

LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN, EVOLUCIÓN Y FACTORES EXPLICATIVOS

*Income inequality in Latin America: situation, evolution
and explicative factors*

Branko MILANOVIC* y Rafael MUÑOZ DE BUSTILLO**

* *Banco Mundial*

** *Universidad de Salamanca*

✉ *b.milanovic@worldbank.org*

✉ *bustillo@usal.es*

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 15-42]

Fecha de recepción: diciembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2008

RESUMEN: El presente trabajo analiza el nivel de desigualdad en la distribución de la renta existente en América Latina a comienzos del siglo XXI así como su evolución en las últimas décadas, todo ello desde una perspectiva comparada tanto intracontinental (entre los distintos países de América Latina), como entre ésta y otras regiones del mundo. En segundo lugar se estudia cuál ha sido el comportamiento de la desigualdad en las últimas décadas. En tercer lugar se revisan los factores que están detrás de esa mayor desigualdad que hace de América Latina la región más desigual del mundo, prestando especial atención al modelo colonizador y al desigual acceso a la propiedad de la tierra consagrado por el mismo; a la desigualdad de acceso a la educación; al escaso papel redistribuidor del sector público y a factores demográficos. Por último se apuntan los potenciales efectos negativos que se derivan de este estado de cosas.

Palabras clave: distribución de la renta, desigualdad, América Latina, educación, propiedad de la tierra.

ABSTRACT: This article analyzes the level of inequality in the rent distribution in Latin America at the beginning of the 21st century, as well as its evolution through the last decades, from a comparative intra-continental perspective (analyzing the different Latin American countries), and also comparing the region with others. In second place it studies the behavior of inequality

through the last decades. In third place, it revises the factors behind that inequality, since those factors make Latin America the most unequal region in the world, paying special attention to the colonization model and to the unequal access to land ownership, as well as to the unequal access to education, to the poor redistributing role of the public sector and to demographic factors. Lastly, it describes the potentially negative effects produced by this state of things.

Key words: income distribution, inequality, Latin America, education, land ownership.

I. INTRODUCCIÓN

De ser durante décadas el eterno ausente en los debates sobre desarrollo económico, las cuestiones relacionadas con la distribución de la renta han pasado a convertirse en menos de un decenio en una de las áreas de mayor producción científica en el campo del análisis económico. Como ejemplo de ello basta con señalar que tres de las principales instituciones económicas de ámbito suprarregional: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE, han dedicado recientemente trabajos monográficos a la cuestión de las interrelaciones existentes entre desigualdad y desarrollo. En este contexto de *revival* es inevitable volver la mirada hacia América Latina, con diferencia la región del mundo donde la desigualdad de la renta (y de otros ámbitos) se da con mayor crudeza. Tal es así que fuera de este continente hay que dirigirse a Sudáfrica (un país hasta hace poco más de una década gobernado bajo los principios del *apartheid*, que entre otras restricciones excluía a la población negra del libre ejercicio de actividades productivas y acceso a la propiedad de la tierra, así como del ejercicio del voto, limitando su capacidad de generación de ingresos) para encontrar un país con niveles superiores de desigualdad.

Este trabajo pretende ofrecer una panorámica de la intensidad de la desigualdad existente en América Latina en el contexto de la desigualdad mundial e introducir al lector en los argumentos manejados en la literatura sobre esta problemática para explicar los altos valores de inequidad existentes en el continente. Para ello en la sección II se analiza la desigualdad de América Latina, como un todo, comparándola con la del resto del mundo. Este análisis incluye la estimación del peso que la divergencia de renta entre países y la misma dentro de cada país tiene a la hora de explicar el alto nivel de desigualdad de la región. Asimismo se analiza brevemente cuál ha sido su evolución en los últimos 30 años y las diferencias existentes entre países. Tras este análisis cuantitativo, basado en la explotación de microdatos de encuestas familiares, la sección III revisa los principales argumentos barajados en la literatura para explicar este mayor nivel de desigualdad, incluyendo: las características del modelo colonial impuesto, la inequidad en el acceso a la educación, el escaso papel redistribuidor del Estado y factores demográficos. Por último, en la sección IV se resumen las principales conclusiones alcanzadas y se comenta cuáles son las implicaciones de la existencia de tales niveles de desigualdad para el desarrollo futuro de América Latina.

II. AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA RENTA

En esta sección analizaremos la situación de América Latina y el Caribe en el mundo, utilizando para ello datos de encuestas de presupuestos familiares correspondientes al periodo 1988-2002. Puesto que este tipo de datos no está disponible todos los años para todos los países del mundo, incluyendo los países de América Latina, el análisis se hará a partir de cuatro años que tomaremos como puntos de referencia: 1988, 1993, 1998 y 2002, para los que se calculará la distribución de la renta en el ámbito mundial¹.

La información relativa a la distribución de la renta recogida por las encuestas familiares normalmente se presenta en forma de ventiles (5% de la población) para cada país, ordenadas según la renta per cápita de los hogares (o, a falta de renta, según el gasto) del más pobre al más rico. Estas magnitudes per cápita primero se expresan en moneda local, procediendo con posterioridad a convertirlas en dólares internacionales (en Paridad de Poder Adquisitivo o PPA) con la finalidad de obtener magnitudes comparables entre todos los países y grupos de renta. La mayoría de los resultados se basan en microdatos (esto es, datos de unidades familiares individuales) obtenidos de encuestas familiares representativas²; en las ocasiones en que no se disponía de este tipo de información se han utilizado datos agregados referidos a fracciones determinadas de población publicados por las agencias encargadas de la realización de las encuestas³.

En todos los años tomados como referencia, los países de América Latina están bien representados. Hay encuestas disponibles para prácticamente todos los países exceptuando las pequeñas islas del Caribe. El único país importante (en términos de población) del que no se dispone de información es Cuba, para el que no contamos con datos en ninguno de los años de referencia⁴. Tampoco se cuenta con datos para Haití en tres de los cuatro años analizados. Lo mismo ocurre con la población rural de Argentina (que supone el 10% de la población total de este país), que no está contemplada en las encuestas nacionales. El porcentaje de población de América Latina cubierta por las encuestas utilizadas en el análisis aumenta desde el 87% en 1988 al 96% en 2002, lo que coloca a esta región ligeramente por encima del porcentaje de la población mundial incluido en los datos estadísticos que se manejan en esta sección (Tabla 1).

1. Para mayor información sobre las encuestas y el procedimiento de cálculo véase B. MILANOVIC (2005).

2. Por ejemplo, en el año 2002 tenemos datos de ámbito individual (país) para 118 de los 124 países con encuestas familiares. Para los años anteriores la cifra es algo menor.

3. Estas fracciones son normalmente decilas, aunque en algunos casos pueden comprender grupos de renta más amplios (por ejemplo, ocho) o menores (por ejemplo, quince).

4. La distribución de la renta en Cuba se trata con detalle en el artículo de J. GALBRAITH, L. SPAGNOLO y D. MUNEVAR incluido en el presente volumen.

TABLA I. REPRESENTACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
EN LAS ENCUESTAS DE PRESUPUESTOS FAMILIARES DEL MUNDO

	1988	1993	1998	2002
Número de países de América Latina incluidos	19	20	22	21
Población total de América Latina incluida (en millones)	373	425	464	511
Población total de América Latina (en millones)	426	463	499	530
Porcentaje de población de América Latina incluida	87	92	93	96
Población mundial incluida (en millones)	4.477	5.107	5.394	5.800
Porcentaje de la población mundial incluida	87	92	92	94

Fuente: World Income Distribution database, disponible en <http://econ.worldbank.org/projects/inequality>, y elaboración propia.

América Latina ha sido considerada desde hace tiempo como una región de «clase media mundial», al situarse su renta media entre los países ricos de Europa y Norteamérica y los países pobres de Asia y África. De hecho, en 1988 y 1993 la renta media de América Latina (calculada como si toda América Latina fuera un único país) se situaba respectivamente en un 13 y un 18% por encima de la renta media global (Tabla II). Sin embargo, las dos medias se igualaron en 1998, y al llegar a 2002 la renta media de América Latina se situaba un 11% por debajo de la media global. Este comportamiento refleja, obviamente, el bajo crecimiento, o mejor dicho, el estancamiento de la región en contraste con el alto crecimiento del mundo rico y el crecimiento espectacular de China e India. Estos dos países, gracias a su enorme tamaño poblacional, ejercen un impacto considerable sobre la renta media global⁵.

La renta media (ponderada por población) de América Latina obtenida a partir de las encuestas latinoamericanas varía entre \$ 2.600 y \$ 2.900 en PPA entre los años 1988 y 1998, para caer ligeramente hasta \$ 2.300 PPA en el año 2003⁶. Consecuentemente, tomando como referencia el conjunto del periodo de 14 años de nuestro análisis, el crecimiento de la renta media, tal y como se obtiene de las encuestas de presupuestos familiares, fue negativo: si tomamos, por simplificar, el primer y el último año, se obtiene una tasa anual media negativa de 1,2%.

Las encuestas de presupuestos familiares ofrecen una visión de alguna manera más negativa de la evolución de la renta real del continente que los datos de Contabilidad Nacional, especialmente cuando se utiliza el PIB per cápita (véase la última línea de la Tabla II). Aunque el PIB per cápita y la renta media disponible, tal y como se obtiene de las encuestas familiares, son conceptos distintos (por ejemplo, los gastos gubernamentales en salud, educación y administración pública o los beneficios retenidos de las empresas no forman parte de la renta disponible de los hogares), lo normal es que se muevan a la par. De hecho, así ocurre en el primer periodo contemplado en el análisis

5. Es importante tener en cuenta que el concepto de renta media global es de naturaleza plutocrática en el sentido de que el peso de cada país depende no sólo de su tamaño poblacional sino del valor absoluto de su renta.

6. Todo ello en términos de dólares internacionales de 1988.

(1988-1993); sin embargo, después de esa fecha ambas magnitudes adoptan comportamientos divergentes: entre 1998 y 1993, el PIB per cápita de América Latina ponderado por la población aumentó a una tasa media del 1,8%, mientras que la renta real per cápita obtenida a partir de las encuestas familiares sufría una caída del 2,1%.

TABLA II. RENTA PER CÁPITA MEDIA Y MEDIANA DE AMÉRICA LATINA
 COMPARADA CON EL MUNDO (BASADO EN DATOS DE ENCUESTAS FAMILIARES,
 SALVO QUE SE SEÑALE LO CONTRARIO)

	1988	1993	1998	2002
Renta media de América Latina en \$ PPA corrientes	2.766	3.525	3.592	3.549
Renta mediana de América Latina en \$ PPA corrientes	1.413	1.970	1.823	1.858
Renta media mundial	2.446	2.987	3.553	3.998
Renta mediana mundial	878	1.066	1.338	1.374
Media de América Latina como % de la media mundial	113	118	101	89
Mediana de América Latina como % de la mediana mundial	163	185	136	135
Renta real				
Renta media de América Latina en \$ PPA de 1988	2.776	2.899	2.603	2.333
Tasa de cambio medio anual (en %)		+0,9	-2,1	-2,7
Tasa de cambio medio anual (% del PIB per cápita)		+0,9	+1,8	-0,1

Nota: Todos los valores están ponderados por población, de forma que América Latina se considera como un único país.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

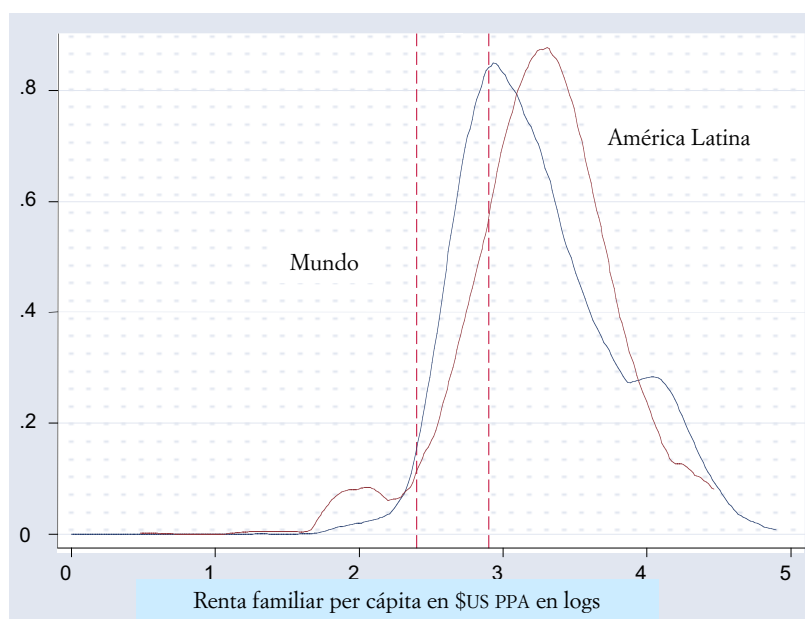
La discrepancia se mantiene, aunque es menor, en el periodo siguiente. Junto con el hecho de que ambos agregados son distintos y por lo tanto pueden mostrar comportamientos diferentes, otras razones que pueden explicar este resultado son la subcuestación de los ricos (esto es, menor presencia en las encuestas que la estadísticamente adecuada) y la subestimación de las rentas de capital o las rentas de propiedad normalmente recibidas por éstos (Szekely y Hilgert, 2000; Mistiaen y Ravallion, 2003). Si ése fuera el caso, entonces tanto la renta media como la desigualdad estarían subestimadas en los cálculos basados en los datos de encuestas recogidos en la Tabla II, aunque la intensidad de ese sesgo es imposible de calibrar con la información disponible.

El declive relativo de América Latina también se observa en los datos de renta mediana (la renta de la persona que divide exactamente la distribución en dos partes iguales). Debido al número elevado de gente pobre que hay en la India, China y África, la renta mediana de América Latina, a pesar del alto grado de desigualdad existente en el continente, siempre se ha mantenido por encima de la global; sin embargo, aquí las diferencias también se reducen. Mientras que en 1988 y 1993 la renta mediana de América Latina era entre un 60 y un 80% superior a la renta mediana global, en los dos años de referencia siguientes la diferencia se había reducido al 35%. A menos que haya un relanzamiento importante del crecimiento en América Latina combinado con una mejor distribución interna de la renta (dentro de cada país), la continuación del crecimiento acelerado de China y la India tendrá efectos especialmente fuertes sobre este indicador, ya que es de esperar que la gente que actualmente es pobre en estos dos

países mejore su posición en términos reales, lo que eventualmente hará que la renta mediana de América Latina se iguale o incluso pase a situarse por debajo de la renta mediana global.

Una segunda cuestión, complementaria de la anterior, es situar a los ciudadanos de América Latina en la distribución mundial de la renta. El Gráfico 1 reproduce la distribución de los latinoamericanos y la distribución mundial en el año 2002. América Latina está, en términos generales, mejor que el mundo, como muestra el hecho de que la posición de la curva de América Latina esté más a la derecha que la correspondiente al mundo. Es fácil observar cómo la posición mediana toma un valor más elevado para el caso de América Latina que para el mundo, y también es observable cómo entre la línea de pobreza absoluta de \$US 250 PPA por año y la renta de \$US 800 (las dos líneas punteadas en el Gráfico 1), el porcentaje de la población mundial que entra en la categoría de «relativamente pobres» es más alto que el correspondiente a América Latina. Por contra, cuando se dirige la atención hacia aquellos con ingresos muy elevados, por encima de \$US 10.000 PPA por persona y año (que correspondería con $x = 4$ en el Gráfico 1), hay una ausencia relativa en la representación de América Latina⁷, al tiempo que la curva de distribución de esta región adelgaza de forma súbita.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN GLOBAL Y DE AMÉRICA LATINA EN 2002



Fuente: World Income Distribution Database y elaboración propia.

7. La renta en el gráfico se muestra en logaritmos en base 10, de forma que $x = 4$ corresponde con \$US 10.000 PPA per cápita.

II.1. *Desigualdad de renta en América Latina*

Los resultados reproducidos en la Tabla III muestran que la desigualdad en la distribución de la renta en América Latina considerada como un todo (como si fuera un único país) se ha mantenido relativamente estable durante todo el periodo. De hecho, los coeficientes de Gini correspondientes a 1988 y 2002 son prácticamente idénticos (57,5 y 57,6). Las variaciones han sido mínimas, y cuando tenemos en cuenta el error estándar incorporado en la medición de los índices de Gini (y dejamos fuera otras posibles fuentes de discrepancia como las diferencias entre encuestas) es evidente que desde un punto de vista estadístico la desigualdad se ha mantenido al mismo nivel. Lo mismo es válido en lo que se refiere a la desigualdad entre países, esto es, la desigualdad obtenida bajo el supuesto de que todas las personas de cada país tienen una renta igual a la renta media de ese país. En este caso, la desigualdad fluctúa entre poco más de 19 puntos y 14 puntos Gini (línea 2 de la Tabla III). Si los países ricos de América Latina hubieran estado creciendo de forma sistemática por encima de los países pobres (y en ausencia de grandes cambios en la distribución de la población entre países), este índice de Gini habría aumentado, de lo cual no hay evidencia.

TABLA III. DESIGUALDAD DE RENTA EN AMÉRICA LATINA
 (DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA REAL ENTRE INDIVIDUOS)

	1988	1993	1998	2002
(1) Índice de Gini	57,6 (5,5)	55,5 (4,1)	55,5 (4,3)	57,5 (3,8)
(2) Desigualdad entre países	15,4 (4,9)	13,7 (5,1)	19,3 (6,0)	16,8 (4,6)
(3) Desigualdad dentro de cada país *	42,2	41,8	39,7	40,7
(4) Peso de la desigualdad interna en la desigualdad total de América Latina (en %)	73,3	75,3	67,3	70,8
(5) Desigualdad no ponderada entre países	32,4 (5,2)	27,6 (5,0)	32,0 (5,6)	24,3 (3,0)

Notas: El error estándar se ha calculado por el método *bootstrap*. El índice de Gini y la desviación estándar están expresados en porcentajes.

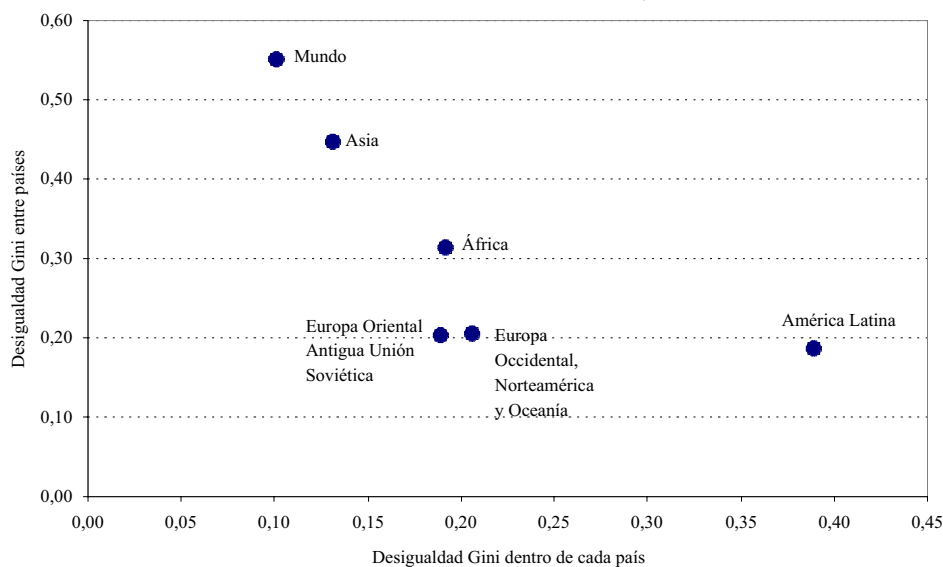
* Incluye el componente superpuesto (*overlap*) del índice de Gini.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

La última línea de la Tabla III, que muestra la desigualdad no ponderada entre países, y por lo tanto recogería la existencia de convergencia (si cae el índice de Gini) o divergencia (si aumenta), no muestra ningún patrón claro. Atendiendo a los datos reproducidos en la Tabla II, lo que sorprende de América Latina no es sólo su alto nivel de desigualdad (sobre el que se ha escrito cantidad de libros), sino también el hecho de que cuando se considera América Latina como un todo las diferencias entre las rentas medias de los países explican una parte relativamente pequeña de la desigualdad, al tiempo que la mayor parte se explica por las desigualdades existentes dentro de cada país. En otras palabras, si América Latina como continente es muy desigual en términos de renta no es porque los países que la componen tengan niveles de renta muy distintos, sino porque todos (o la mayoría) de los países tienen internamente una distribución muy desigual de la renta.

El peso de la desigualdad dentro de cada país en la inequidad total de América Latina (línea 4 en la Tabla III) oscila alrededor del 70%, un porcentaje extremadamente alto cuando se compara con cualquier otra agrupación regional o continental de países. A modo de comparación, en el Gráfico II se ha representado el resultado correspondiente a América Latina junto con el obtenido para otras cuatro regiones del mundo. Al observar las rentas medias de los países (ponderadas por población) se comprueba que América Latina es, de hecho, un continente muy homogéneo. El componente entre países del índice de Gini es más pequeño que en cualquier otra región. Justo lo contrario es cierto para el componente intrapaís de la desigualdad total. En lo que a esto se refiere, América Latina no tiene rival.

GRÁFICO II. COMPONENTE INTERNO Y ENTRE PAÍSES DE LA DESIGUALDAD EN DISTINTAS REGIONES Y EL MUNDO, 2002



Nota: Los índices de Gini están expresados como fracciones.
Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

Del análisis anterior se derivan dos conclusiones importantes. En primer lugar, que la mayor parte de la desigualdad de América Latina como continente obedece a las desigualdades existentes dentro de cada país. En segundo lugar, en lo que a esto respecta, Asia se sitúa justo en el extremo opuesto de América Latina, destacando este continente por la heterogeneidad de la renta media de los países que la componen (al incluir algunas de las regiones más ricas y más pobres del planeta), siendo, sin embargo, la desigualdad interna relativamente modesta.

II.2. Desigualdad de la renta dentro de los países latinoamericanos

Como ya se ha mencionado, América Latina es un continente con un alto nivel de desigualdad, formado por países que también tienen un alto nivel de desigualdad interna. En este contexto es interesante conocer si, en términos medios, estos niveles de desigualdad interna han mostrado una tendencia al alza o a la baja, y en qué medida estos cambios se asemejan a los acontecidos en el resto del mundo.

Como se puede ver en la Tabla IV, el índice de Gini medio de América Latina, a pesar de su alto valor, muestra una tendencia creciente en el periodo analizado. En 1988 y 1993 el Gini medio se situaba por debajo de 50; un lustro más tarde se sitúa ligeramente por encima de 50, para alcanzar casi 54 en el año 2002. Puesto que los países incluidos en la muestra son prácticamente los mismos a lo largo de todo el periodo, este cambio no se puede atribuir a la incorporación de nuevos países o a la omisión de otros que originariamente formaban parte de la muestra⁸.

TABLA IV. ÍNDICE DE GINI MEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

	1988	1993	1998	2002
Índice de Gini medio en América Latina	48,3	48,8	50,8	53,8
Índice de Gini medio mundial	33,8	39,2	39,6	39,5
Diferencia entre la media de América Latina y la media mundial	+14,5	+9,6	+11,2	+14,3

Nota: Medias no ponderadas, cada país es una observación.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

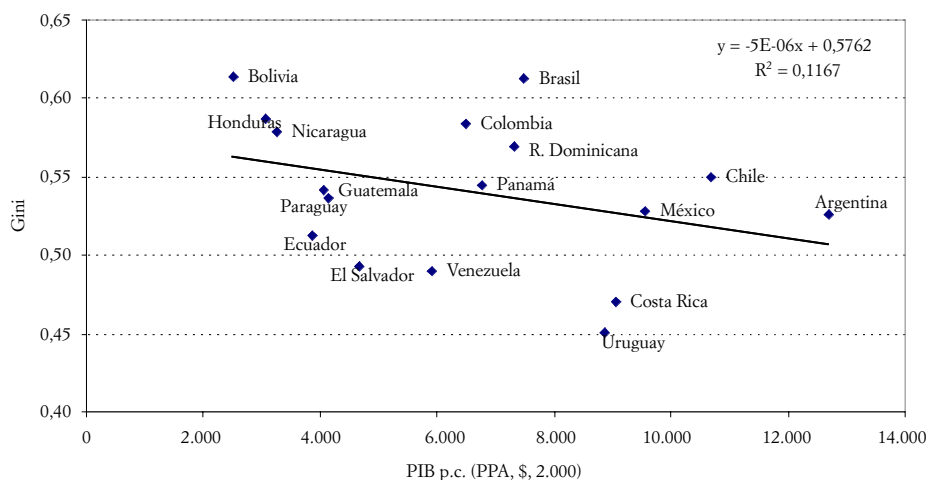
De los datos recogidos en la Tabla IV también se deduce que cuando se contempla el conjunto del periodo, la diferencia entre la desigualdad media de América Latina y la desigualdad media global también aumenta. Esta diferencia era de más de 14 puntos en 1988, aunque una parte importante de la misma respondía a la baja desigualdad existente en los antiguos países comunistas (considerados en la muestra como repúblicas independientes ya en 1988 para evitar que se produjeran cambios bruscos en la composición de la misma). Con el cambio de década, cuando la desigualdad media mundial aumenta hasta alcanzar un nivel próximo a los 40 puntos Gini (nivel en que se ha mantenido desde entonces), la desigualdad en los países de América Latina muestra una tendencia similar al alza, aumentando las diferencias. De este modo, en 2002 la diferencia entre el Gini nacional medio en América Latina y el mundo superaba de nuevo los 14 puntos. Para comprender mejor lo que supone esta diferencia, nótese que este valor coincide con la diferencia en desigualdad existente entre Honduras o Perú (que

8. Aunque no se dispone de información completa sobre distribución de la renta para América Latina con anterioridad a esta fecha, a partir de los estudios de J. LONDOÑO y M. SZÉKELY (2000), S. A. MORLEY (2001) y Ó. ALTIMIR (1994 y 1996) sobre la distribución de la renta en las décadas de 1970 y 1980 se observa que en la primera en la mayor parte de los países de América Latina la desigualdad permanece constante o se reduce. En la década de 1980, por el contrario, una mayoría de países ve aumentar su desigualdad.

tienen una desigualdad similar a la media de América Latina) y los Estados Unidos (que se sitúa en la media mundial). En todos los años excepto el último (2002), el país de América Latina con mayor desigualdad es Brasil, con un índice de Gini de 59 y 60. En 2002 Bolivia alcanza a Brasil, e incluso lo supera ligeramente.

Para terminar este repaso de la desigualdad en América Latina, el Gráfico III reproduce los valores de índice de Gini del último año disponible (2005) y los correspondientes PIB per cápita de 18 países de América Latina⁹ con la finalidad de ofrecer una imagen, a modo de foto fija, de la posición de los distintos países de la región en este *ranking* de desigualdad. Como se puede apreciar, los valores de desigualdad prácticamente no guardan relación alguna con el nivel de PIB per cápita, de forma que sólo muy marginalmente los países más desarrollados muestran una menor desigualdad. No parece así que en América Latina, al menos hasta el momento, se cumpla la hipótesis de Kuznets, según la cual el crecimiento económico estaría asociado en una primera etapa con un aumento de la desigualdad, para posteriormente reducirse ésta a partir de determinado umbral de PIB per cápita, de forma que la relación entre nivel de renta per cápita y desigualdad adoptaría la forma de U invertida. Destaca asimismo, tal y como se ha visto en las secciones anteriores, el hecho de que todos los países de América Latina, incluso los menos desiguales –como Uruguay–, se sitúen por encima de la media mundial.

GRÁFICO III. ÍNDICE DE GINI Y PIB PER CÁPITA, 2005



Fuente: CEPAL (2006), BANCO MUNDIAL y elaboración propia.

9. Los casos de Argentina, Ecuador y Uruguay incluyen sólo población urbana. En algunos países los datos corresponden a años anteriores, al no disponerse de encuestas para 2005.

III. FACTORES DE DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Una vez explorado con detenimiento el nivel de desigualdad de la renta existente en América Latina, así como su evolución en las últimas décadas del siglo XX, corresponde a esta sección explorar cuáles son los factores que pueden explicar ese perfil distributivo, sustancialmente más desigual, del continente latinoamericano.

La distribución personal o familiar de la renta existente en un país en un momento del tiempo es el resultado de múltiples factores de distinta naturaleza. Un primer elemento es la distinta capacidad de los individuos de obtener rentas en el mercado, lo que a su vez dependerá de los recursos de los mismos y su remuneración. Estos recursos son de dos tipos: propiedades (tierras, capital físico y capital financiero) y trabajo, en este último caso cualificado por el nivel educativo de los trabajadores. De esta forma, cuanto más desigual sea la distribución de la propiedad de los medios productivos, menos extendido el acceso a la educación y mayor el desempleo y la desigualdad salarial, mayor será la desigualdad derivada de la participación de los individuos en el mercado, ya como trabajadores, ya como propietarios.

En muchos países, sin embargo, existen múltiples instituciones que operan sobre las rentas generadas en el proceso productivo aminorándolas (impuestos) o aumentándolas (transferencias), de forma que en muchos casos la renta final obtenida por los ciudadanos difiere de forma significativa de la derivada de su participación en el mercado. Piénsese, por ejemplo, en la renta de los trabajadores jubilados, con unos ingresos de mercado nulos (o muy bajos, en el caso de tener propiedades o ahorros que les renten algunos intereses), y que sin embargo reciben pensiones públicas.

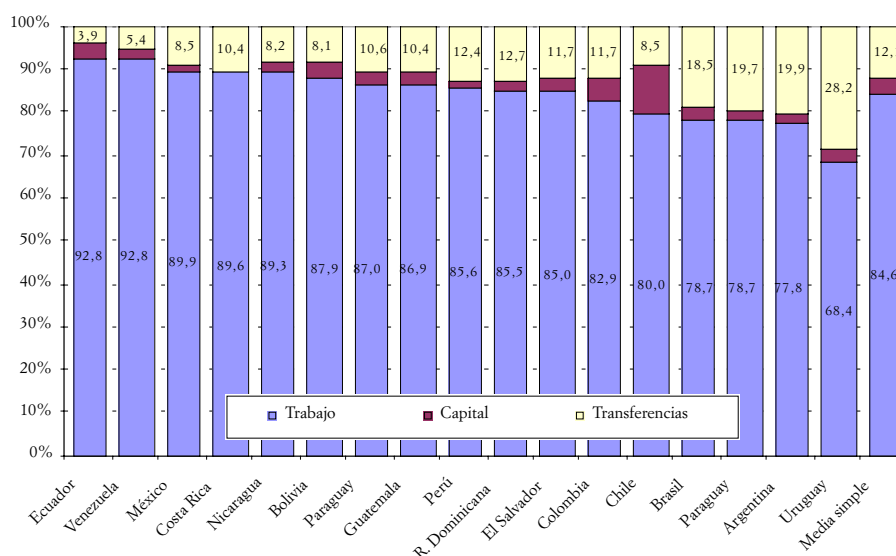
En los Estados de Bienestar plenamente desarrollados, como los existentes en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, este efecto puede llegar a suponer transferencias importantes de renta; por ejemplo, para el conjunto de la Unión Europea (considerando la «Europa de los 15»), la tasa de riesgo de pobreza (definida como población con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana) cuando no se consideran las transferencias sociales alcanza el 42% de la población, mientras que cuando se consideran las transferencias la proporción cae al 16% (cuando se excluyen del cálculo las pensiones, la caída es del 26 al 16%)¹⁰. En América Latina, el menor desarrollo del Estado de Bienestar hace que el peso de las transferencias sea menor, pero no por ello inexistente.

De acuerdo con los datos reproducidos en la Tabla IV, los ingresos del trabajo para 17 países de América Latina suponen el 84,6% de la renta de las familias; las rentas de la propiedad aportarían un exiguo 3,3%, mientras que el 11,9% restante lo aportarían las transferencias públicas y privadas. Estos datos revelan dos fenómenos de interés: la centralidad del trabajo para explicar la distribución de la renta y la existencia de una remuneración a la propiedad probablemente demasiado baja, que reflejaría la –por otra parte conocida y mencionada con anterioridad– incapacidad de las encuestas

10. Tomado de EUROSTAT. Tasa de riesgo de pobreza antes y después de transferencias con y sin pensiones. Datos correspondientes a 2005.

familiares de capturar esta dimensión de los ingresos. Así mismo es destacable el desigual peso de las transferencias, reflejo del diverso grado de desarrollo de los sistemas de protección social. A modo de comparación, a mediados de la década de 1990 en la Unión Europea¹¹ los ingresos por trabajo suponían el 71,4% de los ingresos, una cifra similar a la de Estados Unidos; mientras que en la Unión Europea las transferencias sociales superaban el 24%, en este último país no llegaban al 7%¹².

GRÁFICO IV. COMPONENTES DE LA RENTA (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)



Fuente: FERRANTI *et al.* (2003: 418); y elaboración propia.

Mientras que el primer factor, de los que hemos aludido, que influyen en la determinación de la distribución de la renta es de naturaleza económica, y el segundo institucional, el tercero y último es de índole demográfica. Por un lado, los ingresos de las personas no son constantes a lo largo de su vida, sino que muestran un perfil de tipo U invertida: nulos hasta que la persona alcanza la edad laboralmente activa, crecientes a partir de esa edad hasta los 40-50 años, para caer ligeramente desde entonces hasta la jubilación, donde los ingresos laborales pasarían a ser nulos y se sustituirían, en su caso, por ingresos de transferencias (pensiones) o propiedad. De esta forma, la composición etaria de la población afectará a la distribución de la renta, ya que una población inusualmente joven contendrá una porción elevada en tramos de renta bajos, lo que se reflejará en una más desigual distribución de la renta, que sin embargo se

11. Datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, año 1994, correspondientes a Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Italia, Austria, Portugal y Reino Unido.

12. R. MUÑOZ DE BUSTILLO (2002: 94).

corregirá con el tiempo según esas cohortes más numerosas vayan ascendiendo por la escala de renta asociada al ciclo vital laboral.

Así mismo, la existencia de explosiones demográficas o *baby booms* que afecten de forma asimétrica a los distintos deciles de población, o los comportamientos reproductivos diferenciales por clases sociales (mayores tasas de fertilidad en la población con menos ingresos), también afectarán a la distribución de la renta, aumentando el número de miembros dependientes en las familias de renta baja más intensamente que en el resto de los deciles. Por último, un rápido crecimiento demográfico repercutirá en una mayor abundancia de mano de obra, lo que derivará en un menor crecimiento de su remuneración, haciendo más difícil que se produzcan cambios distributivos favorables a las rentas más bajas. En las próximas páginas seguiremos este esquema de determinantes de la distribución de la renta en nuestro repaso de los «sospechosos habituales» del alto grado de desigualdad en América Latina.

III.1. Desigual distribución de la riqueza: la importancia de la historia

En su *Decadas de Orbe Novo*, el capellán de la reina Isabel de Castilla y cronista de indias Pedro Mártir de Anglería (1457-1526) señalaba: «hacia el Sur han de caminar los que buscan las riquezas que guarda el equinoccio, no hacia el frío Norte»¹³. Esa riqueza, junto con la abundante mano de obra existente en el continente Sur –en contraste con el Norte, escasamente poblado–¹⁴ y la forma en la que se explotó en la época colonial es un primer factor a considerar a la hora de explicar la desigual distribución actual de la renta en América Latina. De forma muy sintética, siguiendo la tesis defendida por Engerman y Sokoloff (2005), la presencia de abundante población en las áreas colonizadas por la Corona española, junto con la práctica de otorgar grandes concesiones de tierras (en muchos casos ricas en minerales y trabajo: las tristemente famosas encomiendas y mitas) a los miembros de la élite y a aquellos que se destacaron en la conquista de nuevas tierras para la Corona, habría derivado en una alta concentración de la propiedad de la tierra ya desde el mismo momento de la formación de la Colonia.

