de microfinanciamiento.
- Cuentan con controles internos y sistemas administrativos y contables que permiten registrar un gran número de transacciones.
- Su estructura de propiedad de capital privado tiende a estimular una sólida gestión, eficacia en función del costo y rentabilidad, todo lo cual conduce a su sostenibilidad.
- Ofrecen servicios de depósitos además de préstamos.

[23] Véase Poyo (1998).
[24] Este análisis fue tomado de Baydas, Graham y Valenzuela (1997).

Las operaciones de reducción normalmente se concentran en la transferencia de la tecnología de préstamos (que se describe en el recuadro 7.2) al banco comercial y en su adaptación institucional en la forma más efectiva en función del costo. El impacto de los programas de préstamos más pequeños sobre la desigualdad de los ingresos puede no ser muy grande, por lo menos en un principio. Los bancos pueden no alcanzar a los microempresarios de muy bajos ingresos[25]. Pueden elegir en cambio atender a microempresarios más grandes y pudientes, encontrando que ello puede maximizar sus utilidades si todavía existe escasa competencia en este segmento del mercado. Con el tiempo, por supuesto, puede aparecer más competencia, y algunos bancos pueden encontrar que les resulta lucrativo prestar a propietarios de empresas de ingresos más bajos [26].

Por el contrario, las operaciones de mejoramiento (*upgrading*) normalmente comienzan con una ONG dedicada a otorgar préstamos a microempresarios de bajos ingresos[27]. La dificultad es que la mayor parte de tales ONG no poseen la capacidad o la mentalidad que les permitiría convertirse en instituciones financieras reguladas. Incluso las que las tienen, deben aprender muchas de las mismas disciplinas financieras descritas anteriormente para las cooperativas de crédito: incrementar las tasas de interés de los préstamos (a pesar del elevado costo que ello impone al grupo que están procurando asistir), contener sus costos, y obtener y capitalizar utilidades (para asegurar la sostenibilidad y sustentar su crecimiento futuro), constituir reservas adecuadas, controlar los riesgos y someterse a las normas reglamentarias de prudencia que se imponen a las instituciones depositarias, etc. También deben aprender a observar el aspecto mucho más complejo de los pasivos de sus operaciones: el manejo de la liquidez, la equiparación de activos y obligaciones, la selección y la fijación de precios de instrumentos apropiados de depósito, y así sucesivamente. La compensación de estos costos constituye el efecto multiplicador que proporcionan los depósitos, que permiten a las antiguas ONG expandir notablemente el alcance de sus créditos, y proporcionar valiosos servicios de ahorro a su población objetivo. Los programas de capacitación destinados a ayudar en este proceso pueden en consecuencia constituir una forma efectiva en función del costo de ampliar el acceso al crédito de los pequeños prestatarios de bajos ingresos.

Una forma intermedia se produce cuando los bancos comerciales u otras instituciones bancarias deciden trabajar conjuntamente con ONG financieras para atender de manera más efectiva a los microempresarios, combinando la experiencia financiera y el mayor acceso a los recursos y la supervisión de los bancos con el conocimiento y la estrecha relación que mantienen las ONG con los clientes.

[25] A juzgar por el tamaño promedio de sus préstamos, superior a los US$2.000, éste parecería ser el caso de varias de las instituciones que figuran en el cuadro 7.2.

[26] Sin embargo, incluso los microempresarios más pudientes pueden contratar trabajadores de bajos ingresos, lo que tendría un impacto beneficioso importante sobre la distribución de los ingresos.

[27] Pueden observarse evidencias de ello en el reducido tamaño promedio de los préstamos de las tres instituciones que aumentaron el volumen de sus préstamos en el cuadro 7.2.

REFERENCIAS

Acción International (1997). *Informe anual 1996*. Somerville, Massachusetts.

Agabin, Meliza y Jorge Daly (1996*). An Alternative Approach to Rural Financial Intermediation: the Philippine Experience*. Chemonics International Inc. Washington, DC.

Banco del Japón (1996). *Economic Statistics Monthly*, 8:1, enero, Tokio.

Barham, Bradford, Stephen Boucher y Michael Carter (1996). Credit Constraints, Credit Unions, and Small-Scale Producers in Guatemala. *World Development* 24:5, páginas 793-806.

Baydas, Mayada, Douglas Graham y Liza Valenzuela (1997*). Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World*. Microenterprise Best Practices Working Paper. USAID y Development Alternatives Inc., Washington, DC.

BID (1995). The IDB and Microenterprise: Promoting Growth with Equity. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Bresnyan, Jr., Edward (1996). "The Microenterprise Sector in Guyana" Fotocopia. Departamento Regional de Operaciones 3. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Chickering, A. y M. Salahdine (1991). Introduction and the Informal Sector Search for Self-Governance. En: Chickering y Salahdine, compiladores. *The Silent Revolution.* International Center for Economic Growth, San Francisco.

Christen, Robert (1997). Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance, capítulo 2. En: Rock y Otero (1997), *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. Accion International Monograph Series No, 11, Somervilla, Mass.

Christen, Robert, Elizabeth Rhyne, y Robert Vogel (1995), Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs, Harvard Institute for International Development y USAID, Cambridge, Massachusetts y Washington, DC.

de Soto, Hernando (1989). *El otro sendero: una revolución informal.* Editorial Oveja Negra, Bogotá.