Estas enormes divergencias en el acceso a propiedades y mano de obra habrían dado lugar a un alto grado de desigualdad en la distribución de la renta, que se habría perpetuado en el tiempo mediante el uso que las élites hacían de su poder a la hora de establecer arreglos institucionales y desarrollar políticas públicas que mantuvieran el *statu quo*, dándoles acceso a ventajas económicas no disfrutadas por el resto de la población. Esta circunstancia se vería favorecida por una política migratoria muy restrictiva, que derivaba en una menor competencia por los recursos. La Tabla V, que recoge el

13. Citado en J. H. ELLIOT (2006: 147).

14. De acuerdo con W. M. DENEVAN (1976), las tierras que pasarían a ser Estados Unidos y Canadá alojaban escasamente al 8% de la población nativa del continente (Norte y Sur), algo menos que la existente en el Caribe; mientras que la población de México y Centroamérica suponía el 47%.

porcentaje de cabezas de familia con propiedades de tierra en México y Estados Unidos, refleja de forma elocuente el efecto que esta política tuvo sobre el acceso a la propiedad de la tierra. Los resultados para el caso de Canadá son similares (el 87% de los cabezas de familia eran propietarios de tierras), mientras que Argentina ocuparía una posición intermedia, con porcentajes que varían del 6,6% en Tierra del Fuego al 35% en Chubut. Recuérdese que en este caso el reparto de tierra es muy posterior en el tiempo y está asociado a las concesiones masivas de tierras otorgadas en época de la República.

TABLA V. PROPORCIÓN DE CABEZAS DE FAMILIA CON ACCESO
A PROPIEDAD DE LA TIERRA

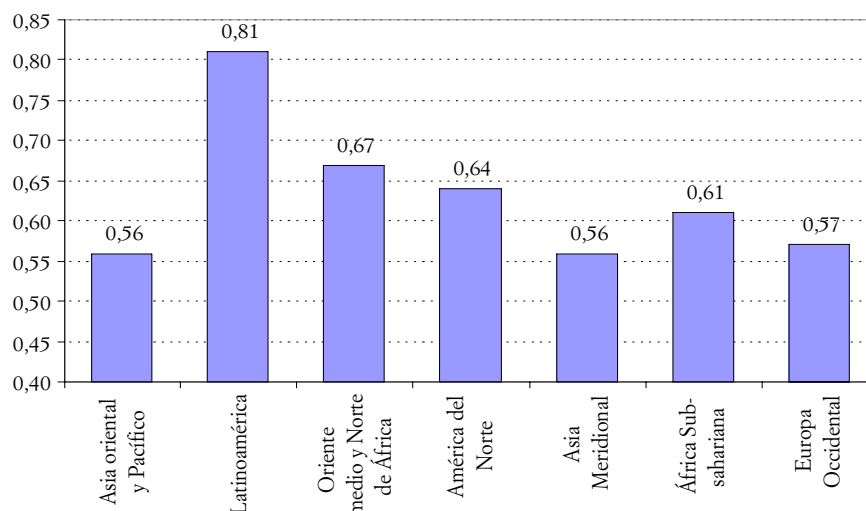
México, 1910	%	EE.UU., 1900	%
Pacífico Norte	5,6	Atlántico Norte	79,2
Norte	3,4	Atlántico Sur	55,8
Central	2,0	Norte Central	72,1
Golfo	2,1	Sur Central	51,4
Pacífico Sur	1,5	Oeste	83,4
		Alaska/Hawai	42,1
Total México rural	2,4	Total EE.UU.	74,5

Fuente: ENGERMAN y SOKOLOFF (2005), cuadro 4.

Aunque el acceso a tierras es un indicador muy simple de desigualdad, ya que no refleja la desigualdad de las propiedades ni la calidad de las mismas, los datos son claros no sólo en lo referente al distinto tipo de colonización llevado a cabo en el Norte y en el Sur, sino también en lo relativo a la persistencia en el tiempo de los mecanismos que en su momento generaron uno u otro perfil distributivo. La Tabla V también refleja cómo ni siquiera en el desigual Sur de los Estados Unidos, con una producción agrícola basada en gran medida en la esclavitud, los porcentajes de acceso a la propiedad se acercan a los existentes al otro lado del Río Grande. Así mismo es interesante señalar que esta mayor desigualdad en la distribución de la tierra no se habría corregido a lo largo del siglo XX, como se puede observar en el Gráfico IV, que recoge el índice de Gini de tenencia de tierras según grandes regiones del mundo, donde América Latina muestra la mayor concentración (0,81) frente a la media mundial de 0,65¹⁵.

15. El índice correspondiente al África subsahariana está probablemente sobrestimado, al incluir sólo 7 países, probablemente aquellos con una agricultura más concentrada. En muchos países africanos es habitual la propiedad comunal de la tierra (K. OTSUKA, H. CHUMA e Y. HAYAMI, 1992), lo que dificulta la confección de indicadores de concentración.

GRÁFICO V. ÍNDICE DE GINI DE TENENCIA DE TIERRA, 1986-1990



Fuente: DEININGER y OLINTO (2000) y elaboración propia.

La mayor desigualdad y el consecuente mayor poder de las élites se manifestaría a su vez según Engerman y Sokoloff (2002) en dos políticas relacionadas con los resultados en términos de distribución de la renta: la institución del derecho al voto (sin restricciones en función del nivel de riqueza y alfabetización) y la generalización del acceso a la educación primaria. En lo que al primer factor se refiere, aunque la relación entre democracia y desigualdad es compleja, parece existir cierto consenso (Gradstein y Milanovic, 2004) en que, salvo casos específicos (como serían los antiguos países socialistas, en los que la democracia habría venido acompañada de un aumento de la desigualdad, derivada en este caso no de su democratización sino de la instauración de una economía de mercado), la democracia está asociada con una distribución de la renta más igualitaria. Una revisión de las reglas de votación vigentes en los países de América Latina muestra la persistencia de requisitos de riqueza y alfabetización en muchos de ellos hasta bien entrado el siglo XX. La penosa experiencia de dictaduras de muchos de estos países en la segunda mitad del siglo XX no habría hecho sino reforzar esta fuente de desigualdad.

En lo que se refiere al acceso a la educación básica, lo primero que hay que señalar es que la gran brecha en el PIB per cápita existente entre los países latinoamericanos y Estados Unidos no se abre hasta bien entrado el siglo XX, de forma que se puede argumentar que durante el siglo XIX muchos de estos países ya habían alcanzado niveles de renta suficientes como para disponer de los recursos necesarios para ofrecer educación básica generalizada a su población. De acuerdo con Prado de la Escosura (2004), durante las décadas que siguieron a la independencia de América Latina, ésta experimentó un crecimiento económico muy próximo al vivido por los países más ricos, ritmo

que se mantendría durante el periodo 1860-1938; de manera que durante la segunda mitad del siglo XX el PIB per cápita de los principales países de América Latina (como conjunto) se mantendría por encima de un tercio del de Estados Unidos. Sin embargo, ninguno de estos países alcanzó niveles altos de alfabetización hasta bien entrado el siglo XX. Este hecho, que afecta a la evolución de la desigualdad, se explicaría según Engerman y Sokoloff (2005) por dos vías distintas. En primer lugar, por las mayores dificultades que, en presencia de una muy desigual distribución de la renta, tendrá una mayoría de familias para hacer frente al pago de los costes de escolaridad –de ser la educación privada–. En segundo lugar, por los menores incentivos que tendrá la población más acomodada para financiar una educación pública de la que se beneficiarían fundamentalmente otros, en la medida en que ellos ya dispongan de instituciones educativas privadas. En este sentido no es extraño que países de América Latina con muy deficientes sistemas de educación básica contaran sin embargo con buenas instituciones públicas de educación superior, fundamentalmente utilizadas por los hijos de la clase dirigente¹⁶.

En resumen, el alto nivel de desigualdad derivado del modelo de colonización imperante en América Latina (en contraste con América del Norte) se habría perpetuado en el tiempo mediante la consolidación de élites poco interesadas en la activación de aquellas políticas (democracia no censitaria, educación básica, etc.) que podrían afectar negativamente a sus intereses de clase. Si esta interpretación fuera acertada, estaríamos en presencia de un caso de lo que se conoce en la literatura de crecimiento económico como *path dependency growth* o «dependencia del punto de partida», según el cual las circunstancias económicas de un país en el pasado no sólo afectarían a los niveles de producción de entonces sino que su impacto permanecería a lo largo del tiempo, afectando su evolución futura.

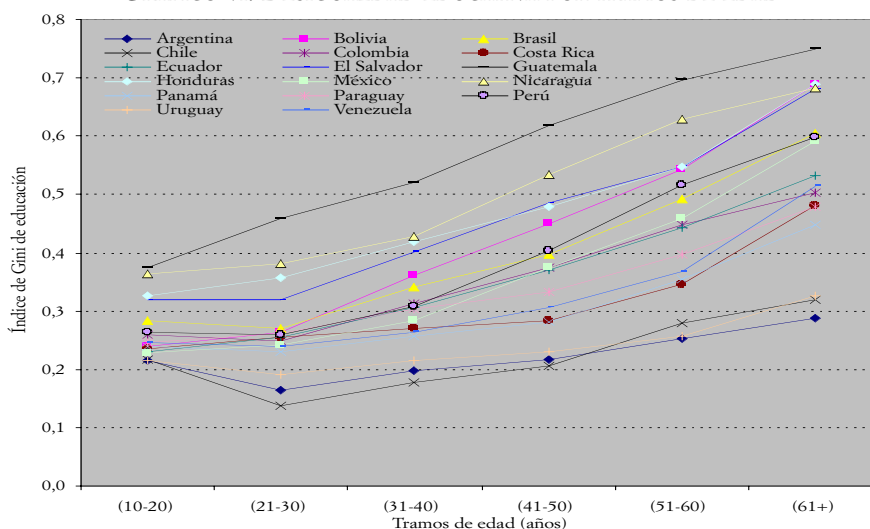
III.2. Desigualdad de acceso a la educación

Puesto que la mayor parte de la población obtiene sus ingresos como resultado de su trabajo, ya sea de forma autónoma, asalariada formal o informal (una vía de empleo, esta última, especialmente importante en América Latina, con estimaciones que van del 37% en Chile a más del 60% en Colombia, Bolivia o Paraguay [Gasparini y Tornarolli, 2006]), todo aquello que altere su productividad afectará a su capacidad de generación de rentas y, consecuentemente, a la distribución del producto¹⁷.

16. En este sentido, la primera universidad de América fue fundada en Santo Domingo en 1538, un siglo antes que la Universidad de Harvard, fundada en 1636.

17. Para un estudio de la relación entre desigualdad de acceso a la educación y desigualdad de ingreso véase J. DE GREGORIO y J.-W. LEE (2002).

GRÁFICO VI. DESIGUALDAD EDUCATIVA POR TRAMOS DE EDAD



Fuente: Base de datos del SEDLA y elaboración propia.

Aunque el retraso en la alfabetización de América Latina –al que aludíamos en la sección anterior– se mantiene hasta bien entrado el siglo XX, en las últimas décadas muchos de los países de América Latina han mostrado una innegable mejora en sus indicadores de educación. Para reflejar el desempeño educativo de los países de América Latina en el Gráfico VI se ha reproducido el índice de Gini de desigualdad educativa según tramos de edad, que nos sirve para aproximarnos a la desigualdad de acceso a la educación de las distintas cohortes/generaciones. Dos cuestiones destacan del gráfico: en primer lugar, la desigualdad extrema en el acceso a la educación existente a mediados del siglo pasado (cohorte de más de 61 años), con índices de Gini superiores a 0,5 en muchos casos; en segundo lugar, el fuerte proceso de generalización de acceso a la educación experimentado en todos los países, de forma que los índices de Gini para los países de mayor desigualdad educativa se reducen a la mitad para aquellos con edades comprendidas entre los 10 y 20 años.

Sin embargo, a tenor de lo analizado en la sección anterior, no parece que esa mejora en el acceso a la educación se haya traducido en una reducción de la desigualdad, lo cual nos indica que la relación entre mejora educativa y desigualdad es compleja. Por un lado, la mejora educativa, tal y como se mide cuando se utiliza el número de años de escolaridad, es opaca a la calidad de la misma. Si por deficiencias presupuestarias u organizativas la educación es de mala calidad, difícilmente esta mejora en la permanencia en la escuela se traducirá en un aumento de la capacidad productiva de los trabajadores. Por otro lado, la mejora educativa tan sólo recoge un aumento potencial de la productividad y los salarios, que para que sea efectivo tendrá que traducirse en mejores empleos para aquellos con otrora menos educación. Si como resultado de la situación

económica no se crean tales empleos, entonces la mejora educativa no se traducirá en ganancias de ingresos y reducción de la desigualdad.

La ausencia de una relación agregada clara entre inversión en educación y crecimiento económico denunciada por Pritchett (2001) pone de manifiesto la importancia de otros factores complementarios (calidad educativa y demanda de trabajo cualificada principalmente) para que el aumento de la escolaridad se traduzca en más crecimiento y, siguiendo la misma lógica, en una mejora en la distribución de la renta. En lo que al primer factor se refiere, todos los datos apuntan a la existencia de un alto grado de diferencia en la calidad de la educación entre los colegios públicos, que proveen la educación primaria y secundaria al 90% de la población de los dos primeros quintiles, y los colegios privados, donde se educan los hijos de las familias más acomodadas. Por ejemplo, los colegios privados ofrecen hasta el doble de horas de instrucción y generalmente cubren el currículo oficial, mientras que, paradójicamente, los colegios públicos sólo cubren alrededor de la mitad (Inter-American Development Bank, 1998). Ello explica que en Chile o Costa Rica las ganancias asociadas a cada año adicional de formación secundaria para un individuo de la decila más alta sea 4 puntos superior con respecto a aquellos que pertenecen a la decila más baja.

Por otra parte, en presencia de cambio técnico intensivo en cualificación, es posible que la mejora educativa sólo sirva, como si estuviéramos en el País de las Maravillas de Alicia, para que los trabajadores menos cualificados no pierdan posiciones en la distribución de la renta, al tiempo que aquellos trabajadores con mayor cualificación, por mor de la mayor demanda que el mercado hace de sus conocimientos, se llevarían una parte desproporcionada de las ganancias asociadas a la mejora educativa. Todos estos factores hacen compatible que la desigual distribución de la educación explique el alto grado de desigualdad existente en el pasado, al tiempo que la mejora en su distribución no implique reducción de la desigualdad en el presente (Beccaria *et al.*, 2003). De hecho, como se puede observar en la Tabla VI, esa mejora educativa ha sido compatible con un aumento de la brecha salarial entre trabajadores con nivel de educación alto y nivel de educación bajo en muchos (aunque no en todos) los países de América Latina.

En todo caso, cuando se compara el nivel de desigualdad de acceso a la educación de los países latinoamericanos con el existente en otros países menos desarrollados se observa que los primeros tienen un nivel de desigualdad de renta anormalmente alto, dado su nivel de desigualdad educativa; por ejemplo Brasil, uno de los países del mundo con mayor desigualdad de ingresos, tiene un índice de Gini de educación de 0,39, muy por debajo del de India: 0,686¹⁸. El análisis comparativo de desigualdad entre Brasil y Estados Unidos realizado por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) nos servirá para cuantificar mejor el peso que la desigualdad educativa tiene en el conjunto de la desigualdad de ingresos. Cuando se simula cuál sería el índice de Gini de Brasil si los niveles educativos de su población fueran iguales a los de Estados Unidos, pero sin alterar ningún otro factor, el resultado es que el índice caería en 6,4 puntos, reduciendo a la mitad la diferencia de desigualdad entre Brasil y Estados Unidos. En el caso de Chile

18. V. THOMAS, Y. WANG y X. FANG (2002).

e Italia (Ferranti *et al.*, 2003) las diferencias educativas derivadas de aplicar idéntica metodología tendrían un papel más bajo, ya que de replicarse los indicadores educativos italianos en Chile, la caída del índice de Gini sería de 2 puntos, esto es, el 10% de la diferencia en desigualdad de ingresos existente entre ambos países.

TABLA VI. EVOLUCIÓN DE LA BRECHA SALARIAL POR NIVEL EDUCATIVO (ALTO/BAJO)

	Periodo	Año inicial	Año final	Cambio total %
Argentina	1998-2003	3,0	3,1	4,0
Bolivia	1997-2002	3,1	3,6	17,5
Brasil	1990-2004	5,6	5,7	2,0
Chile	1990-2003	3,8	4,3	13,9
Colombia	1996-2000	4,6	4,8	5,5
Costa Rica	1990-2004	2,9	3,3	13,5
R. Dominicana	2000-2005	2,9	2,3	-19,7
Ecuador	1995-1998	2,4	3,0	23,9
El Salvador	1991-2004	3,3	2,8	-14,7
Guatemala	1992-2005	4,4	5,2	17,5
México	1989-2002	2,9	3,6	24,6
Nicaragua	1993-2001	3,1	5,4	73,8
Panamá	1991-2004	3,1	3,9	24,2
Paraguay	1995-2004	3,7	3,3	-12,6
Perú	2001-2003	3,3	3,2	-0,9
Uruguay	1989-2005	2,3	3,4	50,9
Venezuela	1989-2004	2,5	2,3	-7,7

Fuente: Base de datos SEDLAC y elaboración propia.

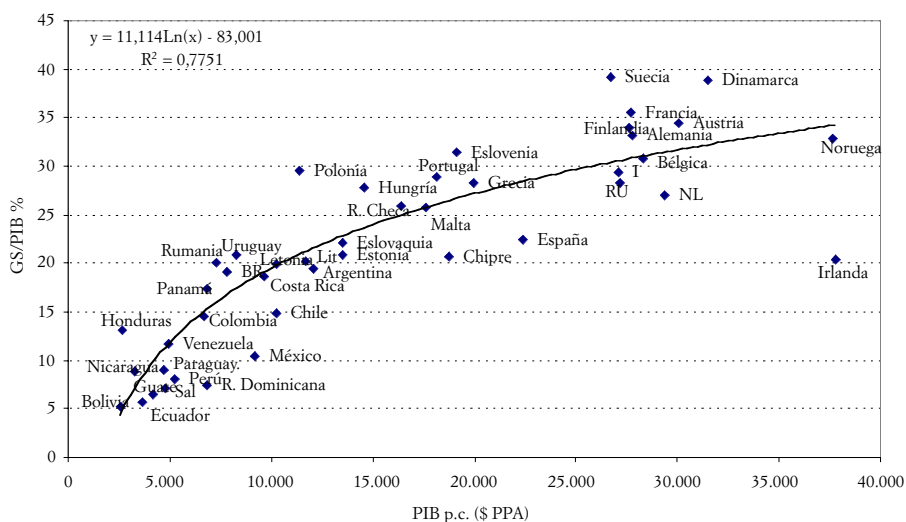
Uno de los mecanismos por los cuales la desigualdad educativa se transmite en mayor medida en desigualdad de ingresos en América Latina es la mayor remuneración de la educación en este continente. De acuerdo con Psacharopoulos y Patrinos (2002), la rentabilidad privada de educación en América Latina, tanto en primaria, secundaria como terciaria, sólo era superada por la obtenible en el África subsahariana, siendo muy superior a la de la OCDE. En concreto, los valores para América Latina eran de 26,6%, 17% y 19,5% respectivamente, frente a 13,4%, 11,3% y 11,6%.

III.3. Las peculiaridades de un Estado de Bienestar truncado

Aun estando en presencia de estructuras productivas que generan un alto nivel de desigualdad de mercado, es posible, en presencia de políticas públicas compensatorias, suavizar los niveles de desigualdad final en términos de renta disponible, bien a corto plazo, mediante el juego de impuestos (directos) y transferencias, bien a largo

plazo, mediante el gasto en educación y otras políticas de acceso a bienes productivos (reforma agrícola, microcréditos, etc.). En lo que a esto se refiere, y en contra de lo que se podría esperar, los países de América Latina no se caracterizan por tener niveles de gasto social anormalmente bajos para sus niveles de desarrollo, existiendo países, como Argentina, donde el gasto social (incluyendo educación) alcanza el 20% del PIB. Más aún, los países de América Latina siguen un comportamiento estándar en lo que se refiere al esfuerzo en protección social realizado, dado su PIB per cápita, de forma que, en términos globales, los países de mayor renta muestran un mayor esfuerzo en gasto social.

GRÁFICO VII. PIB PER CÁPITA Y ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL:
EUROPA Y AMÉRICA LATINA

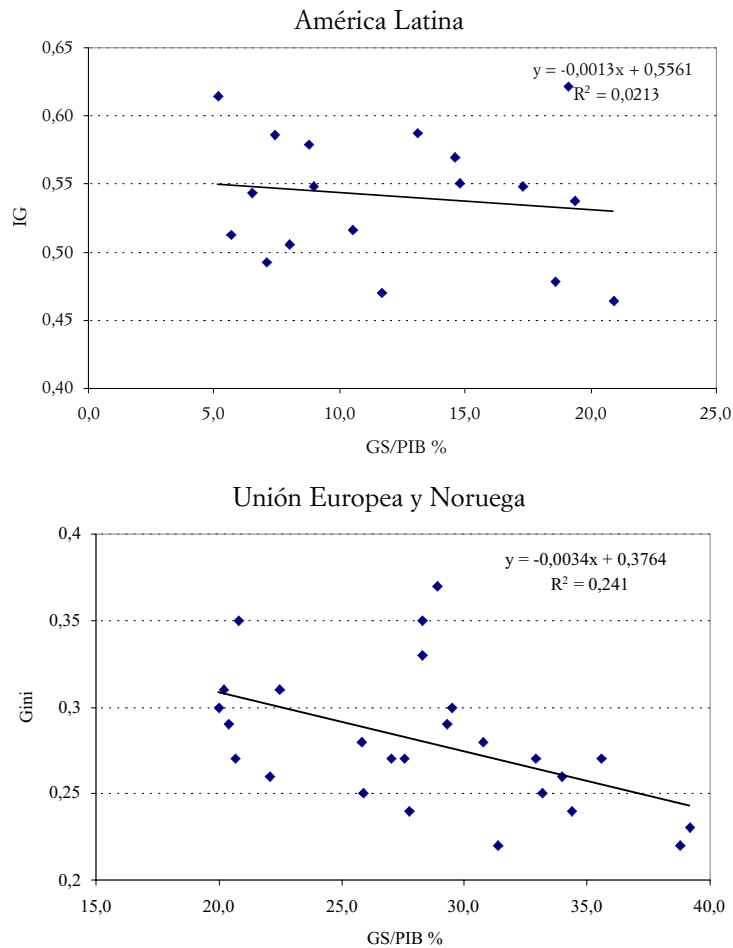


Fuente: UNDP, CEPAL, EUROSTAT y elaboración propia.

El Gráfico VII recoge el gasto social (incluyendo educación) como porcentaje del PIB de los países de América Latina, la Unión Europea y Noruega, así como su PIB per cápita en dólares a Paridad de Poder Adquisitivo. De su análisis se desprende que el aumento de la renta per cápita va acompañado de un mayor esfuerzo en protección social, y que la posición de los países de América Latina en su conjunto no dista mucho de la pauta estadística revelada por la función logarítmica reproducida en el gráfico. Al igual que ocurre en la Unión Europea, algunos países como Uruguay, Brasil u Honduras muestran un mayor esfuerzo en gasto social de lo que les «correspondería» dado su nivel de PIB per cápita, mientras que otros, como Chile, México o la República Dominicana habrían desarrollado sus sistemas de protección social menos de lo que cabría esperar dado su nivel de renta. Pero lo mismo ocurre con España o Irlanda, por un lado, y con Suecia o Dinamarca por otro.

No es, por lo tanto, en el capítulo de los perfiles de gasto donde sobresale este continente. Las diferencias principales aparecen cuando se analiza el impacto del gasto social sobre la distribución de la renta, ya que mientras que en la Unión Europea la relación entre desigualdad y esfuerzo en gasto social es claramente negativa –de forma que los países con un mayor desarrollo del Estado de Bienestar son también países con una distribución de la renta menos desigual–, en América Latina, como se puede apreciar en el Gráfico VIII, tal relación es inexistente. Esto es, a diferencia de los países de la Unión Europea, en América Latina el gasto social no tiene efecto alguno sobre la desigualdad.

GRÁFICO VIII. ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA, 2003



Fuente: EUROSTAT, CEPAL y elaboración propia.

En todo caso, antes de comentar este resultado es importante dejar claro que el Estado de Bienestar no se construye con la finalidad de luchar contra la desigualdad, sino con la intención de proteger a los ciudadanos frente a determinadas contingencias: enfermedad, penuria en la vejez, desempleo, etc. Pero al hacerlo de una forma universal y al desarrollarse, al amparo de aquél, programas satélite de asistencia social, el resultado final es que los Estados de Bienestar consolidados muestran una menor desigualdad y una menor tasa de pobreza.

La reducida capacidad redistributiva del gasto social en América Latina¹⁹ llama la atención sobre la existencia, en esta región, de lo que algunos analistas han denominado «Estados de Bienestar truncados», en donde son las clases económicamente más favorecidas las que durante mucho tiempo han acaparado una parte importante de las prestaciones sociales, frente a una mayoría de la población que, al estar al margen de la economía «formal» o vivir en el mundo rural, está también al margen de muchos de los mecanismos de protección social.

Esto, junto con la captura del Estado en muchos países y en muchas épocas por parte de oligarquías identificadas con los poderes económicos, y la ausencia de una democracia plena, habría conducido en muchos países a una utilización regresiva de los instrumentos económicos del Estado, generando regímenes de privilegio. Esta situación, aunque no siempre deriva en una redistribución regresiva de la renta (como pone de manifiesto el caso chileno, donde el gasto social tiene un fuerte componente redistributivo) reduce de forma importante en muchos países el impacto progresivo del mismo²⁰.

En los pocos estudios disponibles sobre el impacto distributivo del gasto social, resumidos en Ferranti *et al.* (2003), se observa cómo los distintos componentes del gasto social tienen un impacto distributivo desigual: alto y progresivo en el caso de la educación primaria, por ejemplo, y regresivo en el caso de pensiones contributivas, produciéndose la paradoja de que frecuentemente los programas universales con un alto nivel de cobertura tienen un efecto redistributivo mayor que aquellos selectivos dirigidos a la población más desfavorecida, pero que a menudo adolecen de un bajo nivel de cobertura. En todo caso, y en descargo de la política social, hay que señalar que las reformas aplicadas en la última década y el crecimiento del gasto social habrían posibilitado el mantenimiento del nivel de desigualdad en una década en la que las reformas económicas y el comportamiento de la economía probablemente habrían, en caso contrario, generado un aumento de tal inequidad (Morley, 2001). Además, existen elementos que apuntan a que «el patrón de ejecución del gasto social en educación y salud en América Latina estaría dando un giro y reorientándose a la progresividad, aunque

19. Una estimación del impacto sobre el índice de Gini del gasto social en 17 países de América Latina se puede encontrar en el capítulo II del *Panorama Social de América Latina* correspondiente a 2005 de la CEPAL, disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/23024/PSE2005_Cap2_GastoSocial.pdf.

20. Para un análisis más detallado de estas cuestiones véase el capítulo 8 de INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1998) o D. FERRANTI (2003), capítulos 5 y 9.

este giro es lento y heterogéneo» (CEPAL, 2005: 159). Así y todo, un organismo nada sospechoso de apoyar el intervencionismo público en la economía, como es la OCDE, señalaba en un reciente informe sobre América Latina (OCDE, 2007: 50) que la «región necesita de más gasto público, mejor y más justo», un objetivo que, sin embargo, se veía dificultado por la falta de legitimidad fiscal derivada, precisamente, de las injusticias e ineficiencias percibidas por la opinión pública en relación al gasto público, que estaría dejando su huella en la propia legitimidad del sistema democrático.

III.4. El papel de la demografía

El último elemento a considerar en nuestro repaso de los «sospechosos habituales» de la desigualdad en América Latina es la estructura demográfica y la composición de las familias. Como no toda la población de un país es potencialmente activa, su estructura etaria afectará a la capacidad productiva y a la distribución de la renta. Aquellos países con un alto porcentaje de población de edad muy joven o muy alta para trabajar verán reducido el peso de la población potencialmente activa sobre la población total y, por lo tanto, verán mermada, *caeteris paribus*, su capacidad productiva en comparación con otros países en donde la población dependiente sea menor en términos relativos. Si, simultáneamente, la estructura familiar es distinta según la posición que ocupen los individuos en la distribución de la renta, con familias más numerosas (con mayor número de dependientes) en las decilas más bajas que en las decilas más altas, el resultado final será no sólo un PIB más bajo en aquellos países con una mayor tasa de dependencia, sino también una distribución menos igualitaria.

Con la finalidad de conocer la evolución de América Latina en lo que se refiere a esta cuestión en un contexto comparado con otros países en desarrollo y de renta alta, en la Tabla VII se ha reproducido el peso que la población de menos de 14 años, la población de más de 64 y la suma de ambas tienen sobre la población total, para América Latina y para el conjunto de países de renta baja, media y países de la OCDE de renta alta²¹.

Como se puede apreciar, a comienzos de la década de 1960 América Latina tenía la mayor tasa de dependencia de las regiones contempladas en el gráfico, suponiendo la población teóricamente dependiente prácticamente la mitad de la población total. A partir de la década de 1980, la transición demográfica permite reducir la tasa de dependencia, de forma que en 2005 el peso de la población dependiente se había reducido en exactamente 10 puntos porcentuales. En todo caso, nótese como la tasa de dependencia en América Latina es sensiblemente más alta que la existente para el grupo de países de renta media al que pertenece la mayor parte de países de América

21. Clasificación del Banco Mundial. Los países de renta baja incluyen a 58 países, fundamentalmente africanos, e India. Los de renta media incluyen a un centenar de países, entre ellos la mayoría de países de América Latina, mientras que el último grupo incluye a 24 países de renta alta de la OCDE, entre ellos España.

Latina. Esto supone que el crecimiento del PIB per cápita en América Latina se habría visto lastrado por la existencia de una parte importante de la población que contribuía al denominador del mismo, en cuanto que población, pero no al numerador, por ser demasiado joven para participar plenamente en el sistema de producción. En la medida en que la desigualdad en la distribución de la renta, tal y como plantea la hipótesis de Kuznets, se vea afectada de forma cuadrática (primero positivamente y luego negativamente) por el nivel de PIB per cápita, este hecho explicaría, al menos parcialmente, la peor distribución de la renta de este continente²².

TABLA VII. PESO DE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL
(1960-2005)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Población con edad entre 0 y 14 (% del total)						
América Latina y el Caribe	42,2	42,5	39,8	36,4	32,0	30,0
Países de renta media	38,3	38,7	35,8	31,4	27,7	25,0
Países de renta baja	40,9	42,2	41,2	40,2	38,1	36,4
OCDE renta alta	28,1	26,7	22,9	19,8	18,4	17,6
Población con más de 64 (% del total)						
América Latina y el Caribe	3,9	4,2	4,4	4,7	5,5	6,1
Países de renta media	4,8	4,8	5,3	5,6	6,7	7,3
Países de renta baja	3,5	3,5	3,7	3,8	4,1	4,3
OCDE renta alta	9,1	10,2	11,7	12,9	14,5	15,4
Población «dependiente» (% del total)						
América Latina y el Caribe	46,1	46,7	44,2	41,1	37,5	36,1
Países de renta media	43,1	43,5	41,1	37,0	34,4	32,3
Países de renta baja	44,4	45,7	44,9	44,0	42,2	40,7
OCDE renta alta	37,2	36,9	34,6	32,7	32,9	33,0

Fuente: WORLD BANK (2007) y elaboración propia.

En segundo lugar, es sabido que, por distintas razones cuyo estudio no procede abordar ahora, el tamaño de las unidades familiares está relacionado de forma inversa con el nivel de renta de éstas, de forma que las familias económicamente más vulnerables suelen ser familias con un mayor número de miembros, reduciéndose por lo tanto su renta per cápita disponible y profundizando la desigualdad en la distribución de la renta²³. De acuerdo con estimaciones del IADB (1998), a finales de la década

22. La relación entre desigualdad y crecimiento de la renta en América Latina se trata, entre otros trabajos, en J. K. GALBRAITH y V. GARZA CANTÚ (1999), IADB (1998) y S. A. MORLEY (2000).

23. En todo caso, la relación entre renta y tamaño familiar es compleja, ya que al tiempo que el tamaño de la familia afecta a la renta per cápita, el aumento de la renta (esto es, el crecimiento económico) suele también traducirse en una reducción del tamaño medio de la familia. En Estados Unidos, por ejemplo, en 1962 la familia media era de 3,7 miembros, mientras que en 2002 se había reducido a 3,15.

pasada el número medio de hijos de las familias de América Latina de la decila más rica de renta era de 1,4, mientras que en el caso de la decila más pobre alcanzaba 3,3. Dado que cuanto mayor es el número de hijos menor suele ser la educación de la mujer y las posibilidades de ésta de tener (por ambas razones) un trabajo de mercado, el impacto del mayor tamaño familiar frecuentemente se verá ampliado por el menor número de adultos trabajando en la unidad doméstica. Como resultado, mientras que en término medio la distancia de renta familiar entre ambos tipos de hogares es de un factor multiplicativo de 12,3, la distancia en términos per cápita aumenta hasta un factor de 19,9 (IADB, 1998: 57)²⁴.

Como contrapunto hay que señalar que en la medida en que las cohortes jóvenes se incorporen satisfactoriamente al mercado de trabajo, el desequilibrio poblacional, en el futuro, a favor de las cohortes activas generará por sí mismo un aumento de la capacidad productiva de los países de América Latina, lo que en la terminología especializada se ha denominado una «ventana demográfica de oportunidad», con implicaciones potencialmente favorables en términos de mejora de la distribución de la renta (Antón, 2007), especialmente si van acompañadas de la esperable reducción del tamaño medio de las unidades familiares que conforman las primeras decilas de renta, derivada de la culminación de la transición demográfica.

IV. RECAPITULACIÓN E IMPLICACIONES

De acuerdo con el Latinobarómetro de 2001, sólo en un país de América Latina: Venezuela, más de una quinta parte de la población consideraba que la distribución de la renta existente era justa o muy justa; tal porcentaje no llegaba al 10% en países como Perú, Colombia o Argentina. Este resultado nos indica que la desigualdad no es sólo comparativamente alta en la región, la mayor del mundo, sino que es interpretada mayoritariamente por sus habitantes como injusta. Otras investigaciones demoscópicas apuntan en la misma dirección; así, en el año 2000 las tres cuartas partes de los latinoamericanos consideraban que no toda la población tenía las mismas oportunidades para superar la pobreza, mientras que el 70% consideraba que el éxito económico dependía de tener buenas conexiones personales, y el 54% estimaba que aquél no estaba relacionado con el trabajo arduo (Gaviria, 2005). Este hecho, por sí mismo, sitúa la distribución de la renta como uno de los problemas centrales de la región, y así se ha reconocido en múltiples contextos, entre ellos las últimas elecciones presidenciales de Chile.

Junto con esta interpretación de la desigualdad como un problema *per se*, la literatura económica más moderna baraja múltiples mecanismos de impacto negativo de la desigualdad sobre el funcionamiento de la economía y el crecimiento económico.

24. Un análisis de la diversidad de estructuras familiares en América Latina se puede encontrar en los respectivos capítulos IV del *Panorama Social de América Latina* correspondientes a 2004 y 2006 de la CEPAL, disponibles en <http://www.cepal.org/publicaciones>.

Así, para Alesina y Perotti (1993), la mayor inestabilidad social asociada a altos niveles de desigualdad afectará negativamente a la tasa de inversión y al crecimiento. Desde otra óptica se defiende que los países más desiguales tendrán, precisamente al intentar desactivar los efectos de esta mayor desigualdad sobre la estabilidad social, unas políticas redistributivas más ambiciosas, desviando recursos para políticas más directamente implicadas con el crecimiento. También se puede argumentar que la desigualdad repercutirá en la elección de gobiernos populistas, con el consiguiente riesgo de que aparezcan desequilibrios macroeconómicos.

Igualmente, numerosos estudios (Machin y Meghir, 2000) apuntan a la existencia de una relación positiva entre desigualdad y delincuencia, con un efecto negativo sobre la actividad económica. En esta línea, los estudios sobre determinantes económicos de las guerras civiles también consideran la extrema desigualdad como una de las variables relevantes para explicar los conflictos bélicos, aunque la importancia de la misma está sujeta a debate (Muñoz de Bustillo, 2007). Independientemente de lo anterior, la mayor desigualdad exige mayores tasas de crecimiento para alcanzar las mismas tasas de reducción de la pobreza (CEPAL, 2004: 71), y puesto que la reducción de la misma conduce a su vez a mayores tasas de crecimiento del PIB (vía mayor inversión familiar en educación, caída en la tasa de fertilidad y mejoras en los niveles de nutrición), mayor desigualdad significará también por esta vía menor crecimiento²⁵.

Por último, el alto nivel de desigualdad reduce el impacto positivo sobre el bienestar del crecimiento económico, como ocurre con la pobreza: cuanto más desigual sea un país, mayor será el crecimiento económico necesario para que aquellos peor situados en la distribución de la renta vean mejorar sus condiciones de vida.

De esta forma, el alto nivel de desigualdad no sólo es condenable desde determinadas posiciones éticas, sino que exige un mayor nivel de crecimiento económico para alcanzar unos determinados objetivos de bienestar de la población y reducción de la pobreza, al tiempo que puede dificultar la consecución de tales metas.

Cuando estas consideraciones se realizan sobre el marco de referencia establecido en las dos primeras secciones de este trabajo (por un lado, América Latina como continente más desigual de la Tierra; por otro, el escaso avance, cuando no retroceso, en materia de mejora de la distribución de la renta en las últimas décadas), el problema aparece en toda su dimensión. Frecuentemente se dice que el primer paso para resolver un problema es reconocerlo como tal. Si esto es así, podemos decir que los últimos años han supuesto un paso adelante en la resolución del problema de desigualdad existente en América Latina, en la medida en que éste ha pasado a ocupar la atención de las principales agencias internacionales preocupadas por el desarrollo, así como de muchos investigadores que hace tan sólo dos décadas ignoraban esta cuestión.

Ahora bien, la distribución de la renta, como hemos visto, responde a múltiples factores, muchos de ellos enquistados en la sociedad, sobre los que es difícil actuar en el corto plazo, ya que las políticas de redistribución de la renta van a ser duramente

25. Una reciente revisión de la relación entre crecimiento y desigualdad se puede encontrar en J. A. ALONSO (2005) o en WORLD BANK (2006).

combatidas por aquellos que sean desfavorecidos por tal redistribución, y porque al alterar los incentivos del mercado pueden dar lugar a efectos secundarios perversos: fuga de capitales, huelga de inversión, etc.: problemas especialmente graves en un mundo cada vez más abierto al exterior.

Probablemente el escenario más factible en el que plantear estrategias distributivas sea el medio-largo plazo, e implique el fortalecimiento de la fiscalidad del Estado (especialmente en materia de imposición directa), la mejora de la calidad educativa, la reestructuración de las políticas de gasto público (especialmente, pero no sólo, social) para potenciar su impacto distributivo, y una política de acceso a propiedades, especialmente importante en el caso de países donde el sector agrícola tiene todavía un peso importante en el empleo y en el PIB.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto. Income distribution, political instability, and investment. *European Economic Review*, 1993, 40 (6): 1203-1228.
- ALONSO, José Antonio. Equidad y crecimiento: una relación en disputa. *Principios. Estudios de Economía Política*, 2005, 1: 9-36.
- ALTIMIR, Óscar. Income distribution and poverty through crisis and adjustment. *ECLAC Review*, 1994, 52: 7-38.
- ALTIMIR, Óscar. Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 1994, LXI (241): 85-133.
- ANTÓN, José Ignacio. *Ensayos sobre Seguridad Social y Distribución*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, 2007.
- BECCARIA, Luis; GROISMAN, Fernando; CALERO, Jorge; LARREA, Carlos; BARCEINAS, Fernando y CORTÉS CÁCERES, Fernando. *La incidencia de la educación sobre el bienestar de los hogares*. Buenos Aires: SITEAL-UNESCO-IIPE-OEI, 2005.
- BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. G. y LEITE, Phillippe G. *Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions across Countries*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2828, 2002.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- DE GREGORIO, José y LEE, Jong-Wha. Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-Country Data. *Review of Income and Wealth*, 2002, 48 (3): 395-416.
- DEININGER, Klaus y OLINTO, Pedro. *Asset Distribution, Inequality, and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2375, 2000.
- DENEVAN, William M. (ed.). *The Native Population in the Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin Press, 1976.
- ELLIOT, John H. *Imperios del Mundo Atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*. Madrid: Taurus, 2006.
- ENGERMAN, Stanley L. y SOKOLOFF, Kenneth L. *Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development*. National Bureau of Economic Research Working Paper, n.º 11057, 2005. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w11057>.
- FERRANTI, David de; PERRY, Guillermo E.; FERREIRA, Francisco H. G. y WALTON, Michael. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004.

- GALBRAITH, James. K. y GARZA CANTÚ, Vidal. *Grading the performance of the Latin American Regimes: 1970-1995*. University of Texas Inequality Project Working Paper, n.º 10, 1999.
- GASPARINI, Leonardo y TORNAROLLI, Leopoldo. Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata. Artículo preparado para el 2006 World Bank LAC Flagship Report *Informality in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.
- GAVIRIA, A. *Movilidad Social en América Latina: realidades, percepciones, y consecuencias*. Bogotá: Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, 2005.
- GRADSTEIN, Mark y MILANOVIC, Branko. Does liberté = égalité? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies. *Journal of Economic Surveys*, 2004, 18 (4): 515-537.
- IADB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK). *Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: IADB, 1998.
- LONDOÑO, Juan Luis y SZÉKELY, Miguel. Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. *Journal of Applied Economics*, 2000, III (1): 93-134.
- MACHIN, Steve y MEGHIR, Costas. *Crime and economic incentives*. Institute for Fiscal Studies Working Paper, n.º W00/17, 2000.
- MILANOVIC, Branko. *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press, 2005. Existe traducción al español: *La era de las desigualdades: dimensiones de la desigualdad internacional y global*. Madrid: Sistema, 2006.
- MISTIAEN, Johan y RAVALLION, Martin. *Survey compliance and the distribution of income*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2956, 2003.
- MORLEY, Samuel A. The Effects of Growth and economic reform on income distribution in Latin America. *CEPAL Review*, 2000, 71: 23-40.
- MORLEY, Samuel A. *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. Mercado de trabajo y exclusión social. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2002, 16: 89-124.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. Desigualdad, violencia y desarrollo. La Economía Política de los conflictos civiles armados. *Principios. Estudios de Economía Política*, 2007, 9: 5-46.
- OECD. *Latin American Economic Outlook*. Paris: OECD, 2008.
- OTSUKA, Keijiro; CHUMA, Hiroyuki y HAYAMI, Yujiro. Land and Labor Contracts in Agrarian Economies: Theories and Facts. *Journal of Economic Literature*, 1992, 30: 1965-2018.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro. When did America Fall Behind? Evidence from Long-run International Inequality. Presentado en el *Inter-American Seminar on Economics 2004*, NBER México, 2-4 de diciembre, 2004.
- PRITCHETT, Lant. Where Has All the Education Gone? *World Bank Economic Review*, 2001, 15 (3): 367-391.
- PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry. *Returns to investment in Education. A Further Update*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2881, 2002.
- SZEKELY, Miguel y HILGERT, Marianne. *What's behind the inequality we measure? An Investigation Using Latin American Data*. IDB-OCE Working Paper, n.º 409, 1999. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=223587.
- THOMAS, Vinod; WANG, Yan y FAN, Xibo. *A New Dataset on Inequality in Education: Gini and Theil Indices of Schooling for 140 countries, 1960-2000*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.
- WORLD BANK. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- WORLD BANK. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

LAS RELACIONES ENTRE EQUIDAD Y CRECIMIENTO
Y LA NUEVA AGENDA PARA AMÉRICA LATINA
*The relationships between equity and growth and the new agenda
for Latin America*

Miguel CARRERA TROYANO y José Ignacio ANTÓN

Universidad de Salamanca

✉ mcarrera@usal.es

✉ janton@usal.es

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 43-66]

Fecha de recepción: noviembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2008

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar los cambios ocurridos en la teoría económica acerca de las relaciones entre equidad y crecimiento y su influencia sobre las nuevas agendas propuestas para el desarrollo de América Latina. Para ello se parte de la elipsis de las cuestiones distributivas en las recomendaciones de política económica formuladas en las décadas de 1980 y 1990, comenzando por el Consenso de Washington. A continuación se presentan las propuestas teóricas (y los ejercicios empíricos realizados a partir de ellas) que analizan el nexo entre crecimiento y desigualdad y que ponen en cuestión la existencia de una «curva de Kuznets». También se exponen los distintos postulados sobre el efecto que la desigualdad tiene sobre el crecimiento económico y se abordan los cambios en la teoría del crecimiento y los resultados de los ejercicios empíricos que han llevado a la consolidación de una relación negativa entre desigualdad y crecimiento. Finalmente se analiza el impacto de estos cambios sobre las propuestas de política económica que se han realizado en los últimos años para renovar la agenda latinoamericana.

Palabras clave: crecimiento, equidad, nueva agenda, América Latina.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyse the changes in economic theory regarding the relationship between equity and growth and their influence on the development agendas proposed for Latin America. We departed from the ellipsis of distributional issues in the advised economic policies formulated in the 80s and 90s, beginning with the Washington Consensus. Then, the theoretical proposals (and the corresponding empirical evidence) that analyse the nexus between growth and equity and that question the existence of the «Kuznets Curve» are presented.

The different postulates on the effects of inequality on economic growth are also revised and the changes in growth theory and the empirical results that maintain the idea of a relative relationship between equity and growth are exposed. Finally, we analyse the impact of these changes on the recent proposals for economic policy formulated in order to renew the Latin American agenda.

Key words: growth, equity, new agenda, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN¹

El objetivo del trabajo es analizar los cambios ocurridos en la teoría económica acerca de las relaciones entre equidad y crecimiento y su impacto sobre las nuevas agendas propuestas para el desarrollo de América Latina. La hipótesis de partida es que la evolución de la teoría del crecimiento en la década de 1990, con la incorporación de la desigualdad como factor limitante del crecimiento económico de largo plazo de los países, contribuyó a la transformación de la agenda económica. Aunque esta relación había sido propuesta veinte años antes por los autores de la Economía del Desarrollo², la modelización de esta relación dentro de modelos neoclásicos hizo que este efecto negativo se integrara en la ortodoxia económica. Debe señalarse, no obstante, que un cambio ideológico tendrá un papel fundamental en la transformación de la agenda, producto de la vuelta progresiva de las consideraciones de equidad tras el periodo de Reagan. Este cambio en los juicios de valor ha coincidido con los esfuerzos destinados a renovar la teoría del crecimiento, favoreciendo el desarrollo de una literatura que ha permitido sumar razones económicas a otras razones morales para justificar las políticas que buscan un aumento de la equidad.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se revisa el planteamiento de los problemas de equidad en las propuestas de política económica formuladas en las décadas de 1980 y 1990, comenzando por el Consenso de Washington. En el segundo se repasan las propuestas teóricas (y los ejercicios empíricos realizados a partir de ellas) que analizan el nexo entre crecimiento y desigualdad, así como las implicaciones de trabajos recientes que ponen en cuestión la existencia de una «curva de Kuznets». En el tercero se exponen los análisis que se realizaban desde la Economía del Desarrollo en relación al efecto que la desigualdad tiene sobre el crecimiento económico y se abordan los cambios en la teoría del crecimiento y los resultados de los ejercicios empíricos que han llevado a la defensa de una relación negativa entre desigualdad y crecimiento. En el cuarto se analiza el impacto de estos cambios sobre las propuestas de política económica que se han realizado en los últimos años para renovar la agenda latinoamericana. En el último apartado se recogen las principales conclusiones del trabajo.

1. Versiones previas de este trabajo se presentaron en el VII Network of Poverty and Inequality Meeting en la Universidad de las Américas de Puebla, México, en julio de 2005, y en el Seminario Pobreza y Desigualdad en América Latina en la Universidad de Salamanca, España, en octubre de 2005.

2. Véase M. P. TODARO (1977).

II. LA EQUIDAD EN EL CONSENSO DE WASHINGTON

El punto central de este apartado es el análisis de las consideraciones de equidad en las propuestas de política económica para América Latina formuladas tras la crisis de la deuda de 1982, que marcó un punto de ruptura con la tradición proteccionista e intervencionista que prevaleció desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Debe señalarse que antes de esa fecha el Informe del Desarrollo Mundial de 1980 del Banco Mundial, dedicado a la pobreza y coordinado por Bevan Waide y Hollis Chenery, aunque reconocía que no había acuerdo sobre cuáles eran los niveles de desigualdad «de-seables» en una sociedad, destacaba la influencia negativa de la presencia de elevados niveles de pobreza sobre el crecimiento y situaba a la desigualdad como parte de la explicación de este fenómeno³.

La crisis económica en los países en desarrollo en la década de 1980, en la que se detuvo el crecimiento económico, aunada al cambio político-ideológico, con los gobiernos de Reagan y Thatcher, así como la extensión de las políticas neoliberales y monetaristas, provocaron un cambio de énfasis en las propuestas, situando el crecimiento muy por delante de otras consideraciones.

Como antecedente de los intentos por delimitar una nueva agenda para América Latina, tras la crisis, puede citarse el libro de Balassa *et al.* (1986), que proponía una estrategia con tres pilares: orientación de la economía hacia el exterior, niveles adecuados de ahorro y reorientación en el papel del gobierno. No obstante, más allá de algunos párrafos donde se destaca la importancia del papel del Estado en la prestación de servicios básicos, las consideraciones de equidad no forman un núcleo de la agenda de estos autores⁴.

Entre todas las propuestas de la época sobresale, por el eco alcanzado, el llamado Consenso de Washington, decálogo confeccionado por Williamson (1990) para sintetizar las medidas que, a su juicio, eran objeto de consenso entre los organismos financieros internacionales establecidos en Washington (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) y los distintos departamentos de la Administración de Estados Unidos en el gobierno del presidente Bush (padre). La

3. «The connection between economic growth and poverty reduction goes both ways [...] People who are unskilled and sick make little contribution to a country's economic development. Development strategies that bypass large numbers of people may not be the most effective way for developing countries to raise their long-run growth rates», WORLD BANK (1980: 36). Sorprende este informe por su «modernidad» en el énfasis puesto en la acumulación de capital humano (salud y educación primaria) como herramienta para la equidad y el crecimiento (p. 37), la reforma agraria o el acceso al mercado de capitales (p. 41) y su lectura genera la sensación de que el avance de la economía se produce en círculos y 25 años después se vuelve a conceptos que en el trabajo de Waide y Chenery estaban claramente afianzados.

4. Así, la reforma del Estado implica una reducción de su papel como regulador y productor, justificada por razones de eficiencia económica, pero también por el ahorro de recursos que le permitirá prestar servicios básicos que aseguren el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres. B. BALASSA *et al.* (1986).

equidad tiene un papel mínimo en estas propuestas, pues como el propio Williamson afirma:

My version [of Washington Consensus] quite consciously eschewed redistributive policies, on the view that George Bush's Washington had not reached a consensus on their desirability (Williamson, 1999).

A pesar de esto, sí existen en el decálogo referencias a la equidad. Así, Williamson (2002), argumentando que el objetivo del Consenso de Washington era excesivamente estrecho, resume este objetivo como *accelerating growth without worsening income distribution* y, efectivamente, esta cautela de que las políticas no deben empeorar la distribución es explícita en su texto⁵; sin embargo, no aparece como objetivo la mejora en la distribución de la renta. Esta estrechez de objetivos, según el propio Williamson (2003a), es una de las principales razones que explican los desalentadores resultados alcanzados por la región⁶.

No obstante, como destacan Birdsall y De la Torre (2001), los diez puntos del Consenso de Washington «hablaban más de equidad y reducción de la pobreza de lo que la mayoría de opinantes parece haber advertido»⁷ y en su argumentación muestran los efectos positivos sobre la equidad de la disciplina fiscal y el cambio en las prioridades del gasto público y las potenciales implicaciones de los otros puntos del decálogo. A pesar de esta «cuasi» elipsis de la equidad, Williamson (2002) considera que la mayor parte de los puntos de la agenda que él extractó era favorable para los pobres, aunque esta conclusión es sensible a la forma en la cual se implementen las reformas, como es el caso de la reforma fiscal, la privatización y, sobre todo, la liberalización financiera⁸.

En cualquier caso, la expresión Consenso de Washington se ha ido independizando progresivamente de su significado original⁹ hasta ser usada de manera muy generalizada como sinónimo de «neoliberalismo» o «fundamentalismo del mercado». En palabras del propio Williamson, la expresión Consenso de Washington

5. Así, J. WILLIAMSON (1990), al introducir el decálogo afirma: «It is generally assumed, at least in technocratic Washington, that the standard economic objectives of growth, low inflation, a viable balance of payments, and an equitable income distribution should determine the disposition of such policy instruments».

6. Véase J. WILLIAMSON (2003a). También J. WILLIAMSON (2002) afirma que «If one regards poverty as an affront to human dignity, then one will care not simple about the level and growth of income but about its distribution as well».

7. Véase N. BIRDSALL y A. DE LA TORRE (2001).

8. «I conclude that, for most of the reforms embodied in my version of the WC, the presumption is very much that they will be pro-poor. In a few cases this conclusion is sensitive to the way in which reform is implemented [...] That is not at all to claim that the Washington Consensus [...] constituted a policy manifesto adequate for addressing poverty» (J. WILLIAMSON, 2000).

9. Para una explicación de la evolución del significado del Consenso de Washington pueden ser clarificadores los trabajos de R. KANBUR (1999), M. NAIM (1999 y 2002) y los del propio J. WILLIAMSON (2000 y 2003b).

has come to be used to describe an extreme and dogmatic commitment to the belief that markets can handle everything (Williamson, 2000).

Entendida en este sentido, que Williamson sintetiza como: *laissez-faire*, *Reaganomics*, *let's bash the state*, *the market will resolve everything*, no resulta sorprendente que no se consideren políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. Debe señalarse, no obstante, que el debate semántico sobre el significado del Consenso, además de bastante estéril, excede el objetivo de este apartado, en el que se quiere hacer patente la ausencia casi completa de las políticas redistributivas en cualquiera de las interpretaciones posibles del término y también en las propuestas de los organismos financieros internacionales que, no debe olvidarse, tenían una notable capacidad de influencia sobre las agendas nacionales mediante el condicionamiento de los préstamos.

Como contrapunto a esta omisión de los temas distributivos en el Consenso de Washington original, el tema de la equidad está presente en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990), que en su informe *Transformación productiva con equidad* resalta el carácter regresivo del ajuste y el deterioro social y destaca, mostrando influencias de la Economía del Desarrollo, tanto la relación entre equidad, ahorro y desarrollo como «el carácter esencial de una política de formación de recursos humanos en que confluyan el aumento de la equidad con el aumento de la productividad»¹⁰. Así, Rosenthal destaca que

el crecimiento es condición necesaria para lograr mayor equidad, mientras que la equidad y una mayor cohesión social se perciben como condiciones necesarias para que este crecimiento sea sostenible en el tiempo (Rosenthal, 1991).

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990 del Banco Mundial (World Bank, 1990), dedicado de nuevo a la pobreza y coordinado por Lyn Squire bajo la dirección de Stanley Fischer, sitúa en primer lugar el crecimiento económico en la lucha contra la pobreza. El informe analiza las políticas que pueden hacer que disminuya la pobreza y su impacto distributivo. Aunque no hay una argumentación clara del efecto que pueden tener la pobreza o la desigualdad sobre el crecimiento, en la parte final («Prospects for the poor») se defienden para América Latina, con base en su grado excepcionalmente alto de desigualdad, políticas para promover un crecimiento que la reduzca¹¹. No obstante, debe recordarse que, con independencia de sus informes, las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales hicieron más hincapié en el recorte del gasto público que en el encauzamiento del mismo hacia políticas de educación o salud (Kanbur, 1999).

10. Véase CEPAL (1990), basado en trabajos previos de Fernando Fajnzylber, quien puso de manifiesto la singularidad de la experiencia latinoamericana, donde ningún país había sido capaz de lograr simultáneamente crecimiento y equidad. Véase, por ejemplo, F. FAJNZYLBER (1992).

11. Principalmente eliminando sesgos que favorezcan técnicas intensivas en capital para que el crecimiento genere puestos de trabajo para los pobres y manteniendo y, en algunos casos, expandiendo la provisión de servicios públicos para los pobres.

III. CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD MEDIO SIGLO DESPUÉS DE KUZNETS

A lo largo de los últimos cincuenta años, el efecto del crecimiento sobre la distribución de la renta ha sido objeto de debate, tanto desde el punto de vista teórico como del empírico. No se trata esta relación de una cuestión baladí, pues las conclusiones extraídas de este vínculo pueden tener fuertes implicaciones en materia de política económica.

El punto de partida del debate, tanto teórico como empírico, se sitúa a mediados del siglo pasado y se encarna en la figura de Simon Kuznets (1955), para quien la evolución de la desigualdad era, posiblemente, una consecuencia connatural al desarrollo económico. En un primer momento, el paso de una economía agraria a una industrial implicaría un incremento de la desigualdad, debido a que en el sector rural los salarios se caracterizan por un menor nivel y dispersión que en el sector urbano y, en esta etapa, el traslado de mano de obra desde el medio rural al urbano originaría una distribución de la renta menos igualitaria. Posteriormente, Kuznets afirmaba que era razonable pensar que la desigualdad salarial dentro del sector urbano comenzaría a disminuir, lo cual provocaría una mejora en la distribución de la renta. Las propias palabras del autor resumen a la perfección lo que se conoce como la hipótesis de Kuznets:

[La desigualdad] se incrementa en los comienzos del crecimiento económico, cuando más rápido es el paso de la etapa pre-industrial a la industrial. Se estabiliza cierto tiempo y luego comienza a caer (Kuznets, 1955).

Kuznets basaba su hipótesis en apenas media decena de observaciones de otros tantos casos nacionales, según las cuales la desigualdad había crecido hasta alrededor de la Primera Gran Guerra, momento a partir del cual se habría estabilizado hasta la década de 1920, cuando habría comenzado a caer. Difícilmente podría imaginar este autor que a lo largo de más de medio siglo desde que planteó su hipótesis, los economistas tomarían esta relación de U invertida entre crecimiento y desigualdad como punto de referencia de sus trabajos y no cesarían en su empeño por contrastar la existencia –o no– de la relación postulada por Kuznets. No deja de sorprender que tan ardua tarea haya tomado como centro esta hipótesis, más aún cuando el propio Kuznets recalca que

Al concluir este estudio somos perfectamente conscientes de la poca información fidedigna que el mismo contiene. Quizá sólo un 5 por 100 de su contenido se funda en la experiencia siendo el resto especulación, teñida también en parte por nuestros propios deseos (Kuznets, 1955).

También, respecto a la extrapolación de la evolución de la desigualdad para los países en desarrollo advertía:

Es peligroso utilizar simples analogías; no podemos afirmar que puesto que la desigualdad en la distribución de la renta condujo en el pasado a Europa Occidental a la acumulación

de ahorros necesarios para formar los primeros capitales, para asegurar el mismo resultado en los países subdesarrollados es preciso mantener, e incluso acentuar, la desigualdad en la distribución de la renta (Kuznets, 1955).

A pesar de las cautelas que manifestaba Kuznets, su trabajo ha marcado toda la literatura económica sobre desigualdad hasta nuestros días. En palabras de Kanbur,

As every new attempt to model development and distribution does so with at least an eye on whether or not the model can, in principle, generate an inverted-U [...], while most empirical work keeps returning to the question of whether or not there is an inverted-U pattern to be discerned in the data (Kanbur, 2000).

En este orden de cosas se han sucedido un sinnúmero de trabajos teóricos que van desde Stiglitz (1969), que llevaba a cabo una extensión del modelo neoclásico de crecimiento de Solow, pasando por Robinson (1976), que básicamente refina el razonamiento kuznesiano, hasta los más recientes, pertenecientes al campo de la economía política, como Perotti (1993), que han tratado de discernir relaciones teóricas que se correspondiesen con la hipótesis de Kuznets.

Desde el punto de vista empírico, la influencia de la búsqueda de la U invertida es incluso mayor y no se trata aquí de presentar una revisión de toda la literatura sobre esta cuestión, por lo que nos ceñiremos a los trabajos más conocidos¹². A pesar de que la hipótesis de Kuznets fue formulada para explicar la evolución de la desigualdad en los países, a lo largo del tiempo, la carencia de datos adecuados llevó a que los primeros contrastes empíricos de la curva de Kuznets se apoyasen en datos de corte transversal. De este modo, trabajos como el de Paukert (1973), que tomaba 56 países y cuya base de datos fue referencia durante décadas, el de Adelman y Morris (1973) o el de Ahluwalia (1976), con 62 casos nacionales, sostenían la hipótesis de la U invertida.

Chenery (1979) también afirmaba que se verificaba dicha hipótesis, tomando en consideración datos de series temporales de un número limitado de países, si bien este autor considera que la relación no era determinista, existiendo un amplio espacio para la actuación política. Por otra parte, también fue frecuente verificar la existencia de la curva de Kuznets para casos nacionales, como la compilación de Brenner *et al.* (1991), en la que los autores tratan de encontrar evidencias empíricas que sostengan la hipótesis de Kuznets para algunos países desarrollados. En contraste, y a partir de datos de corte transversal, Kanbur (2000) –basándose en Anand y Kanbur (1993)– afirma que los resultados son altamente dependientes de las especificaciones, pudiéndose encontrar no sólo la forma de U invertida sino la relación contraria, lo que lleva a este autor a concluir que los resultados no son firmes y no hay evidencia que apoye la curva de Kuznets.

Una nueva oleada de trabajos siguió a la conformación de una nueva base de datos sobre desigualdad por parte de Deininger y Squire (1996). Esta compilación, además

12. Revisiones más exhaustivas pueden encontrarse en R. BÉNABOU (1996), P. AGHION *et al.* (1999), F. STEWART (2000) y J. A. ALONSO (2005).

de ampliar el espectro de casos nacionales cubierto, añadió una dimensión temporal que, aunque modesta, ofreció el primer panel de datos disponible de observaciones para contrastar la curva de Kuznets. Los propios autores, Deininger y Squire (1998), encontraban cierto apoyo a la hipótesis de Kuznets en un análisis *cross-section*, pero ésta era descartada mediante la utilización de técnicas de panel, en tanto que sólo en el 10% de los casos nacionales existía la relación de U invertida. Por su parte, Barro (1999), que añade 48 observaciones a la base de datos de Deininger y Squire, afirma que la curva de Kuznets emerge como una clara regularidad empírica (aunque apenas explica entre el 12 y el 22% de la varianza). Mbaku (1997) también contrasta la relación entre desarrollo y desigualdad con esa misma base de datos, pero utiliza como variables aproximativas del desarrollo económico el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Calidad Física de Vida, para encontrar una relación coherente con lo señalado por Kuznets. Ravallion (1995 y 2001), utilizando fuentes primarias (encuestas de hogares), concluye la ausencia de correlación entre crecimiento y desigualdad. Ravallion (2001) afirma que su hallazgo dista mucho de significar la neutralidad del crecimiento en términos distributivos y que no se puede apreciar una regularidad empírica significativa en uno u otro sentido.

El informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 1998 (IADB, 1998) no rechaza la vigencia de la curva de Kuznets, sino que afirma que la mayor parte de los países de América Latina se encontraban en la parte descendente de la U invertida y sostenía que un tercio de la desigualdad del continente respecto a los países industrializados se debía a un menor desarrollo relativo, circunstancia no sólo relacionada con una menor renta per cápita en el continente respecto a otras regiones, sino con una menor urbanización y un mayor crecimiento demográfico, entre otras variables.

En los últimos tiempos, como señalan Aghion *et al.* (1999), varios trabajos empíricos apuntan hacia un incremento de la desigualdad (especialmente en materia de salarios) en un número considerable de países, entre los cuales se suelen citar Estados Unidos, Reino Unido o Suecia. Por ejemplo, Cornia y Kiiski (2001) encontraron que en 48 de los 73 países de la muestra se vislumbraba un incremento de la desigualdad entre las décadas de 1950 y 1990, y en 29 de estos casos la inequidad siguió una trayectoria en U –y no de U invertida–. A esas mismas conclusiones llegaron también Alderson y Nielsen (2002), que circunscriben su estudio a varios países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y que, como los anteriores autores, focalizan su crítica en el proceso de mundialización y en el cambio en las relaciones laborales.

Por otro lado, en recientes trabajos parece haberse reabierto el debate acerca de la calidad de los datos, especialmente con los trabajos de Atkinson y Brandolini (2001 y 2003), que centran su crítica en el uso de fuentes secundarias para contrastar este tipo de relaciones. Estos autores destacan la escasa calidad, heterogeneidad y falta de consistencia de los datos de Deininger y Squire, que fundamentalmente se derivaría de que en algunos países los datos corresponden a gasto y en otros a renta, a la utilización en los estudios de diferentes escalas de equivalencia, a que en algunos casos los datos corresponden a renta bruta y en otros a neta, la falta de verosimilitud de algunos de los datos,

etc. Asimismo, también cuestionan algunas prácticas econométricas utilizadas en la literatura para corregir los problemas mencionados, que en muchos casos parecían tener un carácter *ad hoc*. Mientras que Atkinson y Brandolini centran sus críticas en los datos sobre países de la OCDE, Székely y Hilgert (1999) adoptan un enfoque exclusivamente latinoamericano y señalan que existen evidentes disparidades entre las formas de recabar la información en las encuestas de hogares, que explican la mayor parte de las diferencias entre países e interfieren en el análisis de la relación entre crecimiento e inequidad.

Galbraith *et al.* (2000) y Galbraith y Kum (2002) se suman a las críticas y emplean en sus estimaciones de la relación entre crecimiento y desigualdad la base de datos UNIDO de las Naciones Unidas, con gran cobertura temporal y espacial de los salarios del sector manufacturero, que cuadruplica el número de observaciones de Deininger y Squire y se presenta como una fuente con mayor consistencia y homogeneidad. Aunque los autores presentan varios argumentos para la utilización de estos datos, entre ellos la mayor coherencia respecto a las observaciones de los últimos años sobre distribución de la renta que la base de datos de Deininger y Squire, no cabe duda de que el uso de salarios del sector manufacturero adolece de un serio problema de representatividad. En todo caso, los autores afirman corroborar la hipótesis de Kuznets e incluso hablan del incremento de la dispersión salarial experimentado en países de elevado desarrollo¹³. Milanovic (1994), por su parte, plantea una alteración sustancial de la curva de Kuznets, a través de una estimación con datos de corte transversal procedentes de una recopilación propia. Aunque afirma que existe la U invertida, las preferencias de la sociedad respecto a la desigualdad –representadas por variables de elección social, como empleo y gasto correspondientes al sector público– son muy relevantes y explican parte de la desigualdad entre países, si bien estima que estas preferencias son especialmente relevantes para explicar los distintos niveles de desigualdad en los países pobres.

Llegado este punto, cincuenta años después de que Kuznets formulara su hipótesis no parece existir consenso en torno al impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad. En este orden de cosas, parecen razonables posturas como las de Kanbur (2000) y Bourguignon (2002a), quienes destacan que el tratar de captar la relación entre desarrollo y desigualdad de forma agregada no conduce a ninguna conclusión firme y que, probablemente, se puedan obtener mayores réditos de estudios específicos, entre los que Kanbur cita el caso de Taiwán como una descripción de la compleja interdependencia entre las dos variables. Bourguignon, por su parte, aporta la experiencia de cuatro estudios (Indonesia, México, Brasil y Taiwán) en los que, a partir de microdatos, se descompone la desigualdad en factores relativos, fundamentalmente, a la distribución de la educación y el mercado de trabajo. El autor encuentra caracterizaciones y causas muy diferentes de la relación entre desarrollo y equidad en los distintos países

13. Según estos autores, este fenómeno estaría relacionado con el hecho de que estos países tienen una estructura manufacturera desproporcionadamente inclinada hacia sectores avanzados y tecnológicamente monopolistas que surten de bienes de capital avanzado al resto del mundo.

e incluso en un mismo país a lo largo del tiempo¹⁴. Este autor desconfía del análisis macroeconómico para encarar este tipo de cuestiones, porque dicho estudio omite variables que se muestran altamente relevantes en el análisis micro, como los rendimientos de la educación, disponibles en la actualidad para muy pocos países. Por el contrario, recalca la importancia de las «historias de desigualdad», rechaza que el crecimiento sea neutral y sostiene que el avance del análisis económico en este terreno pasa por el análisis microeconómico de casos nacionales, que con el tiempo va a permitir, a su vez, compilar datos necesarios para contrastes macro de mucha mayor calidad¹⁵.

Las implicaciones en términos de política económica de la existencia o no de una relación mecánica y simple entre el nivel de desarrollo y la desigualdad son, como señala Kanbur (2000), problemáticas. Según Stewart (2000), algunos de los que apoyan la hipótesis de la U invertida han querido convertir esta relación en una «ley natural» para proclamar la conveniencia de políticas procrecimiento sin consideración de la desigualdad, ya que en algún momento, cuando se supere el máximo de la U invertida, la desigualdad comenzará a caer como consecuencia natural del proceso de desarrollo. Por el contrario, si no existe una relación de este tipo, la desigualdad deja de ser un subproducto natural del desarrollo y se abre la puerta a la implementación de políticas que traten de limitar su alcance. Sin embargo, otra interpretación de la no existencia de una relación como la descrita por Kuznets puede conducir a pensar que las políticas centradas en el fomento del crecimiento económico pueden ser adoptadas con seguridad, en la medida en que de ellas no se derivará consecuencia distributiva alguna.

IV. DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO. DEL *TRADE-OFF* A LAS SOLUCIONES *WIN-WIN*

Durante años, la visión más establecida entre los economistas era que la desigualdad era funcional al crecimiento. Esta idea venía respaldada por el modelo de Kaldor (1957), que hace depender el ahorro (y la inversión) de la distribución de la renta entre salarios y beneficios. El autor considera que la propensión marginal al ahorro es mayor entre los propietarios que entre los asalariados, por lo que si una mayor proporción de la renta va a los beneficios (concentración de ingresos) esto promoverá un incremento del ahorro agregado y con ello de la inversión y del crecimiento. Las implicaciones de política económica de este modelo son evidentes: la concentración del ingreso puede incrementar las posibilidades del crecimiento y, por tanto, desde la perspectiva del crecimiento la desigualdad no debe ser considerada un problema.

A esta postura se suma el rechazo a las políticas redistributivas que está presente en la literatura económica desde los economistas clásicos. Así, McCulloch opina que la progresividad en los impuestos sobre la renta subvierte la motivación para el crecimiento (en O'Brien, 1975). Okun (1975) plantea claramente la existencia de un

14. Estos estudios se compilan en F. BOURGUIGNON *et al.* (2005).

15. Sobre estos aspectos, véase también F. STEWART (2000).

trade-off entre eficiencia y equidad. Propone la metáfora del «cubo agujereado» para explicar que la transferencia de renta de los más ricos a los pobres generará pérdidas de eficiencia, ya que una parte de la renta desaparecerá por el camino (por costes administrativos, desincentivos al esfuerzo o caída del ahorro y la inversión), al igual que sucedería al transportar agua en un «cubo agujereado». Aghion *et al.* (1999) apuntan que ésta es la posición que se encuentra habitualmente reflejada en los libros de texto.