Deininger, Klaus y Lyn Squire. (1996). Measuring Income Inequality: A New Data Base. *The World Bank Economic Review* 10(3) Septiembre.

Deutsche Bundesbank (1995). *Informe mensual* 47:3, marzo, Frankfurt.

EIM/International (1996). Characteristics and Constraints of Small Businesses in Trinidad and Tobago: Final Report National Baseline Survey, A Sample Survey among 2104 Businesses, Small Business Development Company y Unión Europea, Puerto España/Zoetermeer.

ESA Consultores (1996). Estudio de la pequeña y microempresa en Honduras. Fotocopia, USAID, Tegucigalpa, Honduras.

Fleisig, Heywood (1995a). *The Power of Collateral*, Nota No. 43 del Departamento del Sector Privado, Banco Mundial, Washington, DC.

————. (1995b). *The Right to Borrow*, Nota No. 44 del Departmaneto del Sector Privado, Banco Mundial, Washington, DC.

Fleisig, Heywood, Juan Carlos Aguilar y Nuria de la Peña (1994). *How Legal Restrictions on Collateral Limits Access to Credit in Bolivia*. Informe del Banco Mundial 13873-BO, Oficina del Economista Jefe, Región de América Latina, Washington, DC.

Fondo Monetario Internacional (1997). *Estadísticas financieras internacionales*, Vol L. No.8, agosto.

Gadway, John y Michael O'Donell (1995). Rural Finance and Small Farmer Liquidity. Fotocopia, febrero 15, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Gallardo, Joselito (1997). *Leasing to Support Micro and Small Enterprises*, documento de trabajo sobre investigación de políticas 1857, Banco Mundial, Washington, DC.

Ghani, Ejaz (1992). *How Financial Markets Affect Long-Run Growth: A Cross-Country Study*, documento de trabajo PRE 843, Banco Mundial, Washington, DC.

Gulli, Hege (1998). Microfinance and Poverty: Questioning Common Beliefs. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

INEGI (1994). *Encuesta Nacional de Micronegocios 1994*, Aguascalientes, México.

Jansson, Tor y Mark Wenner (1997). Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Jaramillo, Fidel, Fabio Schiantarelli y Andrew Weiss (1996). Capital Market Imperfections before and after Financial Liberalization: An Euler Equation Approach to Panel Data for Ecuadorian Firms, *Journal of Development Economics* 51, páginas 367-386.

King, Robert y Ross Levine (1993). Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right, *The Quarterly Journal of Economics* 108:3, páginas 717-737.

Li, Hongyi, Lyn Squire y Heng fu Zou (1998) Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality, *The Economic Journal* 108, páginas 26-43.

Loayza, Norman (1996). The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. Fotocopia, enero, Banco Mundial, Washington, DC.

Magill, John y Donald Swanson (1991). *Ecuador Micro-Enterprise Sector Assessment: Summary Report*, GEMINI Techcnical Report No. 8, USAID, Washington, DC.

McPherson, Michael y Carl Liedholm (1996). Determinants of Small and Micro Enterprise Registration: Results from Surveys in Niger and Swaziland, *World Development*, 24:3, páginas 481-487.

Mushinski, David (1995). Credit Unions and Business Enterprise Access to Credit in Guatemala. Fotocopia, The College of William and Mary, Williamsburg, Virginia.

Orlando, María Beatriz (1998). How Informal are Microenterprises? The Role of Human and Physical Capital on Institutional Participation in Urban Mexico. Fotocopia, Departamento de Economía, Tulane University, Nueva Orleans, Louisiana.

Pons, Frank Moya y Marina Ortiz (1995). *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana 1993-1994*, Fondomicro, Santo Domingo, República Dominicana.

Psacharopoulos, George (1993). Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980's, Departamento Técnico para América Latina, Banco Mundial, Washington, D.C.

————. (1995). Indicadores de las microempresas en la República Dominicana 1994-1995, Fondomicro, Santo Domingo, República Dominicana.

Poyo, Jeffrey (1998). A Conceptual Framework for the Regulation and Supervision of Credit Unions: How Does It Differ from Stockholder-Owned Banking Institutions? presentado durante la conferencia sobre creación de modernas y eficientes cooperativas de crédito en América Latina, 2 de marzo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Rock, Rachel y María Otero (1997). *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, Serie de Monografías de Acción International No. 11, Somerville, Massachusetts.

Sebstad, Jennifer y Gregory Chen (1996). *Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit*, AIMS Project Working Paper, USAID Office of Microenterprise Development, Washington, DC.

Tokman, V. (1992). The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legal. En V. Tokman (compilador), *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.

Westeley, Glenn (1994). *Financial Liberalization: Does It Work? The Case of Latin America*, documento de trabajo DES 194, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

————. (1997), *Credit Union Policies and Performance in Latin America*, documento de trabajo OCE 355, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

World Council of Credit Unions, WOCCU (1995). *1994 Statistical Report*, Madison, Wisconsin.

————. (1996). *1995 Statistical Report*, Madison, Wisconsin.

Wolff, Edward (1991). The Distribution of Household Wealth: Methodological Issues, Time Trends, and Cross-Sectional Comparisons. En Lars Osberg, compilador, *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, M.E. Sharpe Publishers, Armonk, Nueva York.