Según apunta Fields (1988), en la década de 1970 la Economía del Desarrollo comenzó a prestar atención a cuestiones distributivas debido, principalmente, a la aparición de datos empíricos que facilitaban la investigación en ese campo; hasta ese momento la Economía del Desarrollo se aproximaba conceptualmente a un «fenómeno macro». Sin embargo, a partir de la reaparición del interés por la equidad, los trabajos de los economistas del desarrollo mostraron profundas divergencias con el «paradigma» previo, poniendo en duda la relación de *trade-off*. En esta línea, Todaro (1977), en su conocido manual, recogía cuatro vías a través de las cuales la desigualdad podía constituir un obstáculo para alcanzar un crecimiento económico sostenido en los países en desarrollo:

a) La población de mayores ingresos se asemejaría a lo que caricaturizara Veblen (1899) como «clase ociosa», en el sentido de que estas personas no tienen necesariamente por qué ahorrar y canalizar recursos en inversiones productivas nacionales, sino que, por el contrario, en los países en desarrollo sería frecuente encontrar altas dosis de consumo de bienes suntuarios en estos grupos sociales. Myrdal afirmaba que

Argumentar que la desigualdad de la renta es una condición para el ahorro tiene poca relevancia en los países subdesarrollados, pues los grandes terratenientes y capitalistas suelen gastar sus rentas en consumo e inversiones conspicuas y, sobre todo en América Latina, enviando el dinero al extranjero (Myrdal, 1970).

b) Debido a sus carencias en materia de salud, alimentación o educación, la productividad de los pobres se ve reducida, lo que ralentizaría el crecimiento económico, por lo que una menor desigualdad contribuiría a elevar la productividad de la economía. Ahluwalia y Chenery (1976) incluso desarrollaban un modelo donde era posible compatibilizar un mayor crecimiento, inducido por una mayor productividad en los pobres, con una mejora en la distribución de la renta. Asimismo, Myrdal (1972) señala que las políticas sociales que persiguen reducir la desigualdad deben verse no como un coste, sino como una inversión a largo plazo para el país y por ello deben ser consideradas como «preventivas» o «profilácticas».

c) Incrementos en el nivel de renta de los pobres a costa de los ricos (que dedican gran parte de su renta a importar bienes de lujo) conllevarían un crecimiento de la demanda de bienes de primera necesidad producidos en el país, lo cual favorecería el desarrollo económico¹⁶.

16. En esta línea sitúa V. BULMER-THOMAS (1994) los planteamientos de CEPAL en la década de 1970, que apoyaban la realización de reformas sociales para conseguir, entre otros objetivos, dinamizar la producción con un mercado más amplio para bienes industriales que estaban siendo producidos sin economías de escala.

d) Mayor igualdad reduciría las tensiones políticas, favorecería la cohesión social y reduciría el riesgo de convulsiones políticas¹⁷. En consecuencia, esto creaba incentivos morales y materiales para lograr una amplia participación popular en el proceso de desarrollo.

Asimismo, Myrdal (1970) añadía que la experiencia sueca y de otros países desarrollados constituía una evidencia valiosa de la inexistencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad, y Chenery *et al.* (1976) presentaban seis casos de países en desarrollo que habían logrado mejoras en las dos vertientes.

Como señalan Aghion *et al.* (1999), los economistas del desarrollo, en general, no formalizaron estas relaciones, siendo esta aversión a los modelos neoclásicos, como caricaturiza Leijonhufvud (1973), lo que explicaría en gran medida la marginación sufrida por la Economía del Desarrollo, a lo que se añadirían los propios problemas de la disciplina¹⁸. Así, Williamson (1990) destaca en el Consenso de Washington un rechazo implícito de la Economía del Desarrollo¹⁹. Esta marginación coincidió con la disminución de la preocupación de los economistas por la distribución de la renta que, afirma Atkinson (1997), no volvería nuevamente a formar parte de las prioridades del análisis económico hasta la década de 1990, principalmente a través de los nuevos desarrollos de la Economía del Crecimiento. Bardhan (1993) destaca que muchas de las ideas que incorporaron recientemente los nuevos modelos de crecimiento estaban presentes en los trabajos que muchos años antes habían publicado los economistas del desarrollo, a menudo sin el revestimiento formal de la economía neoclásica.

Dentro de esta renovación de los modelos neoclásicos de crecimiento se desarrollan modelos teóricos, fundamentalmente a partir de la pasada década, que describen los efectos perniciosos de la desigualdad sobre el crecimiento. Así, por ejemplo, surgen trabajos como Alesina y Rodrik (1994), que consideran a la política fiscal como una variable endógena, determinada por el grado de desigualdad, de modo que la alta desigualdad de rentas genera (a través de la hipótesis del votante mediano) que la sociedad opte por políticas de altos impuestos que dañan el crecimiento económico. Por otra parte, algunos autores se centran en los efectos de la inequidad sobre el crecimiento a través de las consecuencias de la primera sobre la estabilidad política y social, fenómeno que confirman, por ejemplo, Fajnzylber *et al.* (1998) que caracterizan la inequidad como uno de los principales determinantes de las tasas de criminalidad nacionales, planteamientos que, en esencia, se corresponden con la cuarta vía de influencia de la desigualdad sobre el crecimiento descrita por los economistas del desarrollo, arriba señalada. Así, Alesina y Perotti (1993) consideran que el crecimiento se ve afectado negativamente por la desigualdad en la medida que esta última sería fuente de conflicto político-social, lo que generaría una incertidumbre que, a su vez, obstaculizaría la inversión productiva y, por consiguiente, el crecimiento económico.

17. Idea que ya aparecía en G. MYRDAL (1970).

18. Véase también A. O. HIRSCHMAN (1981).

19. Poniendo en duda su pertinencia: «This raises the question as to whether Washington is correct in its implicit dismissal of the development literature as a diversion from the harsh realities of the dismal science», J. WILLIAMSON (1990).

Persson y Tabellini (1994) se centran igualmente en la estabilidad política y social; en este caso, en los efectos perversos sobre el crecimiento económico derivados de posibles vulneraciones a los derechos de propiedad en sociedades altamente inequitativas, llegando a conclusiones similares. También las imperfecciones de los mercados de capitales, fundamentalmente concretadas en las dificultades de acceso al crédito y al aseguramiento (y por tanto a la inversión) de la población de menores ingresos, han sido objeto de consideración para explicar las limitaciones que la desigualdad impone al crecimiento, como han descrito, entre otros muchos, Bénabou (1996) y Aghion *et al.* (1999). Otra de las vías utilizadas para justificar esta relación negativa entre desigualdad y crecimiento es la fertilidad que, a partir de una determinada fase del desarrollo, comenzaría a reducirse, favoreciendo la acumulación de capital humano por parte de la población de menores ingresos, lo que redundaría en una disminución de la desigualdad (Dahan y Tsiddon, 1998)²⁰.

En sentido opuesto a la literatura kuznetsiana, la literatura empírica, para la que son válidas todas las precauciones descritas en el epígrafe anterior –fundamentalmente sobre las bases de datos–, parece mostrar un cierto consenso acerca de que la inequidad dificulta el crecimiento. Posiblemente, tanto los trabajos teóricos como los empíricos no son ajenos al deslumbrante «crecimiento con equidad» –como describió Watkins (1999)– del Este asiático. Así, Birdsall *et al.* (1995) consideran la experiencia de los «tigres asiáticos» como «suficiente para rechazar la visión convencional de un vínculo necesario entre altos niveles de inequidad y rápido crecimiento» y, asimismo, consideran la extensión de la educación como clave en este proceso, lo que parece conectar con lo enunciado por Todaro y Myrdal mucho antes. Aparte de las contrastaciones empíricas que incorporan todos los estudios teóricos mencionados, otros trabajos econométricos respaldan una relación negativa entre desigualdad y crecimiento, aunque introduzcan matices, especialmente sustituyendo la equidad en la distribución de la renta por la distribución de activos iniciales.

En esa línea, Deininger y Squire (1998) afirman que el efecto de la desigualdad de renta inicial sobre el crecimiento es negativo, aunque no robusto; por el contrario, el efecto de la desigualdad inicial en la distribución de la tierra es negativo y altamente significativo. Lundberg y Squire (2001) consideran que debe superarse la idea del *trade-off* entre equidad y crecimiento, ya que existen políticas susceptibles de permitir mejoras en ambos campos (*win-win*), como sería la extensión de la educación o una mejor distribución de la tierra. Williamson (2003a) da un paso más y argumenta que, dada la extrema desigualdad existente en América Latina, no se deben tener en cuenta sólo políticas *win-win*, sino que deben considerarse «opportunities for making large distributive gains for modest efficiency costs». Barro (1999), por su parte, sostiene que niveles de desigualdad elevados retardan el crecimiento en los países pobres, aunque en países desarrollados el efecto podría ser el contrario.

20. Esta literatura inspira parte de las propuestas del BID (IADB, 1998), donde se destacaban los beneficios de educar a la mujer, entre los que figuraban mejores oportunidades salariales, mayor participación laboral, mayores ingresos, menos fecundidad y una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, al margen de un cierto consenso general respecto al impacto negativo de la desigualdad –en renta o en activos– sobre el crecimiento, existen trabajos que cuestionan estas conclusiones, como Banerjee y Duflo (2000), que afirman que cambios en la desigualdad, en cualquier sentido, menoscaban el crecimiento; o el polémico artículo de Forbes (2000), que encuentra una relación positiva en el corto y medio plazo entre un incremento de la desigualdad y el crecimiento económico.

Resulta paradójico que en la actualidad la idea dominante en el análisis económico de la desigualdad y el crecimiento no parece alejarse mucho de lo que la Economía del Desarrollo señalaba hace 30 años, por supuesto, sin el revestimiento formal de los nuevos modelos del crecimiento y sin la disponibilidad de datos ni de las técnicas econométricas actuales.

V. LAS NUEVAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO Y LA NUEVA AGENDA

El proceso mediante el cual la equidad llega a ocupar un lugar destacado en la agenda de las políticas económicas latinoamericanas es contemporáneo al desarrollo de las nuevas teorías del crecimiento. La relación negativa entre inequidad y crecimiento planteada en CEPAL (1990) siguió presente en su discurso durante los primeros años de la década de 1990²¹. Por otra parte, los limitados resultados del crecimiento en términos de reducción de pobreza parecen hacer a la sociedad más sensible a la desigualdad.

Así, entre los principios y objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por Naciones Unidas en Copenhague figura

g) Promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos (Naciones Unidas, 1995).

Mientras, entre los compromisos se sitúa el «2.º- Erradicar la pobreza», con seis medidas entre las que se encuentra:

Trataremos de reducir las desigualdades, de aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos y a los ingresos y de eliminar los factores y limitaciones de orden político, jurídico, económico y social que fomenten y mantengan la desigualdad (Naciones Unidas, 1995).

Al mismo tiempo, entre las políticas propuestas en el capítulo 4 de dicho informe, en el punto 74 se desgrana una lista de once medidas para favorecer la igualdad y la justicia social. Esta inclusión de la igualdad en la agenda política de la época se proyecta también en el documento de CEPAL (1997) *La brecha de la equidad*, en el que reelabora su agenda de 1990, reivindicando la equidad como condición para la

21. Véase CEPAL (1992). Por su parte, ALTIMIR (1996), Secretario Ejecutivo Adjunto de CEPAL, plantea ya en 1994 la equidad como un requisito para el crecimiento rápido y sostenido y utiliza el ejemplo de las economías del Este asiático para ilustrar la complementariedad (tanto por el lado de la mejora de la productividad como por el de la estabilidad política).

estabilidad política y el crecimiento, destacando las complementariedades entre crecimiento y equidad (frente a los *trade-offs*) y dando aún más importancia a la inversión en capital humano (salud y educación), junto con los aspectos tecnológicos y productivos que centraban la propuesta de 1990.

También Naím (1995) en su influyente trabajo sobre los problemas de las reformas en América Latina, sitúa la desigualdad como una de las cuestiones que hay que incluir en la agenda, por cuanto su presencia, en regímenes democráticos donde los marginados tienen voz, genera inestabilidad.

Por su parte, Burki y Perry (1997) tratan de actualizar la agenda y preparan para el Banco Mundial el informe *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*, en el que la extrema desigualdad en la región se apunta como factor explicativo de los limitados resultados en la lucha contra la pobreza en América Latina²², que ahora sí forma parte esencial de la agenda; no así la lucha contra la desigualdad, que no se llega a situar expresamente como prioridad de política económica. Stiglitz (1998), a la sazón Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial, plantea la necesidad de superar la agenda del Consenso de Washington y, aunque la mayor parte del documento se dedica a propuestas para hacer que los mercados funcionen mejor, en su parte final, de manera escueta, incluye entre los objetivos no sólo la búsqueda de incrementos de los estándares de vida (lucha contra la pobreza), sino también de crecimiento sostenido, desarrollo democrático y un desarrollo que llegue a todos los grupos de la sociedad²³. Naím (1999) destaca la importancia que tuvo el redescubrimiento del subdesarrollo en la evolución de las propuestas de los organismos financieros internacionales.

La desigualdad también aparece expresamente en la declaración de principios de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998), donde se sitúa entre los problemas no resueltos por el crecimiento en la década de 1990²⁴. En estos trabajos aparecen referencias explícitas a la desigualdad pero no hay una argumentación económica más allá de las razones morales.

El trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo de 1998 *Facing up to inequality in Latin America* (IADB, 1998) discute expresamente por qué debe importar la inequidad y ofrece cuatro formas de argumentar el combate a la misma: justicia social, inequidad y desarrollo económico, pobreza e inequidad, inequidad y democracia. La novedad aquí es que la relación negativa entre desigualdad y crecimiento se fundamenta

22. Esta argumentación vuelve a estar presente en los trabajos del BM (WORLD BANK, 2004 y 2006) donde se la utiliza para justificar políticas contra la desigualdad.

23. «We seek equitable development, which ensures that all groups in society, not just those at the top, enjoy the fruits of development», J. STIGLITZ (1998).

24. «Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social. Estamos decididos a eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano, al crédito y a los títulos legales de sus propiedades», en CUMBRES DE LAS AMÉRICAS (1998). Esta presencia supone un paso respecto a la declaración de la primera cumbre en Miami en 1994 donde se condena la pobreza pero no se hace referencia expresa a la desigualdad.

no sólo en valores o en los trabajos de la Economía del Desarrollo, sino también en los desarrollos teóricos y empíricos de la nueva Teoría del Crecimiento. Así, están presentes en el texto la gran mayoría de los canales propuestos en la teoría revisada en el apartado anterior (mal funcionamiento del mercado de capitales y baja inversión en capital físico y humano, tensión política e inestabilidad y elevados impuestos). También se revisa la evidencia empírica para concluir que, aunque no registra un completo consenso, ésta «sí se inclina de forma clara a favor de las hipótesis según las cuales una buena distribución del ingreso tiende a estimular el crecimiento económico», salvo en el caso de la teoría del votante mediano.

Sacando conclusiones de ese efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento, Birdsall, Graham y Sabot (1998) ponen en duda la idea de Okun (1975) expuesta en la revisión teórica del apartado anterior de que siempre existe un *trade-off* entre equidad y eficiencia y sitúan el acento en la posibilidad de la existencia de estrategias *win-win* que promuevan simultáneamente la equidad y el crecimiento. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial de 2000 (World Bank, 2000) coordinado inicialmente por Ravi Kanbur (sustituido después por Nora Lustig) destaca la literatura que estaba poniendo en duda el *trade-off* entre crecimiento y desigualdad, señalando dos de las vías existentes para esta relación: las sociedades desiguales son más propensas a dificultades para la acción colectiva (instituciones disfuncionales, inestabilidad política, regímenes populistas o volatilidad de las políticas) e imperfecciones del mercado de capitales que impiden a los pobres hacer inversiones rentables en capital físico y humano. Esta relación abre la puerta, como hemos visto antes, para soluciones en las que ganan todos, entre las que se sitúa la acumulación de capital físico y humano de los pobres y reformas agrarias basadas en mecanismos de mercado.

La posibilidad de estas estrategias *win-win* está de nuevo presente en el «Disenso de Washington», 10 + 1 políticas que Birdsall y De la Torre (2001) proponen y que pueden mejorar la distribución de la renta sin disminuir el crecimiento, y marca las propuestas de Williamson (2003). También en estos trabajos se revisa la nueva literatura sobre el crecimiento económico, destacando los efectos negativos de la desigualdad en él a través de la «desigualdad en la representatividad política y en el manejo del poder» y de los efectos adversos de «mercados imperfectos y débiles instituciones gubernamentales sobre el ahorro y la inversión».

Para Naím (1999), la desigualdad es uno de los cinco retos que deben afrontar las reformas, porque considera que es probable que, en algunos países, la desigualdad obligue a los gobiernos a adoptar políticas que retrasarán el crecimiento, en una referencia implícita a la literatura presentada anteriormente.

En la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (United Nations, 2000), la Asamblea de jefes de Estado y de gobierno plantea sus conocidos Objetivos de Desarrollo del Milenio y los funda en siete «valores fundamentales» entre los que se encuentra la igualdad²⁵. También el trabajo de CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía* coloca

25. «Equality. No individual and no nation must be denied the opportunity to benefit from development», UNITED NATIONS (2000).

la equidad en primer plano dentro de la agenda de desarrollo para América Latina («vara fundamental con que debe medirse la calidad del desarrollo») y utiliza argumentos morales para justificar esta preeminencia, relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, entendidos como extensión de los derechos humanos. Algo parecido sucedió en la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004 en Monterrey: allí se planteó expresamente, entre sus objetivos, el crecimiento económico con equidad. En ella estuvieron presentes argumentos de justicia social, aunque no los puramente económicos (Cumbres de las Américas, 2004).

Por el contrario, estos argumentos económicos sí aparecen en la gran mayoría de agendas propuestas en los últimos años para América Latina, que incluyen explícitamente la superación de la pobreza y la desigualdad. Así, además de las de Williamson (2003) y Birdsall y De la Torre (2001), CEPAL (2002) sitúa las amplias desigualdades distributivas que caracterizan a América Latina como obstáculo para el crecimiento, aludiendo a la bibliografía analizada antes, además de reivindicar la tradición cepalina sobre equidad y transformación productiva.

Por su parte, Stiglitz (2003) afirma que la distribución del ingreso es importante para el desempeño de la economía tanto directa como indirectamente, a través de los procesos políticos. Igualmente, el trabajo de Sánchez (2003) recoge los principales argumentos de la nueva literatura del crecimiento que relacionan la desigualdad con bajo crecimiento. También están presentes en el trabajo de Ocampo (2005), que cita expresamente el estudio de revisión de la literatura de Aghion *et al.* (1999) como justificación de que el «énfasis en la cohesión social no está exento de racionalidad económica».

Como resumen de esta convergencia entre valores y resultados de los análisis económicos, teóricos y empíricos, es muy significativa la argumentación del Banco Mundial (World Bank, 2004) sobre las tres razones por las cuales debe preocuparnos la desigualdad. La primera se fundamenta en criterios morales («inequality is a bad thing in itself») y es consecuente con el cambio progresivo de los valores dominantes desde el comienzo de la década de 1990. La segunda se basa en la aversión a la pobreza para rechazar la desigualdad, ya que una mayor desigualdad no sólo implica mayor pobreza, sino que una elevada desigualdad limita el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. En efecto, aunque parece existir un relativo consenso acerca de que el crecimiento, en general, contribuye a la reducción de la pobreza, en esa afirmación caben múltiples matices.

Mientras que para Dollar y Kray (2000) se trata de una relación clara de la que se deriva que la política óptima para reducir la pobreza es aquella que maximice el crecimiento, otros autores, sin poner en discusión que el crecimiento es un arma valiosa en la lucha contra la pobreza, señalan que en esta tarea no debe ser magnificado el potencial de este instrumento. Así, Ravallion (1995), que identifica precisamente una correlación positiva entre crecimiento y disminución de la pobreza para los países en desarrollo, apunta que

El crecimiento económico, claramente, no es lo único que importa en la reducción de la pobreza. Las regresiones presentadas no explican una parte importante de las diferencias

entre países en materia de reducción de la pobreza para una tasa de crecimiento dada, lo que presumiblemente refleja diferencias en las condiciones iniciales y en cómo cambian las desigualdades.

Esta hipótesis sería corroborada por Ravallion (1997) y Bourguignon (2002b), que sostienen que la elasticidad de la reducción de la pobreza depende negativamente de la desigualdad. Ya el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial de 2000 incorporaba plenamente este enfoque, en el cual la desigualdad actúa como freno a la reducción de la pobreza (World Bank, 2000). Finalmente, la tercera argumentación es económica y recoge las dos vías más afianzadas en la literatura para conectar desigualdad con bajo nivel de crecimiento: imperfecciones de los mercados de capitales e inestabilidad institucional y política.

Esta convergencia en las argumentaciones es también paralela a la convergencia no sólo en la necesidad de situar en el primer plano de la agenda el reto de la pobreza y la desigualdad, sino también en las políticas económicas que se deben poner en práctica para enfrentarlas. Una consecuencia importante de que eficiencia y equidad no sean objetivos opuestos se proyecta en el papel de la política social dentro del conjunto de la política económica de un país. Así, Birdsall y Székely (2003) afirman que la política social y la política de desarrollo deben ser *one and the same*, situando a la política social en el centro de la estrategia de desarrollo de un país²⁶. Para ellos la solución no consiste en políticas compensatorias (*band-aids*), sino en políticas que promuevan la eficiencia en el sistema económico y que mejoren la productividad de los pobres.

Finalmente, existe un amplio consenso, en el que participarían desde Stiglitz (2003) a Williamson (2003) u Ocampo (2005), en la configuración de las políticas que deben implementarse para alcanzar los objetivos de equidad y disminución de la pobreza. Siguiendo el esquema del Banco Mundial (World Bank, 2004), este consenso podría estructurarse en tres líneas: activos y servicios; mercados e instituciones; e impuestos, gasto público y transferencias. En la primera línea de trabajo se destaca el papel de las políticas de educación, titulación, reforma agraria e infraestructuras dirigidas a los más desfavorecidos, de forma coincidente con el objetivo «oportunidad» del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial (World Bank, 2000). En la segunda sobresale la importancia de evitar crisis macroeconómicas mediante la puesta en práctica de políticas preventivas, *crisis proofing* en palabras de Williamson (2003), que irían desde las «reglas fiscales» hasta la necesidad de una estricta supervisión del sistema financiero, entroncando también con el objetivo «seguridad» del Banco Mundial

26. En una línea convergente se expresa OCAMPO (2005) que otorga la mayor importancia a la necesidad de incorporar los objetivos sociales en la agenda económica, de modo que la política social no sea subordinada y dedicada a manejar las consecuencias sociales del resto de políticas. Considera este autor que «el énfasis otorgado al diseño de “redes de asistencia social” (safety nets) en lugar de esquemas más amplios de protección social, con énfasis en la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad [...] es también un reflejo de la visión de la política social como subordinada a las reformas de mercado», J. A. OCAMPO (2005).

(World Bank, 2000). En el tercer campo, el de la política fiscal, se destaca la importancia de los impuestos sobre la propiedad y una búsqueda de impuestos indirectos menos regresivos (con tasas mayores para bienes de lujo y excepciones en bienes clave de primera necesidad), aunque las mayores esperanzas se colocan en la progresividad del gasto en educación primaria y secundaria y en sanidad básica, siendo especialmente destacados los buenos resultados de programas de transferencias condicionadas (*smart transfers*) a la acumulación de capital humano, tanto en educación como en salud. Por supuesto, el consenso no es completo y se encuentra particularmente lejano en la consideración de los procesos de privatización o de las reformas necesarias para el mercado de trabajo.

Como puede observarse, la gran mayoría de estas políticas están directamente relacionadas con las implicaciones de política económica de las nuevas teorías sobre la desigualdad y el crecimiento, sobre todo en lo relativo a la desigualdad en la distribución de activos y el crecimiento. Las políticas destinadas a reforzar el carácter progresivo del gasto tratan de ofrecer a los más pobres la oportunidad de invertir y acumular activos (capital físico y humano), mientras que la titulización y los microcréditos intentan paliar los fallos del mercado de capitales. Sin embargo, las consideraciones de economía política que se desprenden de la literatura conducen a políticas más relacionadas con el «empoderamiento» del Banco Mundial (2000) para conseguir que todas las voces estén en el debate y que las instituciones respondan a las necesidades de los más débiles.

VI. CONCLUSIONES

La revisión de literatura presentada ha permitido constatar un cambio progresivo en la década de 1990, tanto en los valores dominantes sobre la desigualdad como en los trabajos teóricos y empíricos que relacionan la desigualdad y el crecimiento. Frente al individualismo de la década de 1980, la defensa de la igualdad de oportunidades y el rechazo a la pobreza absoluta son valores ampliamente compartidos en el comienzo del siglo XXI. De igual modo, la literatura del crecimiento económico ha evolucionado desde una concepción funcional de la desigualdad para el crecimiento y un rechazo a las políticas redistributivas por sus efectos sobre la eficiencia a una visión más compleja del proceso de crecimiento donde la desigualdad de rentas (y sobre todo de activos) supone un obstáculo para el crecimiento, abriendo la puerta a la búsqueda tanto de políticas que simultáneamente favorezcan el crecimiento y la equidad, como a ciertas políticas redistributivas que favorezcan la equidad sin perjudicar el crecimiento, considerando que los efectos positivos de largo plazo de la mayor equidad sobre el crecimiento pueden compensar costes de eficiencia en el corto plazo.

Esta literatura económica ha puesto en primer plano dos cuestiones que tenían un papel marginal en la literatura del crecimiento durante la década de 1980: las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados (principalmente en el de capitales) y

las consideraciones de economía política (sobre el papel de las instituciones y la influencia de los procesos políticos y el ejercicio del poder sobre el crecimiento).

Este cambio en valores y conocimiento económico se proyecta muy directamente sobre la agenda de política económica. Así, en el Consenso de Washington las cuestiones distributivas estaban ausentes, la confianza en el papel del mercado como asignador de recursos infravaloraba sus fallos y las instituciones no constituían un foco de atención. En la actualidad, la agenda de política económica registra un gran consenso sobre la importancia de la equidad y la lucha contra la pobreza como objetivos y, aunque la coincidencia en las políticas necesarias no sea completa, incluye expresamente las cuestiones distributivas y su impacto sobre la pobreza y el crecimiento.

Principalmente, las políticas destinadas a proveer de activos a los más desfavorecidos, ya sea a través de la mejora de las oportunidades educativas, la reforma agraria o los microcréditos, concitan un amplísimo respaldo como instrumentos que pueden disminuir la desigualdad, contribuir a la desaparición de la pobreza extrema y favorecer el crecimiento económico. También se destaca el margen para políticas redistributivas del Estado, tanto a través de políticas fiscales progresivas (con la introducción de impuestos sobre la propiedad) como con políticas de gasto progresivas enfocadas a la provisión de servicios e infraestructuras a los más pobres.

La convergencia entre valores y literatura económica puede ser especialmente relevante a la hora de construir las alianzas y las bases electorales necesarias para llevar adelante las políticas que favorezcan la equidad, de manera que las políticas no sólo sean atrayentes para los pobres y la clase media, sino también para una parte de la élite políticamente influyente. Esta élite se ha demostrado poco permeable a valores morales, pero puede encontrar en esta nueva «ortodoxia económica» una razón para esperar beneficios de largo plazo de estas políticas, aunque a corto plazo impliquen mayores impuestos o recibir menores beneficios del Estado, ya que la cohesión social puede considerarse una fuente de ventajas competitivas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, Irma y THAFT MORRIS, Cyntia. *Economic growth and social equity in developing countries*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- AGHION, Phillipe; CAROLI, Eve y GARCÍA-PENALOSA, Cecilia. Inequality and Growth: The Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37 (4): 1615-1660.
- AHLUWALIA, Montek S. Income distribution and development. *American Economic Review*, 1976, 66 (2): 128-133.
- AHLUWALIA, Montek S. y CHENERY, Hollis. Un modelo de distribución y crecimiento. En CHENERY, Hollis; AHLUWALIA, Montek S.; BELL, Clive L. G.; DULLOY, John H. y JOLLY, Richard. *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos-Banco Mundial, 1976.
- ALDERSON, Arthur S. y NIELSEN, François. Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries. *American Journal of Sociology*, 2002, 107 (5): 1244-1299.

- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto. *Income Distribution, Political Instability, and Investment*. NBER Working Paper, n.º 4486, 1993.
- ALESINA, Alberto y RODRIK, Dani. Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 1994, 109 (2): 465-490.
- ALONSO, José Antonio. Equidad y crecimiento: una relación en disputa. *Principios. Estudios de Economía Política*, 2005, 1: 9-36.
- ALTIMIR, Óscar. Desarrollo económico y equidad social: perspectiva latinoamericana. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 1996, 29: 221-250.
- ANAND, Sudhir y KANBUR, Ravi. Inequality and Development: A critique. *Journal of Development Economics*, 1993, 41: 19-43.
- ATKINSON, Anthony B. Bringing Income Distribution in From the Cold. *Economic Journal*, 1997, 107 (441): 297-321.
- ATKINSON, Anthony B. y BRANDOLINI, Andrea. Promise and Pitfalls in the Use of «Secondary» Data-Sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case of Study. *Journal of Economic Literature*, 2001, 39 (3): 771-799.
- ATKINSON, Anthony B. y BRANDOLINI, Andrea. *The Panel-of-Countries Approach to Explaining Income Inequality: An Interdisciplinary Research Agenda*. Mimeo, 2003.
- BALASSA, Bela; BUENO, Gerardo M.; KUCZYNSKI, Pedro Pablo y SIMONSEN, Mario Henríque. *Toward renewed economic growth in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1986.
- BANERJEE, Abhijit y DUFLO, Esther. *Inequality and Growth: What can the data say?* Mimeo, 2000.
- BARDHAN, Pranab. Economics of development and the development of economics. *Journal of Economic Perspectives*, 1993, 7 (2).
- BARRO, Robert J. *Inequality, Growth and Investment*. NBER Working Paper, n.º 7038, 1999.
- BÉNABOU, Roland. *Inequality and Growth*. NBER Working Paper, n.º 5658, 1996.
- BIRDSALL, Nancy y DE LA TORRE, Augusto. *El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Washington: Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001.
- BIRDSALL, Nancy; GRAHAM, Carol y SABOT, Richard H. *Beyond tradeoffs. Market reforms and equitable growth in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998.
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David y SABOT, Richard H. Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia. *World Bank Economic Review*, 1995, 9 (3): 477-508.
- BIRDSALL, Nancy y SZÉKELY, Miguel. Bootstraps, not band-aids: Poverty, equity, and social policy. En KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John. *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 2003.
- BOURGUIGNON, François. *The distributional effects of growth: case studies vs. cross country regressions*. DELTA Working Paper, n.º 2002-23, 2002a.
- BOURGUIGNON, François. *The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods*. DELTA Working Paper, n.º 2002-03, 2002b.
- BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. y LUSTIG, Nora (eds.). *The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- BRENNER, Yehojachin S.; KAELBLE, Hartmut y THOMAS, Mark (eds.). *Income Distribution in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press y Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1991.
- BULMER-THOMAS, Victor. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

- BURKI, Shahid Javed y PERRY, Guillermo. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.
- CEPAL. *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile: CEPAL, 1997.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- CEPAL. *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CHENERY, Hollis. *Structural Change and Development Policy*. Washington: Oxford University Press, 1979.
- CHENERY, Hollis; AHLUWALIA, Montek S.; BELL, Clive L. G.; DULOY, John H. y JOLLY, Richard. *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos-Banco Mundial, 1976.
- CONCEIÇÃO, Pedro y GALBRAITH, James K. Towards a New Kuznets Hypothesis: Theory and Evidence on Growth and Inequality. En GALBRAITH, James K. y BERNER, Maureen (eds.). *Inequality & Industrial Change. A global view*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- CORNIA, Giovanni Andrea y KIISKI, Sampsa. Trends in income distribution in the post IIWW period: evidence and interpretation. Trabajo presentado en la conferencia de UNU/WIDER sobre Crecimiento y Desigualdad, Helsinki, 25-26 de mayo de 2001.
- CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. *Declaración de Principios de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Cumbres de las Américas, 1998.
- CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. *Declaración de Nuevo León. Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey*. México, D.F.: Cumbres de las Américas, 2004.
- DAHAN, Momi y TSIDDON, Daniel. Demographic Transition, Income Distribution, and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 1998, 3 (1): 29-52.
- DEININGER, Klaus y SQUIRE, Lynn. A new set data for measuring income inequality. *World Bank Economic Review*, 1996, 10 (3): 565-591.
- DEININGER, Klaus y SQUIRE, Lynn. New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics*, 1998, 57 (2): 259-287.
- DOLLAR, David y KRAAY, Aart. *Growth is good for the Poor*. Mimeo, 1998.
- FAJNZYLBER, Fernando. Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío». *Nueva Sociedad*, 1992, 118: 21-28.
- FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel y LOAYZA, Norman. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assessment*. World Bank Working Paper, 1998.
- FIELDS, Gary S. Income Distribution and Economic Growth. En RANIS, Gustav y SCHULTZ, T. Paul. *The State of Development Economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- FORBES, Kristin J. A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth. *American Economic Review*, 2000, 90 (4): 869-887.
- GALBRAITH, James K.; CONCEIÇÃO, Pedro y KUM, Hyunsub. *Inequality and Growth Reconsidered Once Again: Some New Evidence from Old Data*. University of Texas Inequality Project Working Paper, n.º 17, 2000.
- GALBRAITH, James K. y KUM, Hyunsub. *Inequality and Economic Growth: Data Comparisons and Econometric Tests*. University of Texas Inequality Project Working Paper, n.º 21, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Essays in trespassing. Economics to politics and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- IADB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK). *Facing up to inequality in Latin America*. Washington, D.C.: IDB-Johns Hopkins University Press, 1998.

- KALDOR, Nicholas. A model of economic growth. *Economic Journal*, 1957, 67 (268): 591-624.
- KANBUR, Ravi. *The strange case of the Washington Consensus. A brief note on John Williamson's «What should the Bank think about the Washington Consensus»*. Comentarios realizados durante el PREM Week Panel en el Banco Mundial, 1999.
- KANBUR, Ravi. Income distribution and development. En ATKINSON, Anthony B. y BOURGUIGNON, François (eds.). *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier, 2000.
- KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 1955, 45 (1): 1-28. Existe una traducción al español en KUZNETS, Simon. *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Ariel, 1974.
- LEIJONHUFVUD, Axel. Life among the econ. *Western Economic Journal*, 1973, 11 (3): 327-337.
- LUNDBERG, Mattias y SQUIRE, Lynn. *The simultaneous evolution of growth and inequality*. Mimeo, 2001.
- MBAKU, John M. Inequality in Income Distribution and Economic Development: Evidence Using Alternative Measures of Development. *Journal of Economic Development*, 1997, 22 (2): 57-67.
- MILANOVIC, Branko. *Determinants of Cross-Country Income Inequality. An «Augmented» Kuznets Hypothesis*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 1246, 1994.
- MYRDAL, Gunnar. *The Challenge of World Poverty*. Nueva York: Pantheon Books, 1970.
- MYRDAL, Gunnar. *Against the Stream. Critical Essays in Economics*. Nueva York: Pantheon Books, 1972.
- NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6-12 marzo de 1995)*. A/CONF. 166/9, ONU, 1995.
- NAÍM, Moisés. Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? Trabajo presentado en la IMF (International Monetary Fund) Conference on Second Generation Reforms, Washington D.C., 1999.
- NAÍM, Moisés. The Washington Consensus: a damaged brand. *Financial Times*, 28 de octubre de 2002.
- O'BRIEN, Denis Patrick. *The classical economists*. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- OCAMPO, José Antonio. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL, n.º 6, 2005.
- OKUN, Arthur M. *Equality and Efficiency. The big tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975.
- PAUKERT, Félix. Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo. *Revista Internacional del Trabajo*, 1973, 88 (2-3): 107-140.
- PEROTTI, Roberto. Political Equilibrium, Income Distribution and Growth. *Review of Economic Studies*, 1993, 60 (4): 755-776.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido. Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, 1994, 84 (3): 600-621.
- RAVALLION, Martin. Growth and Poverty: evidence for developing countries in the 1980s. *Economic Letters*, 1995, 48 (3-4): 411-417.
- RAVALLION, Martin. Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economic Letters*, 1997, 56 (1): 51-57.
- RAVALLION, Martin. Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. Trabajo presentado en la conferencia de UNU/WIDER sobre Crecimiento y Desigualdad, Helsinki, 25-26 de mayo de 2001.
- ROBINSON, Sherman. A note on the U Hypothesis relating income inequality and economic development. *American Economic Review*, 1976, 66 (3): 437-440.

- ROSENTHAL, Gert. América Latina y el Caribe: Bases para una agenda de desarrollo para los años noventa. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, 1991, 19: 55-64.
- SÁNCHEZ, Omar. Globalization as a development strategy in Latin America. *World Development*, 2003, 31 (12): 1977-1995.
- STEWART, Frances. *Income distribution and development*. Queen Elizabeth House Working Paper Series (Oxford University), n.º 37, 2000.
- STIGLITZ, Joseph E. Distribution of Income and Wealth among Individuals. *Econometrica*, 1969, 37 (3): 382-397.
- STIGLITZ, Joseph E. *More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus*. Helsinki: WIDER Annual Lectures, 1998.
- STIGLITZ, Joseph E. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2003, 80: 7-40.
- SZÉKELY, Miguel y HILGERT, Marianne. *What's Behind the Inequality We Measure? An Investigation Using Latin American Data*. IADB Working Paper, n.º 409, 1999.
- TODARO, Michael P. *Economics for a Developing World*. Londres: Longman Group Limited, 1977.
- UNITED NATIONS. *United Nations Millennium Declaration 55/2*. Nueva York: United Nations, 2000.
- VEBLEN, Thorstein. *The Theory of Leisure Class. An Economic Study of Institutions*. Londres: MacMillan, 1899.
- WATKINS, Kevin. *Crecimiento económico con equidad: lecciones del Este asiático*. Barcelona: Intermón-Oxfam, 1999.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. En WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, John. *What should the Bank think about Washington Consensus*. Trabajo preparado para el World Development Report 2000, 1999.
- WILLIAMSON, John. *Did the Washington Consensus fail?* Outline of remarks at the Center for Strategic & International Studies, 6 de noviembre, 2002.
- WILLIAMSON, John. Overview. En KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John (eds.). *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003a.
- WILLIAMSON, John. Our agenda and the Washington Consensus. En KUCZYNSKI, Pedro Pablo y WILLIAMSON, John (eds.). *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003b.
- WORLD BANK. *World Development Report 1980*. Washington, D.C.: World Bank, 1980.
- WORLD BANK. *World Development Report 1990. Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.
- WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- WORLD BANK. *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- WORLD BANK. *World Development Report 2006. Inequality and development*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

UN RETO DE IBEROAMÉRICA EN EL SIGLO XXI:
LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

*A challenge for Latin America in the 21st century:
the extension of Social Security coverage*

Carmelo MESA-LAGO
Universidad de Pittsburgh
✉ cmesa@pitt.edu

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 67-81]
Fecha de recepción: octubre del 2007
Fecha de aceptación y versión final: enero del 2008

RESUMEN: Analiza la disminución en la cobertura de los programas de pensiones y salud de la Seguridad Social iberoamericana, por dos causas: la transformación del mercado laboral (caída del sector formal cubierto y aumento de sector informal no cubierto), «unida a la flexibilización» en la contratación laboral, y el propio sistema de Seguridad Social que no se ha adaptado a dicha transformación. Estima tres tipos de cobertura: de la fuerza laboral por los sistemas de pensiones privados (antes y después de las reformas estructurales) y públicos; de la población total antes de las reformas de salud y a comienzos del actual decenio, y de las personas de la tercera edad por las pensiones; la cobertura menor de las mujeres y baja prioridad a los pobres son también examinadas. Las recomendaciones para extender la cobertura incluyen las prioridades de los organismos internacionales y sugerencias del autor.

Palabras clave: Seguridad Social, cobertura, pensiones, salud, políticas.

ABSTRACT: The article analyzes the problem of decline of the labor force and the total population by Social Security pensions and health care systems in Latin America, as a result of two causes: the labor market transformation (decline of the formal sector, covered, and expansion of the informal sector, uncovered), as well as the liberalization of labor hiring, and the social security system failure to adapt to such transformation. Three types of coverage are estimated: of the labor force by private pension systems (before and after structural reforms) and by public systems; of the total population before the health reforms and early in the current decade, and of the old-age population on pensions; the lower coverage of women and low priority to protect the poor

are also studied. Recommendations to extend coverage include the priorities of international organizations and the author's own suggestions.

Key words: Social Security, pensions, health care, coverage, policies.

I. INTRODUCCIÓN¹

Varios países iberoamericanos fueron «pioneros» en la introducción del seguro social en el hemisferio occidental (entre 1919 y el decenio de 1930): Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Uruguay; Costa Rica lo instituyó a comienzos de la década de 1940 pero lo extendió con rapidez y por ello la colocamos entre los pioneros, que son los que han logrado el mayor desarrollo de la Seguridad Social y la cobertura superior. Los países «intermedios» implementaron sus programas entre los decenios de 1940 y 1950 y son variados en cuanto al desarrollo de la Seguridad Social y su cobertura: los más avanzados son Panamá, México, Colombia y Venezuela (por ese orden) y los más rezagados, Bolivia, Ecuador y Perú; estos últimos también están entre los menos desarrollados. Los últimos países en establecer sus programas («tardíos»: entre fines de las décadas de 1950 y 1960) fueron los menos desarrollados y tienen la cobertura inferior: El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana (Mesa-Lago, 1978). Actualmente los 20 países tienen programas de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como de atención a la salud (enfermedad común y maternidad) pero con grados diversos de cobertura en la fuerza de trabajo y la población total. La Seguridad Social ha mantenido el ingreso y proveído servicios de salud a millones de personas en la región. Sin embargo, en los últimos 25 años la cobertura de ambos programas ha caído en la mayoría de los países y revertir esta tendencia constituye uno de los retos sociales más cruciales y difíciles de este siglo.

II. LAS CAUSAS DE LA CAÍDA EN LA COBERTURA

La caída en la cobertura de la Seguridad Social ha sido determinada por tres factores principales: la transformación de la fuerza laboral, la falla del sistema para adaptarse a dicha transformación, y las reformas estructurales de pensiones.

II.1. *La transformación de la fuerza laboral*

Esta transformación ha sido provocada por dos causas. Una es la contracción del sector formal urbano de la economía (trabajadores asalariados con empleo estable y

1. Este artículo está basado en el discurso pronunciado por el autor en inglés al recibir el Premio Internacional de la OIT a la Investigación sobre Trabajo Decente. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 2007. Ha sido traducido al castellano y ampliado considerablemente, agregando cuadros, análisis y conclusiones, así como extendiendo las recomendaciones de políticas.

salarios adecuados que generalmente están cubiertos por la Seguridad Social) y la expansión del sector informal (trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, servidores domésticos, empleados de microempresas, que tienen empleos inestables y salarios erráticos y bajos), además de la continuación de un sector rural importante (campesinos, aparceros, precaristas, trabajadores de estación, etc.) en los países menos desarrollados, ninguno de los cuales está usualmente cubierto. La otra causa es la «flexibilización» del mercado laboral auspiciada por las políticas neoliberales: trabajadores subcontratados, a tiempo parcial o sin contrato, los cuales también normalmente están excluidos.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005), el sector informal aumentó de 43% de la fuerza laboral urbana en 1990 a 47% en 2002. Era proporcionalmente menor en los países más desarrollados (29-43% en los pioneros y Panamá) y mayor en los países menos desarrollados (intermedios y tardíos): 50-63% en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Del sector informal 30% era trabajador por cuenta propia, aproximadamente otro 10% empleado en microempresas y 5% trabajadores domésticos. Aunque la mayoría de la población de los países es predominantemente urbana, un promedio de 56% de la fuerza laboral rural no era asalariada o trabajaba por su cuenta en 2002; en los menos desarrollados la proporción aumentaba hasta 60-86% mientras que en algunos pioneros (Costa Rica y Chile) bajaba a 26-32%.

La incidencia de la pobreza continúa siendo muy alta: promedió 42% de la población regional en 2004, pero ascendía a 49-69% en los países menos desarrollados (los mismos ocho que tienen el sector informal mayor), mientras que su rango era 15-29% en los pioneros, excepto 39% en Brasil (CEPAL, 2005). Las zonas rurales tienen una incidencia de pobreza mayor que las urbanas y en las primeras radica la mayoría de la población indígena; también hay concentración de pobreza en zonas marginales urbanas, probablemente afectando a buena parte del sector informal.

II.2. *El sistema mismo*

Con algunas excepciones loables, las instituciones de seguridad social en la región no se han adaptado a la transformación del mercado laboral. En 16 países los trabajadores por cuenta propia están legalmente excluidos de la cobertura de pensiones o sólo tienen afiliación voluntaria, la cual es muy poco efectiva, en gran medida porque tienen que pagar una contribución equivalente a la suma de los porcentajes sobre el salario que aportan los trabajadores asalariados formales y sus patronos (del que carecen los cuentapropistas), lo cual constituye una barrera formidable a su afiliación². Sólo en tres países la afiliación es obligatoria y hay una cobertura mayor (23% a 30% en

2. Otras barreras para la cobertura de estos trabajadores, así como otros informales, son las dificultades para detectarlos, registrarlos y cobrar sus contribuciones, a más de ingresos bajos y oscilantes.

Argentina, Brasil y Uruguay). Por otra parte la cobertura era voluntaria hasta 2006 en Costa Rica pero el Estado aporta la contribución del patrono a los cuentapropistas de bajo ingreso y la cobertura (24%) era comparable a la de los tres países con afiliación obligatoria. En cuanto a salud, sólo Colombia y Costa Rica otorgan cobertura legal obligatoria a los trabajadores por cuenta propia; Brasil y Cuba tienen sistemas públicos de salud (no hay seguro social) a los que los cuentapropistas tienen acceso, y en los restantes países o bien están excluidos o sólo tienen afiliación voluntaria, poco efectiva por la razón explicada. La cobertura en Chile es voluntaria y sólo 1,7% del total de los cuentapropistas asegurados está en el sistema privado, pero todos aquellos que son pobres son elegibles para atención gratuita en el seguro social (75% de ellos). La cobertura voluntaria de estos trabajadores en otros países era mínima en 2000-2002: 0,2% en Paraguay, 1% en Honduras y 5% en Ecuador. Por el contrario, a pesar de la cobertura voluntaria en Costa Rica hasta 2006, 45% de los trabajadores por cuenta propia estaban afiliados al seguro social de salud debido al subsidio estatal otorgado a aquellos con bajo ingreso (Mesa-Lago, 2008a).

Los empleados de microempresas también están exceptuados de cobertura, tanto en pensiones como en salud, porque generalmente la ley determina que únicamente están obligadas las empresas que tienen más de 5 a 10 trabajadores. La cobertura en pensiones es del 51% en Argentina pero sólo 4% en México; la de salud en Honduras, basada en el tamaño de las empresas en 2000, declinaba de 46% en aquellas con más de diez empleados a 4% en aquellas con tres empleados. Por el contrario, los servidores domésticos tienen cobertura legal obligatoria en ambos programas en la mayoría de los países, pero es difícil de ejecutar por la naturaleza especial de esa relación y muchos no tienen contrato; en los restantes países, dichos trabajadores están excluidos o tienen afiliación voluntaria aún menos efectiva que la obligatoria. En Brasil y Costa Rica, que otorgan afiliación obligatoria a los domésticos, respectivamente 27% y 39% de ellos están cubiertos. La cobertura de salud varía de manera notable en el resto: 3% en Paraguay, 11% en Panamá, 27% en Colombia y 31% en Uruguay.

Los trabajadores rurales tienen cobertura legal obligatoria en pensiones en seis países sólo cuando son asalariados o hay más de 10 empleados o trabajan en grandes plantaciones; por ejemplo, en Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras. La fuerza laboral agrícola asegurada en pensiones oscila entre 4% y 12% en cinco países; la cobertura de la población rural es usualmente entre un sexto y un tercio de la cobertura de la población urbana (2% versus 19% en Honduras). Tres países tienen programas especiales de pensiones para este sector con una cobertura de la fuerza laboral rural relativamente superior que en la mayoría de los otros países, pero con diferencias importantes entre ellos: 50% en Brasil (todos los trabajadores rurales), 29% en México y 18% en Ecuador (estos dos últimos para los campesinos); en el primero la cobertura ha aumentado en años recientes mientras que en los dos últimos ha disminuido. En materia de salud los trabajadores agrícolas están excluidos en la mitad de los países, y en la otra mitad hay las mismas limitaciones que en pensiones. Los sistemas públicos de salud de Brasil y Cuba cubren a todos estos trabajadores, mientras que en Ecuador y México

tienen programas especiales. Los pueblos indígenas también están largamente excluidos porque o bien trabajan en el sector informal o bien viven en zonas rurales.

El mercado laboral y el sistema de seguridad social discriminan a las mujeres respecto a su cobertura en comparación con los hombres. El mercado laboral, porque más de la mitad de las mujeres no participan en la fuerza laboral asalariada y están sobrerrepresentadas en ocupaciones informales no cubiertas, sufren una tasa de desempleo mayor y tienen una incidencia de pobreza superior cuando son jefas de hogar. El sistema de seguridad social puede restringir la cobertura de las mujeres: la esposa dependiente de un asegurado está cubierta en maternidad pero no en enfermedad (en El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana; lo opuesto en Ecuador); la cobertura directa femenina se pierde por abandono temporal o permanente para criar a los hijos; la cobertura es usualmente indirecta como cónyuge dependiente de un asegurado masculino y usualmente se pierde por abandono, divorcio o muerte del asegurado; los proveedores de salud privados con frecuencia excluyen a la mujer en edad fértil debido al costo mayor que provoca el embarazo o cargan primas más altas para compensar dichos costos; y las cuotas de uso en el sector público particularmente afectan a las mujeres porque ellas usan esos servicios para sí mismas y para sus hijos más que los hombres (Mesa-Lago, 2008a, 2008b).

Sólo siete países otorgan pensiones de asistencia social a los no asegurados que son ancianos y pobres: los seis pioneros y Bolivia (en ésta no se basa en la pobreza y una prueba de ingreso sino que se otorga a cierto grupo de asegurados en base a su edad). Estos programas han tenido un impacto considerable en reducir la pobreza con un costo relativamente bajo. Los países más desarrollados, con mayor cobertura y menor pobreza tienen pensiones asistenciales, mientras que los menos desarrollados, con inferior cobertura y mayor pobreza no tienen dichas pensiones. Debido a la baja y declinante cobertura de la fuerza de trabajo, combinada con la falta de pensiones no contributivas, se proyecta que la cobertura de los ancianos se reducirá.

Contrapuesto a los severos vacíos de cobertura analizados, en virtualmente todos los países de la región existen programas de pensiones y salud separados, con mejores prestaciones y gozando de costosos subsidios fiscales regresivos, en favor de grupos poderosos que tienen ingresos muy superiores a los de la mayoría excluida de cobertura: las Fuerzas Armadas en todos los países excepto Costa Rica y Panamá (Bolivia en pensiones), funcionarios públicos en muchos países, y otros grupos como petroleros, maestros, bancarios, etc.

II.3. Las reformas estructurales de pensiones

Introducidas entre 1981 y 2003, estas reformas han afectado negativamente a la cobertura; sustituyeron los sistemas «públicos» de pensiones de seguridad social por sistemas total o parcialmente «privados» en diez países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay (los

restantes diez países mantienen sistemas públicos)³. Las reformas resultaron en una caída de la cobertura de la fuerza laboral debido a que dichos sistemas fueron esencialmente diseñados para trabajadores formales con alta densidad de contribución y virtualmente dejaron fuera a los sectores informal y rural no asalariado. Sin embargo, en los últimos tres años, dichas reformas fueron anuladas en Nicaragua, declaradas parcialmente inconstitucionales en Ecuador y pospuesta su implementación plena en República Dominicana. Chile, el primer país en privatizar sus pensiones, ha sometido un proyecto de ley al Parlamento para modificar su sistema con el objeto de extender la cobertura y reforzar la solidaridad. La segmentación del sistema de salud (típicamente en sectores público, de seguro social y privado) resulta en duplicación y vacíos, haciendo más difícil la extensión de la cobertura. Las reformas de salud extendieron la cobertura legal en cinco países iberoamericanos pero la cobertura efectiva disminuyó o se estancó en nueve de ellos.

III. ESTIMADOS DE COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL, LA POBLACIÓN TOTAL Y LA DE TERCERA EDAD

III.1. Fuerza laboral en pensiones

La cobertura de la fuerza laboral por las pensiones de seguridad social en la región promedió 31% en 2004, o sea, el 69% carecía de cobertura. Entre los contribuyentes, 66% estaban en sistemas públicos y 34% en sistemas privados, pero los 20 países se dividen igualmente entre los dos sistemas. La separación entre ambos es compleja porque los privados descansan en el Estado para varias cuestiones importantes: son obligatorios en vez de voluntarios, y el gobierno financia prestaciones importantes como pensiones mínimas, el valor de las contribuciones transferidas del sistema público al privado (bono de reconocimiento) y el pago de las pensiones del sistema público cerrado hasta que desaparecen todos los que tienen derecho a ellas.

La Tabla 1 (primeras dos columnas del segmento superior) compara la cobertura de la fuerza laboral por pensiones en los diez sistemas privados, antes de la reforma estructural y en 2004, basada en contribuyentes activos; este es el método más confiable, pero no es perfecto⁴. La cobertura cayó en todos los países y su promedio

3. Los sistemas privados se caracterizan por contribución definida, capitalización plena en cuentas individuales y administración privada. En cinco países, el sistema privado sustituyó totalmente al sistema público (Bolivia, Chile, El Salvador, México y Perú); en tres hay un modelo mixto que combina un pilar básico público con un pilar complementario privado (Argentina, Costa Rica y Uruguay), y dos tienen un sistema privado y otro público compitiendo entre ellos (Colombia y Perú). Los sistemas públicos se caracterizan por prestación definida, financiamiento por reparto o capitalización parcial colectiva y administración por el seguro social o el Estado; varios de ellos han introducido reformas no estructurales o «paramétricas» (ver C. MESA-LAGO, 2004, 2008a).

4. La cobertura de la fuerza laboral basada en afiliados, al menos con una contribución aportada desde que se registraron en el sistema privado, promedió 63% en 2006, comparada con 26%

ponderado descendió de 38% a 26% (última línea). Las comparaciones de cobertura entre los sistemas privados y públicos no son precisas, debido a los diferentes períodos usados para definir la condición de contribuyente activo. La segunda columna de la Tabla I (última línea de los segmentos superior e inferior) indica que el promedio ponderado de cobertura en los ocho sistemas públicos (Cuba y Haití no publican estadísticas) fue 39% en 2004, mayor que el promedio de 26% en los diez sistemas

TABLA I. COBERTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO
 POR SISTEMAS DE PENSIONES PRIVADOS Y PÚBLICOS,
 BASADA EN CONTRIBUYENTES ACTIVOS (EN PORCENTAJES DE LA FUERZA DE TRABAJO)

Sistemas privados	Cobertura ^a (%) antes de la reforma estructural	Cobertura ^a (%) 2004	Cobertura (%) ^b 2000-2003 encuestas
Argentina	50	24,3	34,6
Bolivia	12	10,5	9,9
Colombia	32	22,2	n.d.
Costa Rica	48	46,6	50,1
Chile	64	57,3	58,2
El Salvador	26	20,1	29,7
México	37	28,0	38,5
Perú	28	14,8	18,9
República Dominicana	30	14,2	n.d.
Uruguay	73	58,8	55,3
Promedio ^c	38	26,3	35,8
Sistemas públicos ^d	No aplicable, porque no hay reforma estructural	Cobertura ^a (%) 2004	Cobertura (%) 2000-2003 encuestas
Brasil		45,2	45,1
Ecuador		19,4	21,9
Guatemala		20,2	19,6
Honduras		18,9	n.d.
Nicaragua		16,4	18,7
Panamá		53,4	n.d.
Paraguay		8,5	13,9
Venezuela		20,5	35,1
Promedio ^c		39,0	41,0

^a En sistemas privados: fuerza de trabajo cubierta por el sistema público antes de la reforma estructural y conjuntamente por los sistemas privado y público en 2004; en sistemas públicos: fuerza de trabajo cubierta en 2004 (excepto Brasil en 2003, Honduras en 2001 y Paraguay en 2000); excluye asegurados en esquemas separados: las Fuerzas Armadas en todos los países, funcionarios públicos en algunos países, y otros grupos pequeños. ^b Contribuyentes en todos los sistemas, programas y esquemas como porcentaje de la fuerza de trabajo, basado en encuestas de hogares. ^c Ponderada: columnas 2 y 3 en base al número total de contribuyentes y la fuerza de trabajo total (2004 para todos los sistemas privados y entre 2000 y 2004 para los sistemas públicos); la última columna ponderada por la fuerza de trabajo en 2000. Se excluye a Cuba y Haití porque no publican estadísticas de cobertura.

Fuente: MESA-LAGO, 2008^a (primeras dos columnas); ROFMAN, 2005 (tercera columna, excepto Costa Rica, elaborado por el autor).

basada en los afiliados que contribuyeron en el último mes; las respectivas cifras de Chile fueron 113% y 58%, demostrando la sobrestimación del primer método de cálculo (AIOS, 2007). La brecha entre los dos estimados resulta de los afiliados que están desempleados, abandonan la fuerza laboral o se cambian del sector formal al informal.

privados⁵. Las series históricas normalizadas basadas en contribuyentes activos en Chile, el país con la reforma estructural más antigua, demuestran que la cobertura declinó entre 1973-1975 (antes de la reforma) y 2000 (Mesa-Lago, 2008a).

La mayoría de los sistemas públicos carecen de series históricas normalizadas (como en los privados) que permitan detectar tendencias en la cobertura. Los estimados de cobertura basados en encuestas de hogares tomadas en 14 países entre 2000 y 2003 (Tabla I, última columna) tienen la ventaja, sobre los cálculos anteriores, de que incluyen a los asegurados en esquemas separados (Fuerzas Armadas y otros), pero dejan fuera a cuatro países; en todo caso dichas cifras confirman que el promedio ponderado de cobertura en los sistemas públicos (41%) fue mayor que el de los sistemas privados (36%). Independientemente de si el sistema es público o privado, mientras más antiguo es el sistema y mayor el sector laboral formal, más alta es la cobertura y viceversa: los países pioneros tienen la más alta y los seis países tardíos (así como los tres intermedios menos desarrollados), con el mayor sector informal, poseen la cobertura menor (8-20%). Según las encuestas de hogares, en ocho de 13 países la cobertura de las mujeres en pensiones era inferior a la del hombre, en cuatro era igual y en dos mayor⁶ (Rofman, 2005).

III.2. Población total en salud

La mayoría de los países iberoamericanos tiene tres sectores de salud: (a) público, que legalmente debe proteger a la población no asegurada (la cual constituye la mayoría en doce países) pero que en la práctica rara vez cumple el mandato legal, y es muy difícil calcular la población que tiene acceso efectivo a él; (b) seguro social de enfermedad-maternidad, que cubre al 41% de la población total, fluctuando entre 8% y 88%, y que es el principal proveedor en ocho países; y (c) privado, con y sin ánimo de lucro, que cubre al 11,5% de la población, oscilando entre 1% y 25%, o sea, la minoría. Las reformas de salud implantadas en la gran mayoría de los países, pero con distinto alcance y profundidad, no expandieron la cobertura legal de los sectores informal y rural por el seguro social, excepto Colombia, que extendió la cobertura obligatoria a los trabajadores por cuenta propia (aunque no implementada), la familia dependiente del asegurado y los pobres, la mayoría de los cuales no estaba previamente cubierta. La ley de reforma en la República Dominicana estipula una extensión de la cobertura legal pero sólo uno de sus tres regímenes estaba en operación –y lo hacía con limitada cobertura– a comienzos de 2007.

5. Sustrayendo a Brasil, que tiene el grueso de los asegurados, el promedio ponderado de los sistemas públicos era 20%, menor que el promedio de 26% en los sistemas privados.

6. En Uruguay las mujeres sobrepasaban a los hombres en 1,5 puntos porcentuales, pero en Costa Rica en 7 puntos, resultado de su cobertura indirecta como esposa dependiente del asegurado hombre; sin embargo, las mujeres tenían sólo 24% de seguro directo comparadas con 52% los hombres.

TABLA II. COBERTURA POR EL SEGURO SOCIAL DE SALUD DE LA POBLACIÓN TOTAL Y LA FUERZA DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA, ENTRE 1984 Y 2004 (EN PORCENTAJES)

Países ^a	Población total		Fuerza de trabajo	
	Años	Cobertura	Años	Cobertura
Argentina	1991	57,6	1997	63,9
	2001	54,4	2001	56,2
Bolivia	1997	25,8	1997	17,4
		2002	15,2	
Colombia	1993	23,7	n.d.	n.d.
	2002	53,3		
Costa Rica	1994	86,2	n.d.	n.d.
	2003	86,8		
Chile	1984	83,4	1996	86,2
	2003	72,1	2000	87,3
Ecuador	1994	18,0	1994	23,1
	2004	16,5	1998	33,2
El Salvador	2001	15,8	n.d.	n.d.
	1995	16,6		
Guatemala	2000	16,6	2000	26,0
	2000	11,7	n.d.	n.d.
Honduras	1985	41,8		
México	2002	45,3	n.d.	n.d.
	1990	18,3		
Nicaragua	2001	7,9	1998	14,8
	1996	61,1	2001	16,6
Panamá	2004	64,6	n.d.	n.d.
	1999	12,4		
Paraguay	2001	12,4	n.d.	n.d.
	2002	26,0		
Perú	1994	28,4	1994	28,4
	2000		24,2	
República Dominicana	2000	7,0	n.d.	n.d.
Uruguay	1987	15,8 ^c	n.d.	n.d.
	2000	15,9 ^c		
Venezuela	2000	38,4	n.d.	n.d.
	2004	38,3		
Promedio regional ^b	2000-04	41,0	n.d.	n.d.

^a Brasil y Cuba no tienen seguro social sino un sistema público de salud; un estimado grueso en Haití es 0,5% en 1999. ^b Ponderado por la población de los países (estimados del autor). ^c Incluye seguro social de maternidad y aseguramiento colectivo de enfermedad por mutuales.

Fuente: Primeras dos columnas de MESA-LAGO, 2007, 2008a (para la confiabilidad de las cifras en cada país ver MESA-LAGO, 2006); dos últimas columnas de OIT, 2003.

La Tabla II (primeras dos columnas) estima el porcentaje de la población total cubierta por el principal programa de seguro social de enfermedad-maternidad en 17 países; se excluye a Brasil y Cuba, que tienen sistemas públicos, así como a Haití por falta de cifras; además se muestran esquemas separados para las Fuerzas Armadas, los funcionarios públicos y otros grupos. Se muestra, en 12 países, la cobertura antes de la reforma y en el año más reciente disponible (2000-2004). Los estimados se basan en estadísticas de instituciones y algunas encuestas de hogares, pero su confiabilidad

es limitada debido a diversos problemas que no pueden discutirse aquí. La comparación de la cobertura antes y después de la reforma es difícil de realizar, en parte porque sólo un año está disponible en cinco países y no siempre la primera observación corresponde con el año anterior a la reforma; asimismo aparecen otros problemas. Estimados gruesos anteriores de la población total cubierta por el seguro social en la región (ponderada por la población en cada país) mostraban que aumentó de 43% en 1980 a 52% en 1990, antes de todas las reformas excepto en Chile (ver Mesa-Lago, 2006, 2008a).

La Tabla II (segunda columna, última línea) evidencia que dicha cobertura decreció a 41% en 2000-2004. Estas cifras excluyen a Brasil, que concentra casi la mitad de la población protegida en Iberoamérica⁷. En los doce países en que la comparación es factible, la cobertura entre los dos años de observación se estancó en cinco países, cayó en cuatro y sólo aumentó en tres. Los países con la cobertura superior en 2000-2004 (53% a 87%) eran tres pioneros (Argentina, Chile y Costa Rica), así como dos intermedios (Colombia y Panamá). La cobertura de Uruguay, tan baja, se explica porque está limitada a la rama de maternidad y parte de la rama de enfermedad, mientras que la mayoría de la población está cubierta por mutuales y seguros privados de varios tipos. La cobertura en los intermedios México y Venezuela es de 45% y 38% respectivamente. En el resto de los países, los menos desarrollados intermedios y todos los tardíos, la cobertura fluctúa entre 7% y 26%: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Las dos últimas columnas de la Tabla II, basadas en encuestas de hogares tomadas en siete países en 2000-2002, muestran la cobertura de la fuerza laboral por el seguro social en salud: 87% en Uruguay y 56% en Argentina (pioneros); 15% a 33% en Bolivia, Ecuador y Perú (intermedios); 26% en Guatemala y 16% en Nicaragua (tardíos). Los cambios de cobertura entre dos años en seis países no son concluyentes respecto al impacto de las reformas en la cobertura: descenso en tres (Argentina, Bolivia y Perú) y aumento en tres (Chile, Ecuador y Nicaragua).

III.3. Población de tercera edad en pensiones

Encuestas de hogares tomadas en 17 países en 2000-2005 indican que la cobertura en pensiones de la población de tercera edad (65 y más años) era: 62-87% en cinco de los seis países pioneros (excepto Cuba, donde no se tomó la encuesta); 15-24% en los intermedios (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela), excepto Panamá, con 45%; y 5-20% en los tres países intermedios menos desarrollados (Bolivia, Ecuador y Perú) y en cinco países tardíos (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana; no se tomaron encuestas en Haití y Honduras). La cobertura de las mujeres era considerablemente inferior a la de los hombres de la misma edad

7. Si los protegidos por Brasil son incluidos en el estimado regional, la cobertura aumentaría de 61% en 1980 a 64% en 1990 y caería a 53% en 2000-2004.

en todos los países excepto en Uruguay, donde las mujeres sobrepasaban ligeramente a los hombres. La brecha de género en la cobertura de pensiones era de tres veces (hombres respecto a mujeres) en la República Dominicana y dos veces en El Salvador y Perú, pero era menor en los países pioneros y en Panamá (Rofman, 2005).

El impacto de las reformas estructurales en la cobertura de los ancianos es difícil de medir debido a la falta de series estadísticas históricas, pero información parcial de tres países exhibe un descenso: la de Chile aumentó ligeramente entre 1992 y 2000 gracias a la expansión de las pensiones de asistencia social que compensaron una caída en el porcentaje amparado por pensiones contributivas, pero la cobertura total por ambas en 2003 estaba por debajo del nivel de 1992; la de Argentina cayó a un promedio anual de casi un punto porcentual entre 1994 y 1999 y se proyecta que continuará su declive al mismo ritmo entre 2000 y 2030; y la de Uruguay disminuyó entre 1995 y 2002. El demostrado declive en el porcentaje de la fuerza laboral (activa) en la mayoría de los países está provocando un deterioro en la protección de la población de la tercera edad, cuya cohorte de la población total está creciendo rápidamente en la región. Los pensionistas de seguridad social tienen derecho en todos los países (excepto Haití) a la cobertura en salud, pero en Nicaragua sólo reciben un paquete reducido de prestaciones, considerablemente inferior al otorgado a los asegurados activos (Bertranou, 2006; Mesa-Lago, 2007, 2008a, 2008b).

IV. CONCLUSIONES

Utilizando estadísticas y encuestas se estimó, en base a contribuyentes activos, que un 69% de la fuerza laboral regional carece de seguro social de pensiones, pero los no asegurados aumentan a 80-90% en los nueve países menos desarrollados (seis tardíos y tres intermedios). Por otra parte, 59% de la población total carece de seguro social de salud, 48% si se incluye a los cubiertos por seguros privados y 36% si se añade el acceso incierto a los servicios públicos. La población sin cobertura de seguro social de salud aumenta a 75-93% en los nueve países menos desarrollados. El rango de cobertura de la población de tercera edad cae de 62-87% en los países pioneros a 5-20% en los menos desarrollados. Sólo los seis países pioneros tienen pensiones de asistencia social para los pobres (el programa de Bolivia no pertenece técnicamente a esta categoría). Las mujeres trabajadoras tienen una cobertura inferior a la de los hombres en la mayoría de los países, y las mujeres ancianas muchísimo menor en todos los países excepto uno.

Los países más desarrollados, que son también los pioneros, tienen, proporcionalmente, los menores sectores informal y rural, así como la menor incidencia de pobreza; proveen pensiones de asistencia social y exhiben la cobertura más alta (con la menor brecha entre hombres y mujeres). Por el contrario, los países menos desarrollados son los que introdujeron sus sistemas más tarde, tienen los mayores sectores informal y rural, así como la mayor incidencia de pobreza, carecen de pensiones de asistencia social y poseen la menor cobertura (con la mayor brecha entre hombres y mujeres). Las áreas geográficas mejor cubiertas son las más urbanizadas y desarrolladas, mientras que las

peor cubiertas son las más rurales y menos desarrolladas, en donde generalmente se concentra la población indígena.

El promedio de cobertura de pensiones de seguro social en los diez países con sistemas privados cayó de 38% antes de las reformas estructurales a 26% en 2004; los diez sistemas públicos no han tenido reformas estructurales (aunque algunos sí tuvieron reformas paramétricas) y, desafortunadamente, no hay series históricas para estimar la tendencia en la cobertura. La comparación del impacto de las reformas en la cobertura del seguro social de salud es mucho más difícil que en pensiones, pero el promedio regional cayó de 52% en 1990 (antes de todas las reformas excepto la chilena) a 41% en 2000-2004; la comparación en doce países entre la cobertura antes de las reformas y el año más reciente indica que se estancó o disminuyó en nueve y sólo ascendió en tres. La cobertura de los ancianos en pensiones disminuyó en los tres países que tienen estadísticas.

La caída de la cobertura de pensiones y de salud en la mayoría de los países se debe a factores externos (transformación de la fuerza laboral y flexibilización de la contratación laboral), así como al sistema mismo de seguridad social, que no se ha adaptado a dicha transformación. Aunque pudiese revertirse la flexibilización mediante regulaciones más estrictas, es difícil en el panorama actual que ocurra una reducción significativa del sector informal no cubierto. Aquellos que sostienen (imitando la teoría neoliberal del goteo) que el mercado y el desarrollo resolverán el problema de la cobertura de la seguridad social sólo lograrán perpetuarlo y agravarlo.

El primer libro del autor sobre seguridad social en la región, publicado 30 años atrás, en vísperas de la crisis de la década de 1980, fue dedicado a «los millones de trabajadores y campesinos en América Latina que sufren de falta de cobertura o pobre protección contra los riesgos sociales» (Mesa-Lago, 1978: vii). El último libro, actualmente en prensa, repite la misma dedicatoria (Mesa-Lago, 2008: v).

V. POLÍTICAS PARA EXTENDER LA COBERTURA

La OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social han dado prioridad a la extensión de la cobertura, y algunos organismos financieros internacionales recientemente se han unido a esa orientación. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial en 2005 concluyó que las reformas estructurales de pensiones en América Latina en los últimos diez años pusieron un énfasis excesivo en la capitalización privada (cuentas individuales) y desatendieron el pilar público de prevención de la pobreza, por lo cual recomiendan una reversión de las anteriores prioridades a favor de pensiones públicas asistenciales focalizadas en los pobres. Ramas regionales de las Naciones Unidas, como la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud, así como el Banco Interamericano de Desarrollo, también dan prioridad a la extensión de la cobertura tanto en pensiones como en salud (Mesa-Lago, 2008a, 2008b).

Sin embargo, a pesar de dicho consenso, no existe un frente unido común entre los organismos internacionales para enfrentar el grave y creciente problema de cobertura

en la región, particularmente en los países menos desarrollados, debido a los enfoques divergentes de dichos organismos sobre las políticas adecuadas. No obstante, en otros trabajos el autor ha identificado puntos de coincidencia en los programas de pensiones y salud en que los organismos internacionales comparten enfoques y políticas comunes, y espera que esto sea la base para una fructífera cooperación futura. Pero el esfuerzo mayor debe ser hecho por los países mismos, basado en políticas exitosas practicadas para extender la cobertura en la región y el cuerpo substancial del trabajo técnico disponible. A continuación se resumen algunas de las políticas principales sugeridas, aunque con diversa aplicabilidad en los 20 países:

a) La seguridad social, de manera proactiva, debe adaptarse a la transformación de la fuerza laboral, expandiendo la cobertura a los trabajadores informales y rurales, así como a los campesinos; además debe proteger a los ancianos y a los pobres y eliminar o reducir la discriminación en la cobertura a las mujeres.

b) La afiliación del sector informal debe ser más flexible, por ejemplo, permitiéndoles escoger un solo programa en vez de obligarlos a incorporarse a todos simultáneamente; facilitándoles pagos en períodos más cortos o largos que el convencional de un mes (semanales, trimestrales) y a través de diversos canales (bancos, puestos de correo); usando sindicatos, cooperativas y asociaciones de estos trabajadores como agencias intermediarias para su afiliación y quizás para el cobro de contribuciones.

c) Los países con afiliación legal obligatoria de dichos grupos (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay) tienen mayor cobertura efectiva que aquellos con afiliación voluntaria, pero el mandato legal por sí mismo es insuficiente. Los trabajadores por cuenta propia con bajo ingreso deberían pagar el mismo porcentaje asignado a los trabajadores asalariados, combinado con subsidios fiscales en lugar de la contribución patronal (como en Costa Rica).

d) Los regímenes especiales para trabajadores rurales y campesinos han logrado coberturas más altas que aquellos con afiliación parcial o voluntaria, aunque con diversos resultados, mostrando que es vital el compromiso de los gobiernos y su apoyo financiero (como en Brasil, con mejor récord que Ecuador y México).

e) Las pensiones asistenciales focalizadas en los pobres (con prueba de ingreso) han reducido de manera significativa la pobreza a un costo relativamente bajo; pero las pensiones universales uniformes son mucho más caras y regresivas, y por tanto inadecuadas para los países de bajo desarrollo.

f) La discriminación de la cobertura de pensiones en las mujeres debe enfrentarse con medidas dirigidas a sus dos causas: en cuanto al mercado laboral, promoviendo el empleo asalariado de la mujer, y en cuanto al sistema mismo, extendiendo la cobertura a las ocupaciones informales donde se concentran las mujeres.

g) La integración –o al menos una alta coordinación– de sistemas de salud segmentados es necesaria para extender la protección; medios alternativos para alcanzar esa meta son el seguro unificado de Costa Rica, el sistema público unificado de Cuba y el actual sistema de Chile, que coordina un sector de seguridad social (mayoritario)

con un sector privado (bien regulado para evitar abusos). El sistema público de salud brasileño podría ser también un modelo si lograra una mejor coordinación que la existente.

h) Un paquete garantizado de prestaciones mínimas de salud debe hacerse obligatorio en todos los sectores (público, seguro social y privado) para toda la población, independientemente de su ingreso, edad, riesgo y género.

i) La cobertura legal integral del seguro social de salud debe legalmente extenderse al cónyuge, estudiar programas especiales de incorporación de las amas de casa, prohibir la exclusión o el aumento de primas a la mujer en edad fértil por las proveedoras privadas (como se ha hecho en Chile) y eximir a los pobres de las cuotas de uso en los servicios públicos sanitarios.

j) La cobertura de los pueblos indígenas debe recibir prioridad, focalizando las áreas geográficas donde ellos viven y asignándoles los fondos fiscales necesarios.

k) Los subsidios fiscales otorgados a los programas de pensiones y salud para grupos separados de la fuerza laboral con ingreso suficiente para autofinanciar su cobertura son regresivos, deberían eliminarse y los recursos ahorrados utilizarse para extender la cobertura a los grupos vulnerables.

l) Hay una necesidad crucial de compilar estadísticas normalizadas y confiables sobre cobertura en todos los países, con datos relativos a las características socioeconómico-financieras de los excluidos, con el fin de diseñar políticas adecuadas de incorporación y calcular los costos involucrados.

Es la esperanza del autor que la cobertura de seguridad social sea extendida en la próxima década a través de un esfuerzo combinado de todos los organismos internacionales involucrados en este campo y de los países iberoamericanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN DE FONDOS DE PENSIONES (AIOS). *Boletín Estadístico AIOS*, 2007.
- BERTRANOU, Fabio. Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina. En BERTRANOU, Fabio (comp.). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Santiago de Chile: OIT, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social*. Serie Documentos de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo CEPAL, n.º 144, 2004.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la Seguridad Social*. Documentos de Proyectos CEPAL/GTZ, 2006.

- MESA-LAGO, Carmelo. La extensión del seguro y la protección de salud en relación al mercado laboral: problemas y políticas en América Latina. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2007, 60 (1): 3-31.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2008a.
- MESA-LAGO, Carmelo. Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America. En HUTJO, Katja (comp.). *Financing Social Policy*. Génova y Basingstoke: UNRISD y Palgrave MacMillan, 2008b.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Panorama Laboral 2003*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003.
- ROFMAN, Rafael. *Social Security Coverage in Latin America*. Social Protection Discussion Paper Series Banco Mundial, n.º 0523, 2005.

DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN VENEZUELA

Distribution and redistribution of income in Venezuela

Samuel FREIJE

Universidad de las Américas Puebla

✉ samuel.freije@udlap.mx

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 83-107]

Fecha de recepción: noviembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2008

RESUMEN: El análisis de la distribución y redistribución del ingreso en Venezuela se puede resumir en tres conclusiones generales. En primer lugar, la distribución del ingreso en Venezuela es más desigual en el año 2000 que a finales de la década de 1970. En segundo lugar, esta situación se debe a un descenso en la acumulación de capital que está también asociado al colapso del producto y el ingreso. En tercer lugar, el descenso en la acumulación de capital no parece estar asociado a la desigualdad inicial de la economía o a mecanismos redistributivos por parte del gobierno. Puede decirse que la contracción del crecimiento económico es lo que ha causado el aumento de la pobreza y el aumento de la desigualdad en la economía venezolana.

Palabras clave: Distribución Factorial del Ingreso, distribución del ingreso, medición de la pobreza, América Latina.

ABSTRACT: An analysis of distribution and redistribution of income in Venezuela leads to three general conclusions. In first place, the distribution of income is more unequal in 2000 than by the end of the seventies. In second place, this situation is due to a drop in the accumulation of capital, also linked to the collapse of the product and the income. In third place, the drop in the accumulation of capital does not seem to be associated to the initial inequality of the economy or to redistributive mechanisms of the government. It is possible to say that the reduction of the economic growth has caused an increase of the poverty and the raise of inequality in the Venezuelan economy.

Key words: Factorial Distribution of Income, distribution on income, poverty measurement, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN

Venezuela es un país que no ha experimentado crecimiento económico sostenido en las tres últimas décadas del siglo pasado. De hecho, según algunos cálculos el PIB per cápita hacia el año 2000 era inferior al de principios de la década de 1970. Barro y Sala-i-Martin (1995) en su famoso libro de texto sobre crecimiento económico clasifican a Venezuela junto a Nicaragua y países del África subsahariana como los que registraron el peor desempeño económico en el período 1960-1990. Además, Venezuela es usualmente descrita como una economía con una desigual distribución del ingreso, aunque no más que otros países de América Latina (IADB, 1999). A estas dos características se agrega el hecho de que recientemente el país ha enfrentado inestabilidad social y severos cambios políticos (McCoy y Myers, 2005).

La relación entre desigualdad y crecimiento económico ha estado sujeta a un amplio debate en la literatura económica. El postulado inicial se debe a Kuznets (1955), según el cual la desigualdad primero crece y luego decrece, a lo largo del proceso de crecimiento económico. Esta hipótesis ha sido objeto de un intenso escrutinio empírico. Desde entonces se han desarrollado varios modelos que pueden clasificarse en tres grupos: aquellos en los que el crecimiento afecta a la desigualdad (Stiglitz, 1969; Bourguignon, 1981); aquellos en los que la desigualdad afecta el crecimiento (Uhlig y Yanagawa, 1996) y, finalmente, aquellos en los que la presencia de fallos de mercado conduce a la determinación simultánea de ambas variables (Bertola, 2006) o la economía política de la redistribución afecta tanto el crecimiento como la desigualdad (Persson y Tabellini, 1998).

Este artículo proporciona un retrato descriptivo de la distribución y redistribución del ingreso en Venezuela para el período 1975-2005. Se calculan los principales índices de pobreza y desigualdad para un largo período de tiempo con el objeto de caracterizar la distribución del ingreso de este país a lo largo de su desempeño económico. Luego se procede a explicar cómo el gobierno central redistribuye el ingreso y cuál es el resultado final de este proceso. Estos resultados ofrecen los rasgos esenciales de la relación entre desigualdad y crecimiento económico en este país. En este sentido, este estudio ofrece un análisis más pormenorizado y extenso de las medidas de desigualdad y pobreza, así como del efecto distributivo del gasto público, que el realizado en trabajos anteriores. En particular, se hace uso de medidas de descomposición de la desigualdad y de la pobreza, así como cálculos de elasticidad de sustitución entre factores de producción, no realizados anteriormente y que permiten una descripción más pormenorizada y analítica de la evolución de la distribución del ingreso del país.

En este estudio se hace uso de diversas fuentes de información, tanto primarias como secundarias. Se utilizan datos agregados del Banco Central de Venezuela (BCV), el Ministerio de Finanzas de Venezuela y el Fondo Monetario Internacional; así como datos desagregados de la Encuesta de Hogares por Muestreo, elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Adicionalmente, se hace referencia a otros estudios que anteceden a éste y que proporcionan valiosa información sobre el tema de interés.

El artículo se divide en tres secciones. La segunda sección describe la distribución del ingreso. Comienza con la distribución factorial del ingreso y luego describe varias dimensiones de la distribución del ingreso del trabajo. La tercera sección describe los principales canales de redistribución del ingreso vía gasto social e impuestos federales. La cuarta sección concluye.

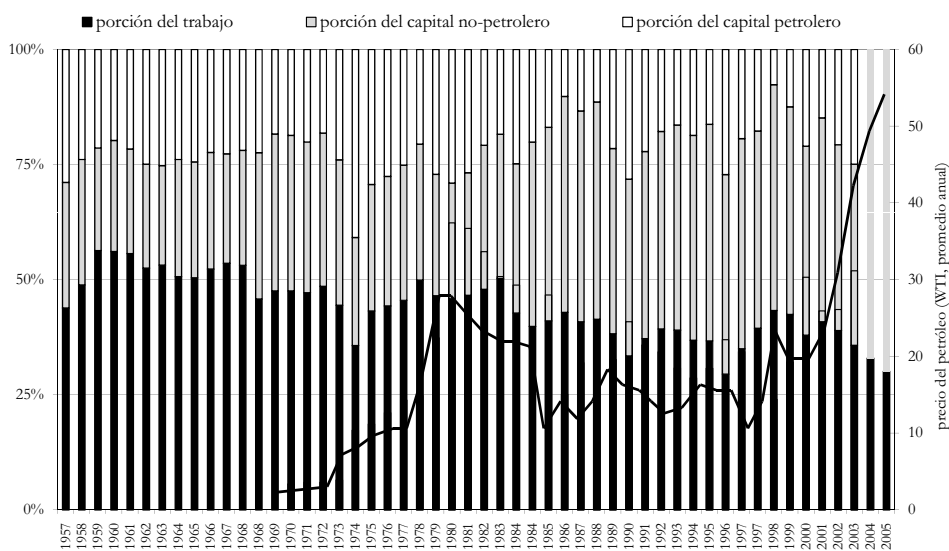
II. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La medición de la distribución del ingreso es un tema complejo que requiere datos abundantes y conceptos precisos para poder medir lo que sea de interés para el analista. Esta sección describe primero la distribución del ingreso nacional disponible en dos factores de producción: trabajo y capital. La sección siguiente estudia la distribución personal de los ingresos laborales percibidos por las personas, con el objeto de establecer la evolución de la desigualdad salarial y la pobreza de los hogares.

II.1. Distribución Factorial del Ingreso

En Venezuela, la industria petrolera representa cerca de una cuarta parte del Producto Interno Bruto, pero dicho producto es fundamentalmente para exportación

GRÁFICO I. DISTRIBUCIÓN FACTORIAL DEL INGRESO Y PRECIO DEL PETRÓLEO



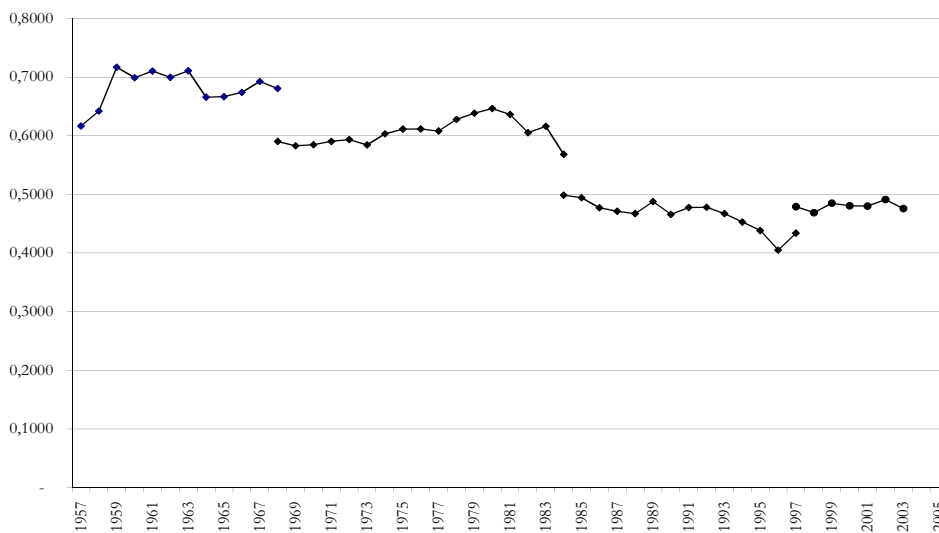
Fuente: Cálculos del autor usando Banco Central de Venezuela (varios años), Sistema de Cuentas Nacionales.

(entre 70% y 80% se vende al exterior). A pesar de la intensidad de capital en la industria petrolera, ésta absorbe sólo un 5% del empleo total en el país. Se puede entonces asumir que el ingreso nacional en esta economía se reparte entre tres insumos: trabajo, capital en la industria petrolera y capital en la industria no petrolera.

La distribución factorial del ingreso en Venezuela se caracteriza por dos fenómenos. En primer lugar, la industria petrolera toma una porción considerable del ingreso nacional (antes de los impuestos). Esta proporción oscila entre un mínimo del 7,6% en 1998 y un máximo del 40,8% en 1974. Estas amplias fluctuaciones dependen principalmente del precio internacional del petróleo. De hecho, el Gráfico I muestra que los picos en la porción del ingreso correspondiente al capital petrolero se corresponden con años en los que los precios petroleros fueron excepcionalmente altos (1974, 1980, 1990 y 2003) o excepcionalmente bajos (1986, 1998). Estas fluctuaciones parecen indicar que la porción del trabajo dentro del ingreso disponible muestra una fluctuación similar, pero de sentido contrario. Esta apreciación, como se verá en el siguiente párrafo, es equivocada.

La segunda característica de la distribución factorial del ingreso es que la proporción del ingreso laboral está cayendo permanentemente para el período en estudio. La porción del ingreso al trabajo dentro del ingreso disponible no petrolero ha declinado desde un 70% a finales de la década de 1950 a menos del 50% desde mediados de la década de 1980 (ver Gráfico II). ¿Cuál es la causa del descenso en el ingreso relativo del trabajo?

GRÁFICO II. PORCIÓN DEL TRABAJO EN EL INGRESO NO PETROLERO



Fuente: Cálculos del autor usando Banco Central de Venezuela (varios años), Sistema de Cuentas Nacionales.

El descenso observado en la proporción del ingreso laboral podría deberse, en parte, a los cambios en el sistema de contabilidad nacional. Cuatro años base de referencia han sido utilizados, así como diferentes procedimientos de registro a lo largo del período en estudio. Es decir, los datos utilizados se refieren a cuatro series de cuentas nacionales correspondientes a los períodos 1950-1968 (con año base 1957), 1968-1984 (con base 1968), 1984-1997 (base 1984) y 1997-2004 (base 1997). La relevancia de estos quiebres se observa en el Gráfico II, donde se puede advertir que la proporción del ingreso laboral tiene quiebres hacia abajo en 1968 y 1984 y hacia arriba en 1997.

Se pueden postular dos interpretaciones. Una consiste en decir que los quiebres son meros resultados de cambios en las convenciones de contabilidad nacional. La otra consiste en sugerir que dichos cambios en efecto representan modificaciones verdaderas en la distribución factorial que fueron incorporadas de manera demorada en el registro estadístico. En cualquier caso, se puede observar una tendencia dentro de los datos de cada serie que debe ser objeto de alguna fuerza fundamental. La acumulación de capital físico, como sugieren varios modelos de crecimiento económico, puede ser el factor que explique estos cambios.

Si asumimos una función de producción con dos factores, la elasticidad de sustitución entre factores se puede definir como:

$$\sigma = \frac{\Phi_K(K, L)\Phi_L(K, L)}{Q\Phi_{KL}(K, L)}$$

en donde la función de producción es $Q = \Phi(K, L)$, K representa el capital, L el trabajo, y los subíndices se refieren a las derivadas parciales correspondientes. Si los mercados son competitivos y en equilibrio, las productividades marginales igualan a los precios de los factores y entonces la elasticidad de la distribución factorial a la razón capital/trabajo depende de la elasticidad de sustitución. Formalmente:

$$\frac{\partial \Theta}{\partial \frac{K}{L}} \frac{K}{L} = \frac{\sigma - 1}{\sigma}$$

en donde la distribución factorial del ingreso se representa por:

$$\Theta = \frac{\frac{\Phi_K(K, L) * K}{Q}}{\frac{\Phi_L(K, L) * L}{Q}} = \frac{w_K K}{w_L L}$$

El significado de este resultado es que, por ejemplo, un aumento en el uso del capital relativo al trabajo incrementará (disminuirá) la porción del capital dentro del ingreso si la elasticidad de sustitución es mayor (menor) que la unidad. Por lo tanto, una caída en la porción del trabajo dentro del ingreso disponible, durante un período con

descenso de la inversión y población creciente, sugiere que la elasticidad de sustitución es menor que 1. En otras palabras, en la medida en que el trabajo se vuelve más barato, debido a su abundancia relativa, sustituye capital pero en una proporción insuficiente que hace que la porción del trabajo dentro del ingreso total disminuya.

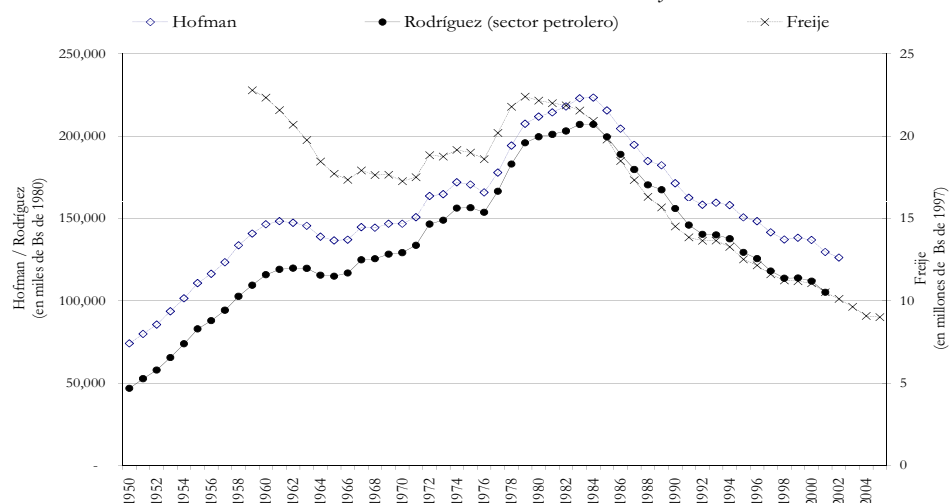
Dadas las ecuaciones anteriores se puede postular el modelo econométrico siguiente:

$$\ln \Theta_t = \alpha + \left(\frac{\sigma - 1}{\sigma} \right) \ln \left(\frac{K}{L} \right)_t + \varepsilon_t$$

Este modelo se puede estimar para el período 1957-2003. Los datos de proporción de factores se obtienen del sistema de cuentas nacionales realizados por el Banco Central de Venezuela y los datos del empleo provienen de Baptista (1997), OCEI (1998) e INE (varios años). Los datos de capital son de Hofman (2000) así como una medida de inversión acumulada cada diez años realizada por el autor de este estudio. También se hace uso de datos de Francisco Rodríguez, quien extiende datos de Hofman hasta 2002. Estas diversas medidas se muestran en el Gráfico III. Las tres tendencias son muy similares, mostrando una razón estable en la década de 1960, en aumento en la de 1970 y descenso desde principios de la de 1980. Se le agrega al modelo una tendencia anual y variables *dummy* para controlar por los cambios en sistema de cuentas.

Las estimaciones, en primeras diferencias, se muestran en la Tabla I. Resulta notable que todos los modelos muestran un coeficiente para la razón capital/trabajo en torno a $-0,3$, lo que implica una elasticidad de sustitución por debajo de la unidad (en torno a $0,8$). Esto confirma, aun controlando por el efecto de los cambios en el sistema y en

GRÁFICO III. RAZÓN CAPITAL/TRABAJO



Fuente: HOFMAN (2000) y cálculos del autor.

años base, que la caída en la porción del factor trabajo está asociada al descenso de la acumulación de capital en Venezuela.

En otras palabras, la contracción en la porción del ingreso laboral dentro del ingreso nacional se debe a la falta de inversión en capital. La caída de la inversión en Venezuela se concentra en el sector privado. La inversión fija privada declinó desde finales de la década de 1970 y está debajo del 15% desde principios de la de 1980.

En resumen, la distribución factorial del ingreso en Venezuela depende del influjo de ingresos de la industria petrolera. El retorno al capital petrolero representa 20% del ingreso nacional disponible en promedio pero con grandes fluctuaciones. El resto de la economía ha registrado un descenso paulatino de la proporción del factor trabajo debido al descenso de la inversión en capital fijo. Debido a que desde 1975 la industria petrolera es propiedad del Estado, la distribución personal del ingreso depende crucialmente de cómo aquél redistribuye este ingreso. En lo que sigue se describe la distribución personal del ingreso laboral.

TABLA I. MODELOS DE REGRESIÓN PARA DISTRIBUCIÓN FACTORIAL DEL INGRESO

	Ingresos		Gastos	Saldo	Porcentaje del déficit
	Total	Extra			
1980	4,6		3,4	1,2	35,3
1981	5,2	1,5	3,9	1,3	33,3
1982	5,5	1,6	4,1	1,4	34,1
1983	5,1	1,6	4,5	0,6	13,3
1984	5,4	1,8	4,4	1,0	22,7
1985	5,8	2,1	5,0	0,8	16,0
1986	7,2	2,9	6,4	0,8	12,5
1987	8,4	2,6	7,5	0,9	12,0
1988	11,4	3,2	9,2	2,2	23,9
1989	15,0	7,3	14,9	0,1	0,7
1990	26,5	6,4	27,5	-1,0	-3,6
1991	33,3	9,4	33,4	-0,1	-0,3
1992	56,3	18,9	38,8	17,5	45,1
1993	99,1	57,2	103,4	-4,3	-4,2
1994	127,8	55,8	127,8	0,0	0,0
1995	122,3	27,9	126,8	-4,5	-3,5
1996	187,5	87,9	274,3	-86,8	-31,6
1997	228,1	65,6	476,3	-248,2	-52,1
1998	910,4	534,6	910,4	0,0	0,0
1999	756,4	277,1	1.184,2	-427,8	-36,1
2000	829,8		1.436,7	(606,9)	-42,2
2001	1.192,1		1.858,4	(666,3)	-35,9
2002	1.296,9		2.295,0	(998,1)	-43,5
2003	1.953,0		3.216,0	(1263,0)	-39,3

(1) En billones de bolívars corrientes.

Fuente: MINISTERIO DEL TRABAJO DE VENEZUELA, Memoria 2001; OCEI, Anuario estadístico, varios años; y IVSS, Memoria y Cuenta 1997.

II.2. *Distribución del ingreso laboral*

La distribución personal del ingreso depende de la distribución de activos productivos entre las personas y los retornos que dichos activos obtienen en el mercado. El principal problema para estudiar la distribución personal del ingreso es la disponibilidad de datos. Usualmente, los datos de censos o encuestas sólo proporcionan datos sobre algunos activos y los ingresos que se derivan de ellos. En el caso de Venezuela no hay una base de datos que ofrezca información sobre todas las fuentes de ingreso posibles.

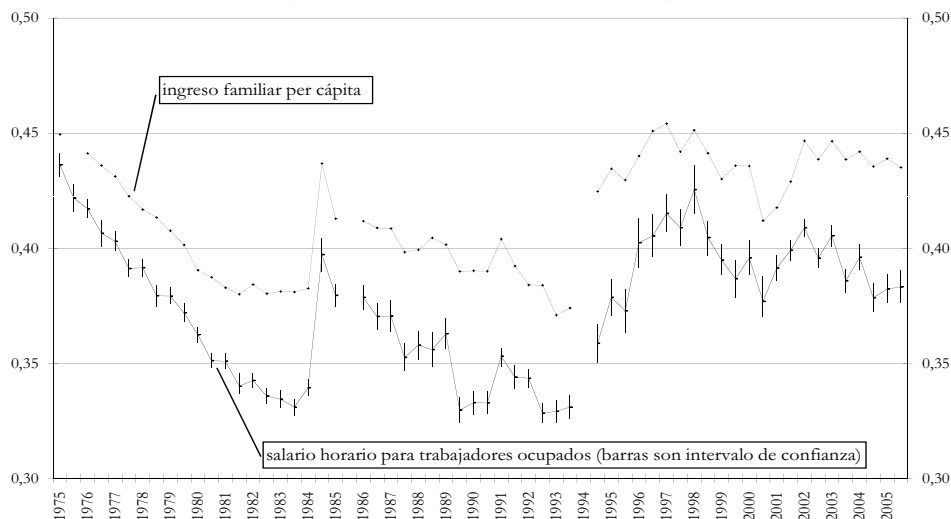
La Encuesta de Presupuestos Familiares es quizás la fuente más completa sobre ingresos y gastos de las familias, pero se ha realizado sólo tres veces en los últimos dos décadas y con metodologías y coberturas diferentes, lo que limita su validez para estudios interperíodos. La Encuesta de Hogares por Muestreo se ha venido realizando dos veces al año desde finales de la década de 1960 y es la fuente usual para estudios sobre distribución del ingreso en Venezuela, pero tiene la desventaja de que sólo registra ingresos laborales. En lo que sigue hacemos uso de esta encuesta, por lo que sólo nos referiremos a la distribución personal del ingreso laboral.

Desigualdad

Existe una amplia variedad de índices para medir desigualdad. Para cualquiera de los índices disponibles, es necesario decidir cuál es la unidad de medida (ingreso, consumo u otras variables de bienestar) y cuál es la unidad receptora (personas, familias, etc.). En esta sección se presenta el índice Gini del ingreso laboral mensual de trabajadores ocupados en el período de 1975 a 2005.

El Gráfico IV muestra la evolución del coeficiente de Gini del ingreso laboral mensual per cápita de una familia o de un trabajador ocupado. La diferencia entre estos índices se puede deber a condiciones demográficas o económicas, pero las tendencias son muy similares, lo que nos permite decir que la evolución de la desigualdad del ingreso laboral en Venezuela está determinada por la desigualdad del salario por hora entre los ocupados. Se pueden identificar varios períodos. Primero un descenso entre 1975 y 1983 y, luego de una repentina subida en 1984, un nuevo descenso hasta 1993. La desigualdad asciende entre 1994 y 1998, y se estabiliza desde entonces. Estas tendencias son en alguna medida dudosas debido a cambios en la calidad de los datos a lo largo del tiempo. El alza repentina del 1984 está asociada a un cambio en el cuestionario de la encuesta y por lo tanto puede deberse a problemas con el levantamiento de los datos. Además, la alta inflación de la segunda mitad del decenio de 1980 trajo consigo que un número creciente de observaciones fueran censadas, lo que puede afectar la tendencia observada entre 1984 y 1992. Finalmente, a partir de finales de la década de 1990, y en particular desde el año 2000, el número de observaciones incompletas se incrementa a niveles nunca antes registrados.

GRÁFICO IV. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO LABORAL
(MEDIDO POR COEFICIENTE DE GINI)



Fuente: Cálculos del autor usando INE (varios años), Encuesta de Hogares por Muestra.

Para evitar derivar conclusiones de datos dudosos preferimos escoger índices para períodos similares en cuanto a la calidad de sus observaciones. Podemos entonces decir que la desigualdad, medida por el Gini de los salarios, fue de 0,40 al final de la década de 1970 (primer semestre 1977), cayó hasta 0,33 al principio de la de 1990 (segundo semestre 1992) y subió de nuevo a 0,40 en el 2000 (primer semestre 2000). Para estos tres períodos (todos los cuales tienen un 9% de datos faltantes) se calculan descomposiciones que permiten averiguar el origen de los cambios en la desigualdad. Primero se descompone el índice de entropía generalizada, lo que permite identificar cambios debidos a alteraciones en la desigualdad entre grupos o dentro de cada grupo. Después se descomponen los cambios de tal manera que se pueda identificar si se deben a modificaciones en la distribución de características productivas (por ejemplo, educación) o a cambios en los precios que dichas características reciben en el mercado.

La Tabla II muestra que la proporción de la desigualdad entre grupos dentro de la desigualdad total ha declinado para la mayoría de los grupos en consideración entre 1977, 1992 y 2000. Las diferencias según género y edad han disminuido. Sin embargo, las diferencias según posición en el empleo, rama de actividad y localización geográfica primero caen y luego aumentan, pero al final se mantienen en niveles iguales o menores que en 1977. El cambio más importante se refiere a cambios en la porción debida a desigualdad entre grupos por escolaridad. En 1977, las diferencias en el salario promedio entre distintos grupos de escolaridad representaban un cuarto de la desigualdad total mientras que en 1992 y 2000 cayeron hasta representar sólo un 15%. La desigualdad por tipo de ocupación muestra un patrón similar, lo cual no es sorpresa,

ya que la ocupación que ostenta una persona está asociada a su nivel educativo (los grupos de ocupaciones referentes a gerentes, administradores y profesionales tienen un alto porcentaje de personas con educación universitaria, mientras que aquellos con ocupaciones de operarios, comerciantes y obreros presentan una mayor proporción de personas con educación media o primaria).

TABLA II. DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD SALARIAL POR GRUPOS

	1977	1992	2000
Total	0,3199	0,2265	0,3445
Sexo	1,1%	0,4%	0,1%
Edad	5,5%	3,8%	2,9%
Educación	24,7%	14,4%	15,9%
Ocupación	27,8%	16,7%	17,9%
Función	9,2%	6,5%	9,1%
Actividad	6,4%	3,1%	4,8%
Sector	0,2%	0,7%	1,8%
Región	5,6%	3,0%	5,1%

(1) Dada la descomposición: $G = G_b + G_w$, cada celda representa G_b/G , donde G es el índice de entropía generalizada, G_b es el componente entre grupos y G_w es el componente dentro de cada grupo.
Fuente: Cálculos del autor.

Se puede concluir que el descenso en la desigualdad salarial entre 1977 y 1992 está de alguna manera asociado a un descenso en la desigualdad debido a diferencias en la educación. Esto conduce a dos preguntas adicionales. Primero: ¿es la educación menos importante para explicar la desigualdad entre 1977 y 1992 porque la educación está más equitativamente distribuida o porque una alta educación retribuye relativamente menos? Segundo: ¿qué explica el aumento de la desigualdad en 1992 y 2000?

La Tabla III muestra la descomposición de varios índices de desigualdad en una porción debida a cambios en características observables (edad, educación, ocupación, etc.), una porción debida a los precios que dichas características obtienen en el mercado y un residuo debido a características no observables. El descenso en la desigualdad entre 1977 y 1992 se debe fundamentalmente a caídas en el precio relativo de las características observables. Esto es compatible con el descenso de la desigualdad debida a diferencias entre grupos educativos descrita en el párrafo anterior. El aumento de la desigualdad entre 1992 y 2000 es más difícil de establecer. Se registra que son los residuos debidos a características no observables los que constituyen la mayor parte del cambio.

La caída en los retornos a la educación puede tener dos explicaciones. Puede deberse a que la caída de la inversión en capital comentada en la sección anterior condujo a

un descenso en la demanda por trabajo calificado y por tanto a su salario relativo. También podría deberse a un descenso en la calidad de la educación y por tanto de la productividad asociada a dicho nivel de educación. Ambos fenómenos pueden haberse dado simultáneamente.

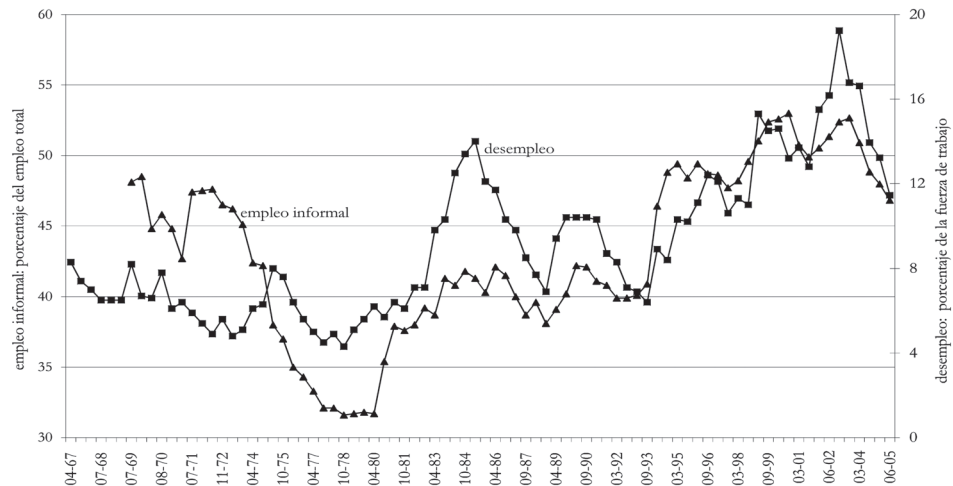
TABLA III. DESCOMPOSICIÓN DE LA DESIGUALDAD

	Índices		Diferencias							
	1977	1992	Total	Observables	Precios	No observables				
Gini	0,391	0,328	-0,063	100,0%	0,007	-11,8%	-0,046	73,4%	-0,024	38,4%
Razón de percentiles 90/10	6,649	4,651	-1,998	100,0%	-0,278	13,9%	-1,328	66,5%	-0,392	19,6%
Razón de percentiles 90/50	2,750	2,273	-0,477	100,0%	-0,069	14,5%	-0,313	65,6%	-0,095	20,0%
Razón de percentiles 50/10	2,415	2,047	-0,369	100,0%	-0,040	10,9%	-0,248	67,1%	-0,081	22,0%
Gini	1992	2000								
Gini	0,328	0,396	0,067	100,0%	-0,014	-20,1%	0,012	17,8%	0,069	102,3%
Razón de percentiles 90/10	4,651	6,818	2,167	100,0%	-0,259	-12,0%	0,284	13,1%	2,142	98,9%
Razón de percentiles 90/50	2,273	2,727	0,455	100,0%	-0,160	-35,1%	0,183	40,3%	0,431	94,9%
Razón de percentiles 50/10	2,047	2,500	0,453	100,0%	0,032	7,1%	-0,042	-9,3%	0,463	102,2%
Gini	1977	2000								
Gini	0,391	0,396	0,005	100,0%	-0,005	-109,8%	-0,037	-807,9%	0,047	1017,7%
Razón de percentiles 90/10	6,649	6,818	0,169	100,0%	-0,489	-288,9%	-1,013	-598,5%	1,671	987,3%
Razón de percentiles 90/50	2,750	2,727	-0,023	100,0%	-0,162	712,6%	-0,125	549,9%	0,264	-1162,5%
Razón de percentiles 50/10	2,415	2,500	0,085	100,0%	-0,035	-41,6%	-0,290	-343,4%	0,410	485,0%

(1) Descomposición según JUHN, MURPHY y PIERCE (1993).
Fuente: Cálculos del autor.

El efecto de variables no observables (residuos) puede también tener dos posibles causas. Por una parte puede ser que el mercado laboral de la década de 1990 haya demandado características diferentes a las que solicitaba en los decenios de 1980 y 1970.

GRÁFICO IVa. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DESEMPLEO Y DE EMPLEO INFORMAL



Fuente: Cálculos del autor usando INE (varios años), Encuesta de Hogares por Muestreo.

Características que no se incluyen en las encuestas con las cuales se realizaron las descomposiciones. Por otra parte, puede ocurrir que exista una mayor aleatoriedad en la consecución de empleos, debido a un crecimiento del desempleo y el empleo informal, haciendo más difícil la consecución de ocupaciones remuneradas aun para personas calificadas. Una evidencia indirecta sobre esto consiste en que el empleo y la informalidad eran muy superiores en 2000 que en 1992 y en 1977. Como se puede ver en el Gráfico IVa, los niveles de empleo informal han venido subiendo desde principios de la década de 1980.

En conclusión, se puede decir que la desigualdad del ingreso laboral disminuyó entre finales de la década de 1970 y principios de la de 1990, para incrementarse nuevamente hasta el año 2000 a niveles similares a los de la década de 1970. El descenso inicial está asociado a una disminución en los retornos al capital humano. Esta caída en los retornos a la educación y la experiencia habría conducido a un mayor descenso en la desigualdad si no fuera por la aparición de otros elementos, asociados a factores no observables en las encuestas de hogares, que incrementaron nuevamente la desigualdad.

Pobreza

Para algunos es la pobreza, más que la desigualdad, el principal problema en la distribución del ingreso de un país. Además, existen varios índices y procedimientos para la medición de ambos fenómenos. Esta variedad, junto con las implicaciones políticas que suelen estar asociadas a la pobreza, hacen que la medición de ésta sea un tema muy contencioso.

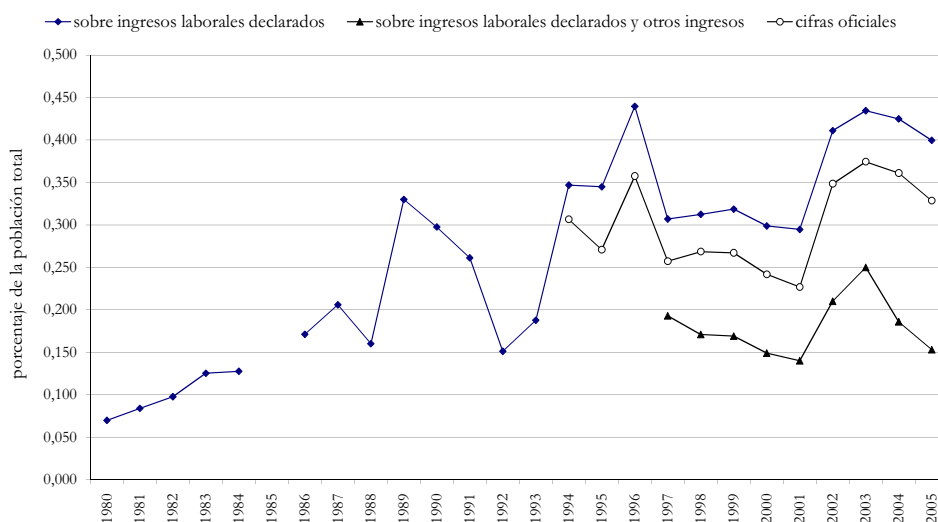
Existe un amplio consenso acerca de que la pobreza en Venezuela sufrió un alarmante incremento entre principios de la década de 1980 y finales de la de 1990. La principal diferencia entre los distintos estudios se debe al uso de diferentes métodos de medición. Analíticamente, sin embargo, no existe duda de que la pobreza se incrementó debido a que los salarios promedio, la productividad laboral y el producto per cápita, todos registraron un persistente descenso a lo largo de las dos décadas.

La evolución de la pobreza desde finales de la década de 1990, sin embargo, es más contenciosa. La economía venezolana sufrió una severa crisis política y económica en 2002, que produjo una reducción del PIB en más del 15%. Sin embargo, el incremento de los precios del petróleo relanzó la economía desde entonces a tasas del 7% anual. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha desarrollado una serie nueva de estadísticas de pobreza desde 1997 y, según estas cifras, la pobreza aumentó en 2002 y 2003 pero ha declinado desde entonces a niveles similares a los de 1998.

El problema con las cifras oficiales del INE es que, como se explicó en la sección anterior, un porcentaje elevado de las observaciones en encuestas recientes no declara ingresos. Para enfrentar este problema, el INE imputa ingresos a aquellos que no los declaran, usando salarios pronosticados de ecuaciones de ingreso. Aun cuando éste es un procedimiento común, tiene la desventaja de que los métodos de imputación

pueden variar de período a período y, aun cuando no varíen, la dispersión de los datos imputados será inferior a la de los reales, lo cual podría conducir a subestimaciones del nivel de pobreza.

GRÁFICO V. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA



Fuente: Cálculos del autor sobre Encuesta de Hogares por Muestreo, y el INE (2006), *La Pobreza*.

Otro elemento a considerar con las cifras oficiales es que incluyen no sólo ingreso laboral sino transferencias y otras fuentes de ingreso. Incluir todas las fuentes de ingreso es una metodología deseable pero tiene dos problemas en el caso de Venezuela. Primero, las transferencias, pero en especial rentas y otras fuentes de ingresos están seriamente subdeclaradas en las encuestas. Segundo, la información sobre ingresos no laborales sólo está disponible en los cuestionarios a partir de 1997, lo cual inhibe la comparación con datos de las décadas de 1980 y 1990.

El Gráfico V incluye varias series de pobreza para el período 1980-2005. La diferencia entre las series para el período 1997-2005 se debe a la inclusión de otras fuentes de ingresos y a imputación de salarios, pero las tendencias son las mismas. Si se escogen los mismos tres años que en la sección anterior sobre desigualdad podemos examinar la evolución de la pobreza sin preocuparnos por los problemas en la comparabilidad entre las encuestas.

El porcentaje de población pobre en Venezuela se duplicó cada década entre 1980 y 2000. Fue 7,0% en 1980, 15,1% en 1992 y 29,9% en 2000. ¿Cuál es el origen de este resultado? Uno podría sugerir que se debe a un incremento en el porcentaje de un grupo especialmente vulnerable a la pobreza. La Tabla IV muestra una descomposición de la pobreza por grupos, de acuerdo a las características del jefe del hogar. Allí

se observa que la incidencia de la pobreza se incrementó en todos los grupos. Por lo tanto, la pobreza en Venezuela aumentó porque todos los grupos se volvieron más pobres. ¿Quiere esto decir que el efecto del ingreso afectó a todos los hogares por igual? En otras palabras, ¿el aumento de la pobreza sólo se debe al colapso de los ingresos o hay un elemento distributivo también?

TABLA IV. DESCOMPOSICIÓN DE LA POBREZA POR GRUPOS

	1980			1992			2000		
	Incidencia de pobreza	Proporción del grupo	Proporción de la pobreza	Incidencia de pobreza	Proporción del grupo	Proporción de la pobreza	Incidencia de pobreza	Proporción del grupo	Proporción de la pobreza
TOTAL	7,0%	100,0%	100,0%	15,1%	100,0%	100%	29,9%	100,0%	100%
Sexo del jefe del hogar									
Femenino	14,9%	18,9%	40,4%	21,6%	23,1%	33,0%	36,6%	27,3%	33,5%
Masculino	5,1%	81,1%	59,5%	13,2%	76,7%	66,7%	27,7%	72,7%	67,4%
Escolaridad del jefe del hogar									
Sin escolaridad	15,9%	19,7%	44,8%	28,8%	14,1%	26,8%	45,5%	12,3%	18,7%
Primaria	5,4%	51,4%	40,0%	16,6%	47,3%	51,8%	32,1%	59,5%	64,0%
Secundaria	1,8%	17,8%	4,6%	8,8%	27,2%	15,8%	19,8%	14,3%	9,5%
Técnica	2,7%	0,2%	0,1%	4,2%	1,3%	0,4%	17,6%	2,7%	1,6%
Universitaria	1,4%	4,4%	0,9%	4,1%	6,8%	1,8%	13,9%	7,0%	3,2%
No declarada	8,7%	6,6%	8,2%	18,5%	3,3%	4,0%	25,3%	4,3%	3,6%
Empleo del jefe del hogar									
Desempleado/inactivo	21,6%	11,4%	35,1%	28,3%	11,1%	20,9%	42,6%	23,0%	32,8%
Sector público	2,0%	19,6%	5,6%	9,1%	16,9%	10,2%	15,9%	11,4%	6,1%
Sector privado	5,7%	33,5%	27,3%	15,3%	34,9%	35,2%	28,0%	27,8%	26,1%
Cooperativa							13,7%	1,7%	0,8%
Autoempleado	8,0%	27,2%	31,0%	17,5%	25,4%	29,4%	31,1%	29,4%	30,6%
Empleador	1,6%	8,3%	1,9%	6,0%	11,5%	4,3%	16,4%	6,7%	3,7%
Tamaño del hogar									
Uno o dos miembros	13,4%	4,2%	8,1%	15,5%	5,2%	5,3%	33,5%	4,7%	5,3%
Tres a seis miembros	4,8%	46,5%	31,8%	10,9%	57,8%	41,7%	24,1%	57,3%	46,2%
Más de seis miembros	8,5%	49,2%	60,0%	21,6%	37,1%	53,0%	38,1%	38,0%	48,5%
Región geográfica									
Capital	2,3%	25,2%	8,3%	9,1%	21,5%	12,9%	23,8%	20,3%	16,2%
Centro	3,6%	13,8%	7,1%	9,6%	14,4%	9,1%	22,4%	14,9%	11,2%
Oriental	8,4%	13,1%	15,7%	16,4%	12,5%	13,5%	36,4%	12,2%	14,9%
Occidental	9,0%	12,8%	16,4%	19,0%	12,4%	15,6%	36,2%	11,8%	14,4%
Andina	16,3%	11,6%	27,0%	24,7%	10,6%	17,4%	29,8%	9,8%	9,8%
Llanos	10,8%	8,6%	13,3%	22,3%	9,8%	14,5%	36,1%	11,6%	14,0%
Sur	7,1%	2,8%	2,8%	12,0%	6,3%	5,0%	27,1%	6,2%	5,6%
Zulia	5,4%	12,2%	9,3%	14,5%	12,5%	12,0%	31,8%	13,2%	14,0%

Fuente: Cálculos del autor.

La Tabla v muestra una descomposición del cambio en la pobreza debido a crecimiento o a desigualdad, para los períodos en estudio. Para el período 1980-1992, el incremento en la pobreza es totalmente debido al colapso del ingreso. De hecho, el descenso en la desigualdad salarial de ese período (reportado en la sección anterior) habría hecho la pobreza 31,4% más baja (2,6 puntos porcentuales). Por otro lado, para el período 1992-2000, el aumento de la pobreza se debe en partes iguales al descenso del ingreso y el aumento de la desigualdad salarial. Para todo el período, la caída en los ingresos

representa tres cuartas partes (73%) de crecimiento de la pobreza, quedando el resto (27%) para ser explicado por el aumento en la desigualdad.

TABLA V. DESCOMPOSICIÓN DE LA POBREZA EN CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

	Índices		Diferencias					
	1980	1992	Total		Debidas al crecimiento		Debidas a la desigualdad	
Índice de pobreza ¹	7,0%	15,1%	0,081	100,0%	0,107	131,4%	-0,026	-31,4%
	1992	2000						
Índice de pobreza ¹	15,1%	29,9%	0,148	100,0%	0,076	51,2%	0,072	48,8%
	1980	2000						
Índice de pobreza ¹	7,0%	29,9%	0,229	100,0%	0,17	73,0%	0,06	27,0%

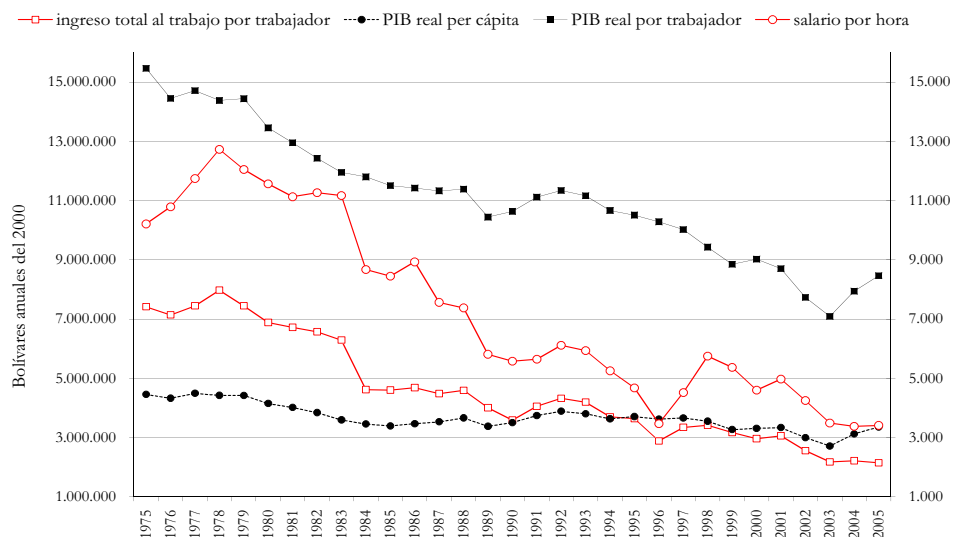
(1) Porcentaje de individuos cuyo hogar tiene un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza.

(2) Descomposición según KOLENIKOV y SHORROCKS (2005).

Fuente: Cálculos del autor.

Este análisis, al restringirse al ingreso laboral, no es capaz de tomar en consideración otras fuentes de ingreso y transferencias que, sin duda, afectan los niveles de bienestar y pobreza. Sin embargo, sí indica en qué medida las familias son capaces de superar

GRÁFICO VI. PRODUCTO SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD



Fuente: Cálculos del autor usando ANTIVERO (1992), Banco Central de Venezuela (varios años), Sistema de Cuentas Nacionales e INE (varios años), Encuesta de Hogares por Muestreo.

la pobreza a través de la más común fuente de ingreso: el trabajo propio. En este sentido, se puede decir que la pobreza en Venezuela ha crecido debido a un persistente declive en los salarios promedio y en la productividad laboral del período en estudio: 1975-2005.

El Gráfico VI muestra el descenso en el salario real por hora y la remuneración total al trabajo per cápita. Ambas series registran un descenso persistente con un mínimo en el año 2005. El PIB por trabajador y el PIB per cápita también muestran una tendencia descendente hasta 2002 pero se incrementan a partir de entonces. Esto sugiere que el descenso en la pobreza desde 2002, registrado en cifras oficiales, se debe a la redistribución de ingresos de fuentes distintas al factor trabajo. Este hecho, junto con el tamaño de la renta del capital petrolero, conduce a la necesidad de estudiar la redistribución del ingreso en Venezuela.

III. REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Dada la estructura de la distribución factorial del ingreso explicada al principio de este artículo, resulta natural pensar que la intervención del gobierno es fundamental para comprender la distribución del ingreso, en especial desde la nacionalización de la industria petrolera en 1975. El enorme tamaño de la renta del capital petrolero implica que la distribución personal del ingreso dependerá en gran medida de cómo el gobierno cobra impuestos y gasta entre la población.

Un análisis minucioso de la redistribución del ingreso requiere microdatos con información detallada sobre todas las fuentes de ingreso así como impuestos pagados y subsidios recibidos por individuos y familias. Tal tipo de datos no está disponible aún para Venezuela. Seijas *et al.* (2003), sin embargo, realizan un ejercicio de simulación en el que asignan diferentes porcentajes de incidencia fiscal a diferentes familias en base a supuestos sobre incidencia impositiva para diferentes tipos de impuesto y a diferentes tramos de la distribución del gasto. De manera similar, atribuyen gasto público a través de la distribución del ingreso, según los patrones de ingresos y gastos de las familias. Los autores encuentran que el sistema fiscal venezolano es ligeramente progresivo, casi proporcional. Reportan que los distintos tipos de impuestos van desde los muy progresivos (el impuesto sobre la renta a personas y empresas) y progresivos (contribuciones a la Seguridad Social) a los levemente regresivos (el Impuesto al Valor Agregado). El sistema total es apenas progresivo (índice de Suíts entre 0,02 y 0,08). Por su parte, el gasto social es progresivo:

El quintil más bajo en la distribución del ingreso, que concentra un 0,65% del ingreso total, recibe 8,2% del gasto social total, mientras que el quintil más alto de la distribución, que obtiene 28,48% del ingreso total, recibe 1,2% del gasto social total (Seijas *et al.*, 2003).

De hecho, Seijas *et al.* (2003) calculan coeficientes de Gini para la distribución del ingreso de las familias venezolanas, antes y después de impuestos y transferencias. La

Tabla VI muestra sus resultados. Según los autores, el sistema de impuestos reduce entre 1% y 5% la desigualdad, dependiendo del método que se use, mientras que el gasto social reduce la desigualdad un 20% adicional.

TABLA VI. DESIGUALDAD ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

	Caso 1	Caso 2
Antes de impuestos y gastos sociales	0,4006	0,4006
Después de impuestos pero antes de gastos	0,3782	0,3930
Después de impuestos y gastos	0,3011	0,3140

Nota: Caso 1 se refiere al supuesto de incidencia del 100% en impuestos corporativos sobre los consumidores, mientras que Caso 2 supone sólo 50% de incidencia sobre los consumidores y 50% sobre los accionistas.

Fuente: SEIJAS *et al.* (2003: 69).

El estudio de Seijas *et al.* (2003) tiene múltiples limitaciones, debidas a los supuestos extremos que asume y a las limitaciones de datos. Como alternativa a un pleno estudio de incidencia, las secciones siguientes presentan la evolución del gasto social y de la recolección de impuestos en Venezuela para el período en estudio.

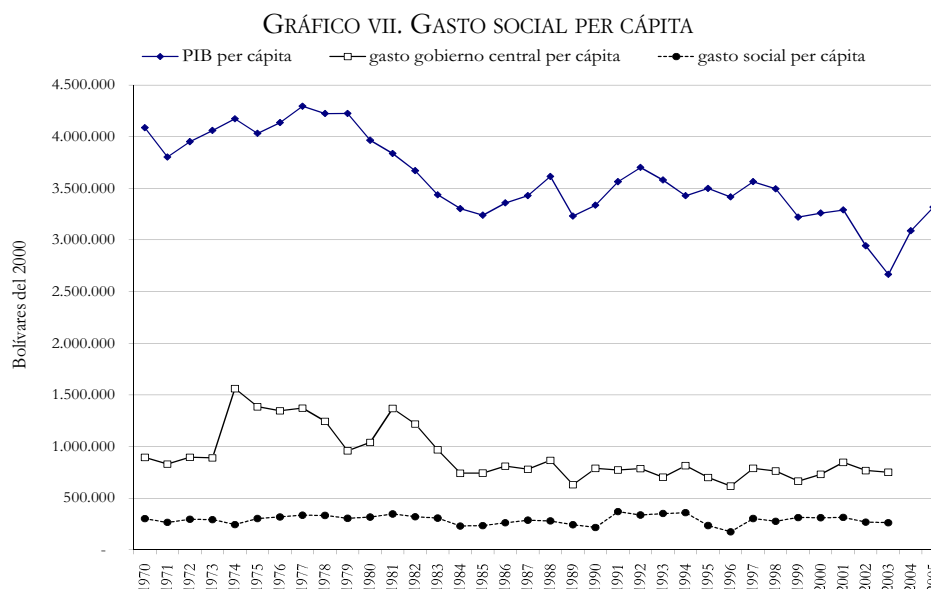
III.1. Gasto social

Una medida de la actividad redistributiva del gobierno es el gasto social per cápita. Es decir, gastos gubernamentales en educación, salud, sanidad pública, viviendas, pensiones, etc. El gasto per cápita es el producto del gasto social por unidad de producto y del producto per cápita (simbolizado en la fórmula siguiente por la letra G). El primer factor, a su vez, depende de la prioridad que otorgue el gobierno al gasto social dentro del presupuesto (lo que se conoce como prioridad fiscal, FP) y al tamaño del presupuesto total dentro del producto total (que se conoce como presión presupuestaria, BP). Por lo tanto, son tres los componentes que constituyen el gasto social per cápita:

$$\begin{aligned} \frac{SX}{POP} &= \left(\frac{SX}{GDP} \right) \left(\frac{GDP}{POP} \right) \\ &= \left(\frac{SX}{TX} \right) \left(\frac{TX}{GDP} \right) \left(\frac{GDP}{POP} \right) = FP \times BP \times G \end{aligned}$$

donde SX corresponde al gasto social del gobierno, TX al gasto público total, GDP al Producto Interno Bruto y POP a la población total. Esta fórmula implica que la capacidad del gobierno de redistribuir el ingreso a través de su gasto depende de la prioridad que le otorga al gasto social, en contraste con otras formas de gasto público. También depende del tamaño relativo del gasto público en toda la economía y de la riqueza de

ésta. Cuanto mayor sea alguno de estos componentes, mayor será el gasto social. Por lo tanto la evolución del gasto social depende de la evolución de cada uno de sus componentes.



Fuente: Cálculos del autor usando IMF, Government Financial Statistics y el Venescopio de CESAP.

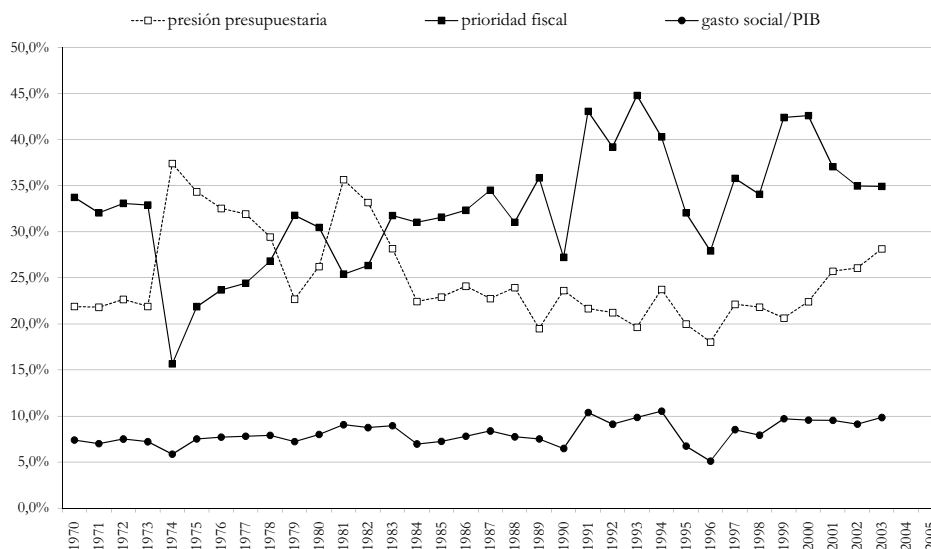
El Gráfico VII muestra la tendencia del producto y los gastos sociales per cápita desde 1970. Luego de una década de expansión en el decenio de 1970, la economía venezolana registra un permanente declive desde 1979, sólo interrumpido por tres erupciones breves de crecimiento: una a mediados de la década de 1980, otra a principios de la de 1990 y una, todavía en curso, iniciada en 2003. Por otro lado, el gasto público per cápita se mantiene estable desde 1970, con las excepciones de los años de *boom* petrolero en 1973 y 1980. Más sorprendente aún, el gasto social per cápita se ha mantenido estable para todo el período.

El Gráfico VIII muestra cómo la presión presupuestaria y la prioridad fiscal han evolucionado a lo largo del tiempo. La primera se ha mantenido en torno al 22% entre 1970 y 2000, con alzas repentinas debidas a sendos *booms* del precio del petróleo. En ambos casos, cuatro años después del alza de precios, la presión presupuestaria regresó a su tendencia habitual. En contraste, desde el año 2000 esta tasa se ha incrementado en más de cinco puntos porcentuales debido tanto a una mayor presión presupuestaria como a mayores precios petroleros.

Por otro lado, la prioridad fiscal se mantuvo en torno al 32% entre 1970 y 1989. Entre 1990 y 1994, el gasto social alcanzó el 40%. Este esfuerzo hizo posible que, a pesar de una estable presión presupuestaria del 22%, la proporción del gasto social

dentro del producto superase la marca del 10%. Para los años 1995 a 2003, el gasto social se colocó de nuevo debajo del haz del 40%, a excepción de 1999 y 2000. En consecuencia, el gasto social ronda la marca del 10% desde 1999 como resultado tanto de la mayor presión presupuestaria como de la mayor prioridad otorgada al gasto social.

GRÁFICO VIII. COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA



Fuente: Cálculos del autor usando IMF, Government Financial Statistics y Venescopio de CESAP.

En conclusión, el gasto social en Venezuela ha sido excepcionalmente estable. Hay algunos cambios de corto plazo, consecuencia de las repentinas fluctuaciones en el producto, debidas a su vez a la dependencia con respecto a los precios del petróleo. Sin embargo, los *shocks* petroleros desfavorables han sido compensados con ingresos en la presión presupuestaria y en la prioridad del gasto social. Esta estabilidad del gasto social per cápita, sin embargo, puede enmascarar serios problemas de desarrollo económico. En primer lugar, la estabilidad del gasto social puede esconder inconvenientes serios en relación a la calidad de los servicios sociales. Se ha registrado en varios estudios que la calidad de los servicios de educación y salud se ha deteriorado gravemente en años recientes. En segundo lugar, la estabilidad del gasto social se puede haber hecho a expensas de otras inversiones necesarias en infraestructura o en administración pública. En tercer lugar, un gasto social per cápita estable no es necesariamente una buena noticia, porque los países en desarrollo deberían mostrar un gasto social creciente con el objeto de alcanzar mayores niveles de vida. Es decir, Venezuela se ha estancado en material de gasto social a niveles de la década de 1970.

III.2. Impuestos

Luego de estudiar la actividad redistributiva del gobierno a través del gasto, es natural preguntarse cómo se financia dicho gasto. La Tabla VII muestra la evolución de las diferentes fuentes de financiamiento del gobierno central desde 1970. Los impuestos sobre el ingreso han tenido la mayor porción del total hasta mediados de la década de 1990. A partir de entonces, un cambio en la política fiscal del gobierno venezolano hacia las empresas petroleras hace mayor hincapié en los impuestos sobre la explotación que sobre la renta petrolera. Otro cambio importante es la aparición de los impuestos sobre bienes y servicios. Desde su introducción en 1993, y luego de varias modificaciones, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha venido a representar el componente más importante de los impuestos al consumo, haciendo que este grupo pase de un 5% del total del presupuesto en los decenios de 1970 y 1980 al 20-30% desde mediados de la década de 1990. Este cambio, considerando que los impuestos al valor agregado suelen ser regresivos, hace pensar que la recolección de impuestos se ha vuelto más regresiva desde mediados de la década de 1990. Sin embargo, como explican Seijas *et al.* (2003), la presencia de múltiples exenciones y tarifas diferenciales hacen que el efecto regresivo de este impuesto en Venezuela sea muy moderado. Finalmente, según el FMI, el financiamiento del gasto a través de deuda viene a representar un 13% del gasto en años recientes.

Impuestos sobre el ingreso son mayoritariamente impuestos a la industria petrolera, y ello explica las notables alzas que se registran en 1974, 1980 y 1990. Ingresos no impositivos están también altamente relacionados con la industria petrolera porque se refieren, fundamentalmente, a regalías sobre la producción de hidrocarburos.

TABLA VII. FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

	Impuestos					Otros		Déficit / surplus	Gasto total
	Sobre la renta		Seguridad Social y otras contribuciones	Otros impuestos		Total	Petroleros		
	Total	Petroleros		Total	Al consumo				
1973-1978	51.451.254	43.482.168	3.876.392	9.461.124	3.273.115	20.137.412	15.682.407	4.617.273	89.543.454
	57%	49%	4%	11%	4%	22%	18%	5%	100%
1979-1983	53.585.267	44.500.193	4.285.732	11.906.878	3.795.607	13.300.397	7.777.978	3.006.428	86.084.701
	62%	52%	5%	14%	4%	15%	9%	3%	100%
1984-1988	37.510.387	26.938.754	2.473.467	16.097.620	4.439.548	11.627.557	3.384.527	2.378.445	69.319.504
	54%	39%	4%	23%	6%	17%	5%	3%	100%
1989-1994	42.100.511	36.573.867	2.756.846	10.698.765	4.231.975	15.400.935		2.695.692	73.652.750
	57%	50%	4%	15%	6%	21%		4%	100%
1994-1998	24.129.363		2.457.731	29.700.279	21.841.786	19.767.521		7.024.756	83.079.650
	29%		3%	36%	26%	24%		8%	100%
1999-2003	15.287.541		2.692.862	30.190.480	20.048.782	33.437.836		12.095.606	93.704.491
	16%		3%	32%	21%	36%		13%	100%
1999-2003 ⁽¹⁾	7.262.840		2.692.862	28.815.860	-	74.691.832		-632.708	114.096.122
	6%		2%	25%	0%	65%		-1%	100%

(1) En millones de bolívares reales (2.000 = 100).

(3) Datos según el Ministerio de Finanzas.

Fuente: Cálculos del autor en base a Government Financial Statistics FS del FMI y reportes del Ministerio de Finanzas.

Parece entonces más relevante una clasificación de ingresos del gobierno en ingresos recaudados sobre actividades petroleras y no-petroleras. La proporción de ingresos petroleros dentro del gasto total del gobierno central. Se observa allí que es altamente volátil: en períodos de altos precios petroleros, la proporción sube por encima del 60% (por ejemplo en 1974, 1980, 1990 y 2000). Cuando los ingresos petroleros caen debajo de la marca del 60%, el gobierno registra un déficit que se financia con deuda externa (período 1976-1978), uso de reservas internacionales (período 1986-1988) o deuda interna (desde 1998).

La Seguridad Social

La Seguridad Social es uno de los más importantes mecanismos de redistribución del ingreso. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) fue creado a mediados de la década de 1940 y proporciona seguros de pensiones, accidentes laborales, desempleo y salud a los trabajadores contribuyentes y a sus familias. Sus finanzas dependen

TABLA VIII. FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL

	Ingresos		Gastos	Saldo	Porcentaje del déficit
	Total	Extra			
1980	4,6		3,4	1,2	35,3%
1981	5,2	1,5	3,9	1,3	33,3%
1982	5,5	1,6	4,1	1,4	34,1%
1983	5,1	1,6	4,5	0,6	13,3%
1984	5,4	1,8	4,4	1,0	22,7%
1985	5,8	2,1	5,0	0,8	16,0
1986	7,2	2,9	6,4	0,8	12,5%
1987	8,4	2,6	7,5	0,9	12,0%
1988	11,4	3,2	9,2	2,2	23,9%
1989	15,0	7,3	14,9	0,1	0,7%
1990	26,5	6,4	27,5	-1,0	-3,6%
1991	33,3	9,4	33,4	-0,1	-0,3%
1992	56,3	18,9	38,8	17,5	45,1%
1993	99,1	57,2	103,4	-4,3	-4,2%
1994	127,8	55,8	127,8	0,0	0,0%
1995	122,3	27,9	126,8	-4,5	-3,5%
1996	187,5	87,9	274,3	-86,8	-31,6%
1997	228,1	65,6	476,3	-248,2	-52,1%
1998	910,4	534,6	910,4	0,0	0,0%
1999	756,4	277,1	1.184,2	-427,8	-36,1%
2000	829,8		1.436,7	(606,9)	-42,2%
2001	1.192,1		1.858,4	(666,3)	-35,9%
2002	1.296,9		2.295,0	(998,1)	-43,5%
2003	1.953,0		3.216,0	(1263,0)	-39,3%

(1) En billones de bolívares corrientes.

Fuente: Ministerio del Trabajo de Venezuela, Memoria 2001; OCEI, Anuario estadístico, varios años; IVSS, Memoria y Cuenta 1997.

de las contribuciones pagadas por los trabajadores, los empleadores y transferencias del gobierno central. Como puede verse en la Tabla VIII, estas transferencias se han convertido en un componente mayoritario del presupuesto. Desde mediados de la década de 1990, el IVSS es incapaz de cubrir con las contribuciones un tercio de sus gastos totales. Esto es consecuencia, entre otras cosas, del declive en la población contribuyente de un 35% en el decenio de 1970 a un 25% en 2003 y del alza en el número de beneficiarios por contribuyente (de 2,6 a 4,0 en el mismo período).

Desde mediados de la década de 1990 varias propuestas de reforma se han sugerido pero ninguna ha sido adoptada. Por lo tanto, en la medida en que las transferencias gubernamentales financian una proporción mayor del gasto del IVSS, el Instituto es más una institución de asistencia social que de seguridad social. La progresividad no se basa en recolectar contribuciones de trabajadores, sino en la disponibilidad de recursos petroleros, impuestos al valor agregado y deuda pública.

IV. CONCLUSIONES

El análisis de la distribución y redistribución del ingreso en Venezuela se puede resumir en tres conclusiones generales. En primer lugar, la distribución del ingreso en Venezuela es más desigual en el año 2000 que a finales de la década de 1970. En segundo lugar, esta situación se debe a un descenso en la acumulación de capital que está también asociado al colapso del producto y el ingreso. En tercer lugar, el descenso en la acumulación de capital no parece estar asociado a la desigualdad inicial de la economía. Puede decirse que la contracción del crecimiento económico es lo que ha causado el aumento de la pobreza y el aumento de la desigualdad en la economía venezolana.

La distribución factorial del ingreso ha registrado un descenso en la porción correspondiente al trabajo dentro del ingreso disponible. Este descenso coincide con una reducción persistente de la razón capital/trabajo desde principios del decenio de 1980. Este fenómeno está acompañado de una reducción de los retornos al capital humano y una creciente informalización del mercado laboral, que han conducido a un aumento en la desigualdad salarial. La combinación de estos dos elementos, mayor desigualdad salarial y menor proporción del trabajo dentro del ingreso nacional, conducen a que la desigualdad sea mayor en el 2000 que a finales de la década de 1970. Por su parte, el aumento de la pobreza durante el período de análisis se debe en tres cuartas partes al descenso del producto y, el resto, al aumento de la desigualdad.

¿Pudo ser la desigualdad la causa del colapso económico en Venezuela? No parece que sea así. Por un lado, durante la década de 1970, Venezuela tenía una pobreza y una desigualdad mucho menores que las de otros países de la región que no sufrieron un tan grave descenso del producto. Por otro lado, el gasto social redistributivo dependía de la recaudación de impuestos provenientes fundamentalmente de la industria petrolera pública. La introducción de nuevos impuestos al sector privado sólo aparece hacia finales de la década de 1980 y mediados de la de 1990, cuando la economía ya lleva una o dos décadas en declive.

En años recientes, el descenso de la pobreza registrado por fuentes oficiales tiene más que ver con la redistribución de los ingresos fiscales provenientes del actual alza de precios petroleros que de una recuperación en la productividad del trabajo. Con las excepciones de la introducción del IVA en 1994 (cuyas tasas fueron muy reducidas en 2006) y la nacionalización de la industria petrolera en 1975, Venezuela no ha adoptado grandes cambios en su estructura fiscal. Si el precio del petróleo se debilitase, las rentas del capital petrolero disminuirían y nuevas fuentes de financiamiento para el gasto social serían necesarias. Nuevas nacionalizaciones, más impuestos y recaudaciones podrían afectar aún más el futuro crecimiento de la economía, lo cual –según la experiencia de décadas anteriores– podría conducir a unas mayores pobreza y desigualdad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, Irma y ROBINSON, Sherman. Income Distribution and Development. En CHENERY, Hollis y SRINIVASAN, Thirukodikaval Nilakanta (eds.). *Handbook of Development Economics*. Ámsterdam: North-Holland Publishing Company, 1989, pp. 949-1003.
- ALARCÓN, Luis y GÓMEZ, Irely. Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2003, 9 (2): 13-35.
- ANTIVERO, Ignacio (comp.). *Series estadísticas de Venezuela de los últimos 50 años*. Caracas: Banco Central de Venezuela, 1992.
- ATKINSON, Anthony. The Distribution of Income in the UK and OECD Countries in the Twentieth Century. *Oxford Review of Economic Policy*, 1999, 15: 56-75.
- BAPTISTA, Asdrúbal. *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995*. Caracas: Fundación Polar, 1997.
- BARRO, Robert y SALA-I-MARTÍN, Xavier. *Economic Growth*. Boston: McGraw-Hill, 1995.
- BERTOLA, Giuseppe; FOELLM, Reto y ZWEIMÜLLER, Josef. *Income Distribution in Macroeconomic Models*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BOURGUIGNON, François. Pareto Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz's Model of Wealth Distribution with Convex Savings Functions. *Econometría*, 1981, 49 (6): 1469-1475.
- BRUNI-CELLI, Josefina. Historia de la otra ciudad: la educación pública en Venezuela. En MÁRQUEZ, Patricia y PIÑANGO, Ramón (eds.). *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*. Caracas: Ediciones IESA, 2003.
- CHAMPERNOWNE, David Gawen y COWELL, Frank Alan. *Economic Inequality and Income Distribution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- COWELL, Frank Alan. *Measuring Inequality*. Londres: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 2000.
- ECLAC (ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN). *Social Panorama of Latin America 2000-2001*. Santiago de Chile: United Nations, 2001.
- FIELDS, Gary S. *Distribution and Development: a New Look at the Developing World*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 2001.
- GARCÍA-VERDÚ, Rodrigo. An Evaluation of the Impact of the Misión Barrio Adentro on Mortality in Venezuela. Artículo presentado en el 12.º *Encuentro de la Latin American and Caribbean Economics Association (LACEA)*. México D.F., 2 al 4 de noviembre 2006.
- HAMMERMESH, Daniel S. *Labor Demand*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1993.
- HOFMAN, André. Standardised Capital Stock Estimates in Latin America: a 1950-1994 update. *Cambridge Journal of Economics*, 2000, 24 (1): 45-86.

- IADB (INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK). *Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington D.C.: IADB, 1998.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). *Indicadores de la fuerza de trabajo*. Caracas: INE, varios años.
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). *La Pobreza*. Caracas: INE, 2006.
- JAÉN, María Elena. El mal estado de la salud y sus remedios. En MÁRQUEZ, Patricia y PIÑANGO, Ramón (eds.). *En esta Venezuela. Realidades y Nuevos Caminos*. Caracas: Ediciones IESA, 2003.
- JUHN, Chinhui; MURPHY, Kevin M. y PIERCE, Brooks. Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill. *Journal of Political Economy*, 1993, 101: 410-442.
- KOLENIKOV, Stanislav y SHORROCKS, Anthony. A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia. *Review of Development Economics*, 2005, 9 (1): 25-46.
- LAMBERT, Peter. *The Distribution and Redistribution of Income*. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- LERMAN, Robert I. How do Income Sources Affect Inequality? En SILBER, Jacques (ed.). *Handbook of Income Inequality Measurement*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999, pp. 341-358.
- MAINGON, Thais. Política social en Venezuela. *Cuadernos del CENDES*, 2004, 55: 47-73.
- MÁRQUEZ, Gustavo. Poverty and Social Policies in Venezuela. En LUSTIG, Nora (comp.). *Coping With Austerity and Inequality in Latin America*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.
- MÁRQUEZ, Gustavo y RUIZ-TAGLE, Cristóbal. *Search methods and outcomes in developing countries: the case of Venezuela*. IDB Research Department Working Paper, n.º 519, 2004.
- MCCOY, Jennifer y MYERS, David (eds.). *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- MONTEFERRANTE, Patricia. La cotidianeidad del venezolano: entre el miedo y la violencia. En MÁRQUEZ, Patricia y PIÑANGO, Ramón (eds.). *En esta Venezuela. Realidades y Nuevos Caminos*. Caracas: Ediciones IESA, 2003.
- MORTENSEN, Dale T. y PISSARIDES, Christopher. New Developments in Models of Search in the Labor Market. En ASHENFELTER, Orley y CARD, David (eds.). *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier Science, 1999, pp. 2567-2627.
- OCEI (OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA). *Treinta años de la encuesta de hogares por muestreo*. Caracas: OCEI, 1998.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido. Political Economics and Macroeconomic Policy. En TAYLOR, John y WOODFORD, Michael (eds.). *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: North-Holland, 1999.
- PUNTE, José Manuel. La economía política del gasto social en Venezuela. *Revista Banco Central de Venezuela*, 2004, 18 (1): 141-170.
- RAVALLION, Martin. *Poverty Comparisons, Fundamentals of Pure and Applied Economics*. Chur, Suiza: Harwood Academic Publishers, 1994.
- RAVALLION, Martin. Are the poor protected from budget cuts? Evidence from Argentina. *Journal of Applied Economics*, 2002, 5 (1): 95-121.
- RIUTORT, Matías. *Pobreza, desigualdad y crecimiento económico en Venezuela*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, 1999.
- SEIJAS, Lizbeth; MORENO, María Antonia y GONZÁLEZ, Wilfredo. *La incidencia fiscal neta en Venezuela*. Serie Documentos de Trabajo del Banco Central de Venezuela, n.º 48, 2003.
- SINGH, Anoop; BELAISCH, Agnes; COLLYNS, Charles; DEMASI, Paula; KRIEGER, Reva; MEREDITH, Guy y RENNHAACK, Robert. *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic*

- Perspective on the Experience Since the Early 1990s*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2005.
- STIGLITZ, Joseph E. Distribution of Income and Wealth among Individuals. *Econometrica*, 1969, 37 (3): 382-397.
- SUITS, Daniel B. Measurement of Tax Progressivity. *American Economic Review*, 1977, 67 (4): 747-752.
- UHLIG, Harald y YANAGAWA, Noriyuki. Increasing the capital income tax may lead to faster growth. *European Economic Review*, 1996, 40 (8): 1521-1540.
- WANG, You-Qiang y TSUI, Kai-Yuen. Polarization Orderings and New Classes of Polarization Indices. *Journal of Public Economic Theory*, 2000, 2 (3): 349-363.
- WORLD BANK. *Venezuela Poverty Study: From Generalized Subsidies to Targeted Programs*. Washington D.C.: World Bank, 1991.
- ZANDVAKILI, Sourushe. Income distribution and redistribution through taxation: An international comparison. *Empirical Economics*, 1994, 19 (3): 473-491.

INEQUIDAD SALARIAL EN CUBA DURANTE
EL PERÍODO ESPECIAL
Wage inequality in Cuba during the Special Period

James K. GALBRAITH, Laura SPAGNOLO y Daniel MUNEVAR

The University of Texas Inequality Project

✉ Galbraith@mail.utexas.edu

✉ LauraSpagnolo@mail.utexas.edu

✉ danielmunevar@yahoo.com

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 109-138]

Fecha de recepción: noviembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2008

RESUMEN: Este trabajo analiza la evolución de la inequidad salarial en Cuba desde principios de la década de 1990 hasta 2004, durante y luego de lo que fue conocido como el «Período Especial». Específicamente, medimos la inequidad salarial a nivel sectorial y regional usando el componente intergrupar del estadístico de Theil y rastreamos los componentes cambiantes de este estadístico con el fin de proveer un resumen compacto de los cambios de carácter estructural acaecidos en la economía cubana durante este período. A nivel sectorial, los asalariados empleados en ramas económicas asociadas a la producción de bienes transables y programas estratégicos de la Revolución percibieron consistentemente salarios por encima del promedio nacional durante el período de estudio. Regionalmente, observamos que la principal línea de división entre sectores con salarios por encima del promedio y aquellos por debajo se explica por la presencia de atracciones turísticas: el incremento reciente de la desigualdad a nivel regional está asociado primordialmente a los cambios salariales en la ciudad de La Habana y la provincia de Matanzas.

Palabras clave: inequidad salarial, Cuba, Período Especial, sectores económicos, regiones.

ABSTRACT: This essay analyzes the evolution of wage inequality in Cuba since the beginning of the 1990s to 2004, during and after the «Special Period». Specifically, we measure the wage inequality at sector and regional levels using the intergroup component of Theil statistics and we track the changing components of this statistics with the goal of providing a compact summary about the structural changes in the Cuban economy during this period. At a sector level, the wage employees of economic branches associated to the production of interchangeable goods and strategic programs of Revolution, gain consistently wages over the national average during the study

period. Regionally, the main division between sectors with wages above the average and those below them is explained by the presence of touristic attractions: the recent raise of inequality at a regional level is associated primarily to the wage changes in Habana city and the Matanzas province.

Key words: wage inequality, Cuba, Special Period, economic sectors, regions.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza la evolución de la inequidad salarial en Cuba desde principios de la década de 1990 hasta 2004, abarcando lo que se conoció como «Período Especial en Tiempos de Paz». Aunque los principales indicadores macroeconómicos comenzaron a declinar en Cuba hacia finales de la década de 1980, recién con la caída de la Unión Soviética se sentiría lo peor de la crisis, específicamente con la desintegración del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

El caso cubano es particularmente interesante porque luego de la caída de la Unión Soviética siguió un rumbo diferente, si se lo compara con lo sucedido en otros países socialistas. En primer lugar, no se observa una transición de un modelo socialista a uno basado en los principios de mercado. Si bien el proyecto político y social que representa la Revolución cubana se vio duramente afectado por la caída de la Unión Soviética, el Estado cubano no ha abandonado la tarea de construir una sociedad más justa y equitativa dentro del marco de una economía socialista. En segundo lugar, cabe destacar el esfuerzo para el mantenimiento del *statu quo* en términos políticos a pesar de la severidad de la crisis.

Para analizar la evolución de la inequidad salarial utilizamos el componente intergrupar del estadístico de Theil. Galbraith y Kum (2005) muestran que el uso de este estadístico a nivel sectorial para estimar niveles de inequidad es un instrumento tan robusto como el coeficiente de Gini. El componente intergrupar del estadístico nos permite calcular no sólo la tendencia general en materia de inequidad salarial, sino también la contribución de cada sector y región al aumento o disminución de la misma.

Para el caso cubano, el uso del estadístico de Theil nos permite observar la naturaleza dinámica y cambiante de la economía cubana a nivel intersectorial, demostrando que el sector de servicios ha estado a cargo de la recuperación de la economía, seguido por el sector manufacturero. Básicamente observamos la transición de una economía basada fundamentalmente en la exportación de azúcar a una basada en servicios. Por un lado, la información con que contamos sobre el nivel de exportaciones y producción del azúcar nos revela una caída gradual pero constante de los precios de las exportaciones y una reducción en la producción del mismo. Por otro lado, el *boom* del turismo, junto con la expansión de los servicios sociales, explicarían en gran medida la importancia de los servicios en la economía durante el período de estudio.

Específicamente en el caso de servicios sociales se puede observar que durante cuatro años hasta 1999, la contribución a Theil por parte de servicios sociales fue negativa, lo que significa que el salario promedio del sector era menor que el salario promedio de toda la economía. Sin embargo, la política del gobierno durante el Período Especial

fue mantener y aumentar los salarios en servicios sociales, particularmente en educación y salud, y por eso, desde 1999, el salario promedio percibido en servicios sociales ha superado al salario promedio de la economía. Esta política demuestra el compromiso por parte del gobierno por brindar servicios sociales gratuitos y universales, un hecho que por lo general sirve para reducir la inequidad en un modo que, por supuesto, no es capturado por medidas estadísticas utilizadas en los análisis sobre distribución del ingreso.

En el caso del sector manufacturero, vemos que su contribución a la inequidad total era negativa durante el peor período de la crisis (1990-1993). Esta tendencia se revirtió a partir de 1994, y desde entonces su contribución es positiva (salario promedio del sector por arriba del salario promedio de la economía). El sector manufacturero fue severamente afectado por la caída de la Unión Soviética, debido a la carencia de cadenas de valor agregado dentro del sistema productivo del país. Quince años después de la crisis, la producción industrial representa menos de la mitad de lo que era a finales de la década de 1980, lo que ha significado que sectores enteros han desaparecido y sólo algunos, tales como la producción de tabaco, fabricación de metales (fundamentalmente níquel) y químicos han sobrevivido. Más aún, observamos que mientras la cantidad de gente empleada en el sector manufacturero se ha reducido, la compensación relativa ha aumentado, ya que en los pocos sectores manufactureros que sobrevivieron al cambio se presentaron incrementos sustanciales en el valor agregado de la producción.

Finalmente, el análisis regional muestra que casi todas las provincias del Este del país tienen salarios promedio por debajo del salario promedio de la economía. Históricamente, estas provincias han formado parte de la región menos desarrollada del país en términos económicos. La concentración de la actividad económica en esta región alrededor del cultivo de la caña de azúcar y la no existencia de grandes polos turísticos, a excepción de Santiago de Cuba, han hecho que ésta sea una región especialmente golpeada por los cambios económicos acaecidos durante la década de 1990, lo que a su vez se ha traducido en salarios más bajos. Por el contrario, aquellas provincias que cuentan con importantes polos turísticos han disfrutado de salarios por arriba del salario promedio de la economía y aún continúan haciéndolo.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la sección II se describen las fuentes de datos utilizadas en esta investigación. En la sección III presentamos una breve descripción de la evolución de la economía cubana durante la década de 1990. En la sección IV incluimos un análisis de la inequidad salarial por sector y por región. Finalmente, en la sección V enunciamos algunas conclusiones preliminares.

II. FUENTES DE INFORMACIÓN Y METODOLOGÍA

La información sobre la cual basamos nuestros cálculos proviene de los anuarios estadísticos publicados por la Oficina Nacional de Estadística (ONE). Estos anuarios contienen información sobre los salarios de los empleados estatales por actividad económica y región. La falta de información con respecto a la población empleada por fuera

del sector estatal del país impide realizar un análisis que capture en su totalidad los cambios ocurridos en materia de inequidad salarial. Es importante señalar esto, ya que una de las transformaciones salientes durante el período de estudio fue el aumento progresivo de la participación en el empleo total de fuentes de empleo diferentes al Estado (sector privado¹, cooperativo y mixto). Esto se vio reflejado en la reducción de la participación del sector estatal en el empleo total: del 90% en 1990 al 73% para el año 2000.

Quizás la razón determinante de la migración de empleados del sector estatal a otros sectores de la economía es el mayor nivel de ingresos percibido por los empleados fuera del sector estatal (Togores, 2002; Izquierdo, Oberto y Gonzalez, 2004). De esta forma, la exclusión de dichos sectores en la presente investigación implica una clara tendencia a subestimar el comportamiento de la inequidad salarial en Cuba durante el período de estudio. Sin embargo, creemos que la información que pudimos observar nos brinda un cuadro creíble sobre la naturaleza estructural y las tendencias de los cambios. Además, el carácter mayoritariamente socialista de la economía cubana hace que las limitaciones en los datos disponibles sean menos severas que en otros países en desarrollo, en donde la existencia de grandes mercados informales lleva a que mucha gente no sea incluida en un registro estadístico.

Para la medición de la inequidad salarial utilizamos el estadístico de Theil. Es importante aclarar que en este trabajo estamos midiendo inequidad salarial y no de ingreso. Sabemos, sin embargo, que a pesar de que existen diferencias entre estos dos elementos, los mismos están fuertemente correlacionados. El salario es un componente muy importante del ingreso y por eso cuando comparamos los resultados obtenidos usando Theil (inequidad salarial) con aquellos obtenidos usando el coeficiente de Gini (inequidad de ingreso) observamos que están altamente correlacionados. Galbraith y Kum (2005) muestran que el uso del estadístico de Theil para estimar niveles de inequidad de ingreso es un instrumento tan robusto como el coeficiente de Gini.

Theil T para una población (T) está compuesto por dos elementos: un elemento intergrupacional (T'_g) y otro elemento intragrupal (T^{wg})

$$T = T'_g + T^{wg} \quad (1)$$

El elemento intergrupacional del estadístico de Theil es el siguiente:

$$T'_g = \sum_{i=1}^m \left\{ \left(\frac{P_i}{P} \right) * \left(\frac{Y_i}{\mu} \right) * \ln \left(\frac{Y_i}{\mu} \right) \right\} \quad (2)$$

donde i indexa a los grupos, P_i es la población del grupo i , P es el total de la población, Y_i es el ingreso promedio en el grupo i y μ es el ingreso promedio de toda la población.

1. Los trabajos de cuenta propia entrarían dentro del sector privado según V. IZQUIERDO, F. OBERTO y M. GONZÁLEZ (2004).

Lo que se considera como el elemento intergrupale e intragrupal depende de la estructura de los datos disponibles. En nuestro caso, debido a que no se encuentran disponibles los datos individuales de salario y empleo, no podemos calcular el elemento intragrupal a un nivel micro. Para el caso cubano trabajamos con información salarial y de empleo a nivel agregado por sector económico y región, de tal forma que la unidad básica de observación es la celda sector o región. Así, para el caso de Cuba sólo podemos calcular el componente intergrupale sectorial o regional. Este elemento intergrupale es utilizado para calcular el límite inferior de la tendencia general de inequidad salarial. Por ello, el enfoque de esta investigación no es el cálculo de los niveles de inequidad *per se*, sino las tendencias durante el período de estudio.

La construcción de esta medida nos permite entender el desempeño relativo, ya sea por sector económico o región, y cómo esto se traduce en una suba o baja de la inequidad total, ya que podemos calcular la contribución de un sector o una región a la inequidad total. La contribución de un determinado sector o región será positiva si el salario percibido en ellos es mayor que el salario promedio de toda la economía. Por el contrario, la contribución de un determinado sector o región será negativa si el salario percibido en ellos es menor que el salario promedio de toda la economía. Además, uno puede observar que una reducción en los niveles de inequidad medida por Theil se debe a que «contribuidores negativos» están mejorando su posición respecto de la media o porque «contribuidores positivos» están acercándose a la media.

III. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA, 1991-2004

A lo largo del siglo XX, Cuba debió enfrentar una serie de crisis económicas e institucionales que, causadas principalmente por *shocks* externos, modificaron de forma súbita y radical el esquema de inserción internacional del país. Éstas fueron la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y la Revolución seguida por el embargo estadounidense. Finalmente, hacia finales de la década de 1980, el pobre desempeño de la economía cubana se profundizó con la caída de la Unión Soviética en 1991.

La desaparición del CAME (marco institucional de las relaciones económicas internacionales entre los países socialistas), producto de la caída de la Unión Soviética, afectó severamente al modelo de acumulación socialista presente en el país, asentado fundamentalmente en una economía de base primaria exportadora dentro un marco protegido. Si bien ya hacia finales de la década de 1980 se presentó una desaceleración del crecimiento económico, producto del estancamiento generalizado de los países socialistas europeos (principales socios comerciales de Cuba), los particulares acuerdos comerciales vigentes con dichos países permitieron atenuar el impacto de los problemas estructurales del sistema productivo nacional, tales como la especialización exportadora asentada solamente sobre algunos productos primarios, la existencia de fuerzas económicas subutilizadas, los bajos niveles de productividad y eficiencia y las desviaciones significativas en los ámbitos empresarial y laboral, entre otros (U-Echeverría, 2002). La pérdida de este entorno externo favorable no sólo dejó al descubierto sino acrecentó

la importancia relativa de estos factores en el comportamiento de la economía durante la posterior evolución de la crisis.

Además, tal como muestra el Gráfico I, se puede observar que en un período de 3 años el PIB del país se redujo en un 35%, la formación bruta de capital fijo en una cuantía superior al 70% y el consumo total en un 25%. Es importante señalar que todos estos indicadores han retornado para 2004 a los niveles de 1990, con la excepción de la inversión, que aún se encuentra en niveles sumamente bajos. Dicho fenómeno está relacionado con la profunda dependencia externa de insumos y capital provenientes del CAME, que se estableció con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones a partir de la década de 1970.

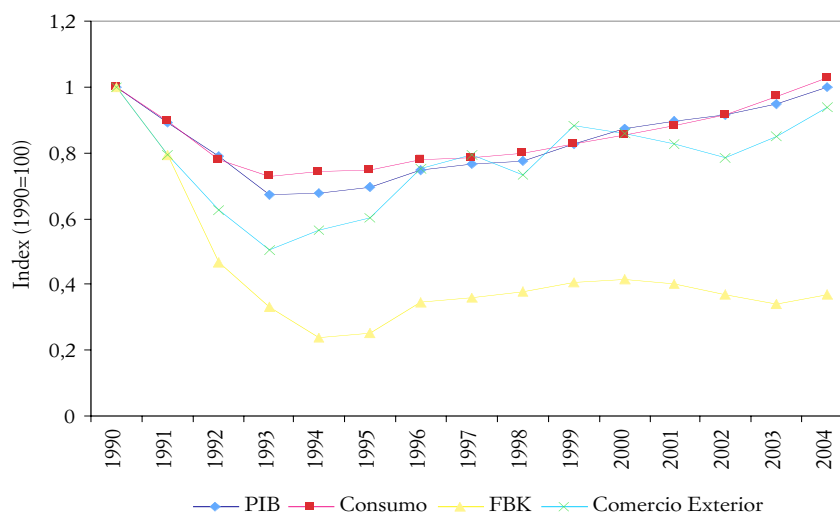
TABLA I. EL *SHOCK* EXTERNO DE CUBA (1990-1993) EN CIFRAS

- Reducción del coeficiente de intercambio comercial/PIB del 60% en 1990 al 44% en 1993.
- Desaparición del 85% de los mercados externos del país.
- Reducción de las exportaciones en 1993 a un 21% del nivel de 1990.
- Reducción de las importaciones en 1993 a un 27% del nivel de 1990.
- Deterioro de los términos de intercambio en un 50%.
- Acceso nulo a fuentes de financiamiento externo.

Fuente: ONE (2004).

Esta dependencia se muestra con algunas cifras; por ejemplo, para 1989 tres cuartas partes de las importaciones del país pertenecían a 3 grupos: combustibles (34%),

GRÁFICO I. EFECTOS DEL *SHOCK* EXTERNO SOBRE LA ECONOMÍA CUBANA



Fuente: ONE (1996), ONE (2000), ONE (2004).

maquinarias y equipos (32%) y materias primas (10%) (ONE, 2004), y se importaba cerca del 75% de los equipos de inversión (Quiñones, 2002). Dada la alta dependencia importadora de las tecnologías provenientes del CAME, la desaparición de este último paralizó, y en muchos casos convirtió en obsoleta, gran parte de la capacidad productiva manufacturera instalada en el país, causando una profunda reconfiguración del aparato productivo.

Frente a este difícil entorno externo e interno, el gobierno optó por una estrategia de supervivencia al menor costo social, que se materializaría en un programa de emergencia económica denominado «Período Especial en Tiempos de Paz», adoptado en 1991, y que tenía como objetivo central atenuar al máximo posible los efectos de la crisis sobre la población, así como reorientar el funcionamiento económico de la nación hacia un rumbo acorde con las nuevas condiciones, de forma tal que el país pudiera insertarse rápidamente en la economía mundial pero sin renunciar a los logros del proyecto social cubano. Es importante resaltar que

las transformaciones que han ido teniendo lugar responden a los principios del modelo socialista cubano [...] una característica ha sido su cautela y gradualidad realizando en muchos casos procesos de información y consulta con la población, lo cual responde a la necesidad de mantener el consenso social, en un momento en que las agresiones y políticas de Estados Unidos se recrudecían (U-Echeverría, 2002).

III.1. Reformas económicas

En la Tabla II presentamos las principales reformas en Cuba durante la década de 1990. Dicho proceso de reformas tenía dos objetivos centrales. El primero de ellos

TABLA II. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS DEL PROCESO DE REFORMAS EN CUBA

Desmonopolización	1992	Reforma Constitucional: Desmonopolización del monopolio estatal e institucional sobre el comercio exterior
	1992	Reforma Constitucional: Reconocimiento propiedad mixta y otras formas
Desregulación	1993	Despenalización de la tenencia de divisas, creación de red comercial en estas monedas Decreto-Ley sobre el ejercicio del Trabajo por cuenta propia
	1994	Decreto-Ley creación mercados agropecuarios
	1995	Decreto-Ley creación mercados productos industriales y artesanales
		Ley sobre la inversión extranjera
	1996	Apertura de casas de cambio
		Decreto-Ley sobre zonas francas
1997	Modificación ley arancelaria Reordenamiento y reanimación de los mercados internos de consumo	
Descentralización	1993	Creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas en la agricultura Difusión de los esquemas de autofinanciamiento empresarial en divisas en las empresas de propiedad estatal
	1994	Creación de nuevas formas empresariales
		Reorganización de los órganos de la administración central
	1995	Cambios en el proceso de planificación empresarial y territorial
1997	Decreto-Ley organización sistema bancario	
Otras medidas	1994	Aumento de precios a productos no esenciales Eliminación de gratuidades no relevantes en cuanto a la política social vigente en el país
		Ley tributaria
		Introducción del peso convertible

Fuente: Estructura Económica de Cuba (2002).

se orientaba a superar los efectos del *shock* externo mediante la reorientación del comercio exterior del país, pugnando por una inserción más dinámica en la economía internacional. A tal fin se aprobaron principalmente las siguientes medidas: a) apertura al capital externo, b) creación de empresas mixtas y c) legalización de la tenencia de divisas.

El segundo objetivo tendía a la reducción de la gran brecha fiscal que surgió a consecuencia de la crisis, durante la cual los ingresos fiscales descendieron en un 23% entre 1990 y 1993, elevando el déficit fiscal hacia un insostenible 33% del PIB para 1993. El crecimiento del déficit en estas proporciones fue consecuencia directa de las nuevas medidas económicas adoptadas para enfrentar la crisis, ya que el gobierno prefirió mantener los niveles de gastos y salarios estables dentro de la nueva coyuntura, caracterizada por la parálisis del aparato productivo. Esta política económica creó fuertes desequilibrios internos, al incrementarse rápidamente la masa monetaria en manos de la población sin que existiera una contrapartida material que garantizara niveles aceptables de oferta de productos y servicios que pudieran absorber dicho incremento en los volúmenes de liquidez (Pérez, 2000). La principal medida adoptada para lograr una reducción de la brecha fiscal fue la disminución de los subsidios a las empresas estatales, que en el peor momento de la crisis llegaron a representar cerca del 35% del PIB y poco menos del 50% del gasto fiscal a principios de la década de 1990 (ONE, 2004).

En primera instancia, las reformas lograron mejorar el desempeño económico y posteriormente configuraron el escenario para el largo proceso de recuperación que continúa hasta la actualidad, durante el cual se han producido cambios radicales en la estructura económica del país, siendo tal vez el más importante el paso de una economía basada en la agricultura a una basada en los servicios.

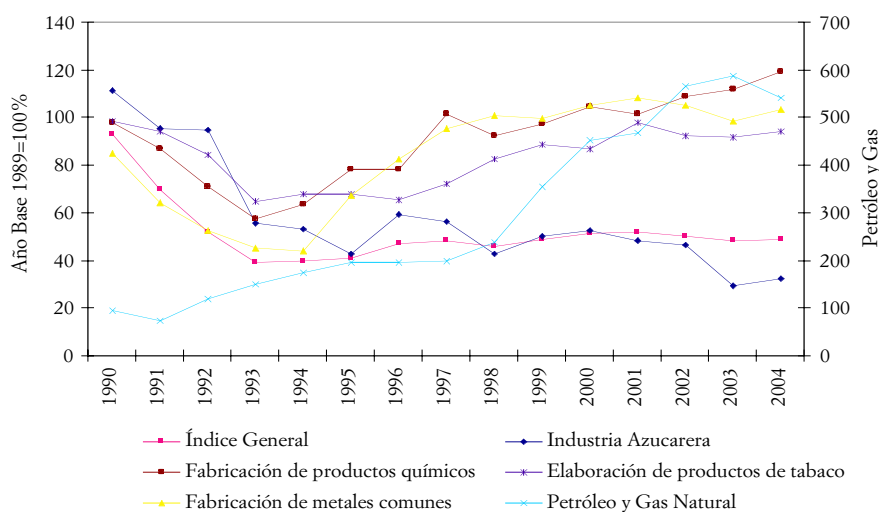
III.2. *Análisis sectorial*

La implementación de las reformas frente a la coyuntura de principios de la década de 1990 produjo un cambio en la dinámica de los sectores económicos, privilegiando los servicios en detrimento de la agricultura y algunas ramas de la industria. En relación al sector agrícola, es posible observar que el azúcar dejó de ser el principal producto de exportación del país. Este artículo, que para 1990 representaba el 80% de las exportaciones del país, llegó a representar sólo el 12,5% en 2004. Vemos también el colapso del sector manufacturero, que para 1993 había reducido un 60% su volumen físico de producción con respecto a los niveles de finales de la década de 1980. Finalmente, dentro del sector de servicios destaca el crecimiento del turismo, aprovechando las ventajas competitivas de la isla para ofertar este tipo de servicio. Durante este período, el turismo pasó a convertirse en la principal fuente de ingresos, generando para 1996 cerca del 50% de los ingresos en divisas del país.

Análisis del sector agrícola y manufacturero

En el Gráfico II se muestran las tendencias a lo largo de los últimos 15 años de renglones seleccionados de la agricultura y la industria.

GRÁFICO II. ÍNDICE DEL VOLUMEN FÍSICO INDUSTRIAL POR ORIGEN DE PRODUCTO



*Escala derecha sólo para petróleo y gas natural.
 Fuente: ONE (2004).

Como se puede ver claramente, en medio del estancamiento generalizado de la producción industrial del país, medido por el índice general de volumen físico², solamente algunos sectores de la industria han podido retornar a niveles de producción similares a los existentes antes de la crisis. Los sectores restantes han desaparecido, debido a que dependían fuertemente de insumos y tecnología provenientes de los países socialistas europeos. Por otro lado, en los sectores de extracción de petróleo (sector en el cual la producción se ha multiplicado por cinco durante el período de estudio), fabricación de metales comunes y productos químicos destaca que en todos ellos se ha dado participación al capital extranjero en mayor o menor medida, lo que resalta los efectos positivos de la apertura a principios de la década en términos de transferencia de recursos y *know how* al aparato productivo del país³.

2. Dicho índice dista mucho de ser un indicador ideal para analizar las transformaciones ocurridas dentro del aparato productivo de un país, ya que supone la homogeneidad de los bienes producidos y, por ende, omite el comportamiento del valor agregado de la producción y la productividad del trabajo.

3. Sobre las características e impactos de la IED en Cuba en la década de 1990, ver O. PEREZ (2000).

La Tabla III pone en evidencia que la capacidad de producir en forma rentable y competitiva para los mercados internacionales fue el elemento determinante que creó la división entre sectores «ganadores» y «perdedores» en la economía. Un caso paradigmático es la industria azucarera, que de representar alrededor del 80% de las exportaciones en 1990, ya para 2004 representaba tan sólo el 12% de las exportaciones de mercancías del país. Los bajos precios predominantes en los mercados internacionales a lo largo de la década de 1990, causados en gran parte por los altos niveles de protección y subsidios otorgados a los productores de azúcar en los Estados Unidos y la Unión Europea y la ausencia de cuotas preferenciales para la entrada del azúcar cubana a tales mercados, obligaron al Estado cubano a decretar el histórico cierre de más de 100 centrales azucareras en el año 2002⁴.

TABLA III. EXPORTACIONES POR GRUPO DE PRODUCTOS, 1990-2004

	1990	%	2004	%
Total	5.414,9	100	2.180,5	100
Productos de la industria azucarera	4.337,5	80,10	271,5	12,45
Productos de la minería	398,2	7,35	1.062,1	48,71
Productos de la industria del tabaco	114,4	2,11	217,0	9,95
Productos de la pesca	101,9	1,88	89,1	4,09
Productos agropecuarios	183,9	3,40	32,8	1,50
Otros productos	279,0	5,15	508,0	23,30

Fuente: ONE (2004).

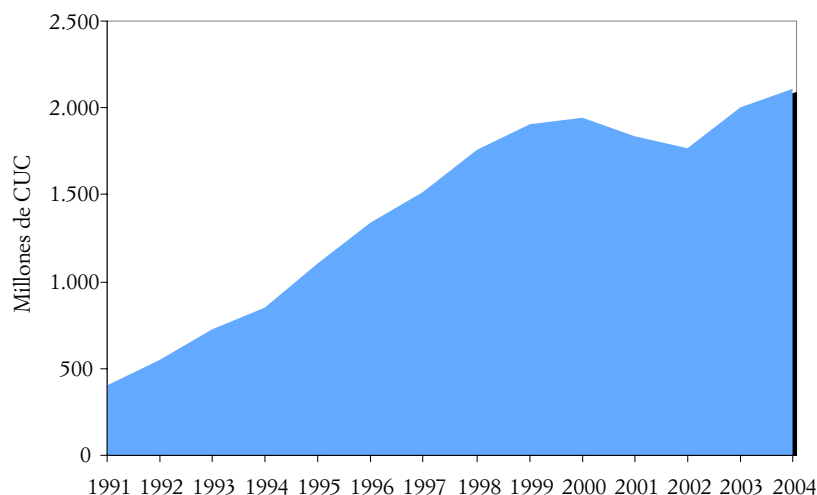
La industria minera y el tabaco incrementaron en forma importante su participación en las exportaciones del país: lo hicieron en 31 y 7 puntos porcentuales respectivamente durante el período de estudio. Ambos sectores han retornado a niveles de producción similares a los existentes antes de la crisis, con un mayor valor agregado, como lo atestigua el incremento en el valor de las exportaciones de ambos sectores.

Servicios

En el sector servicios destaca el turismo por su aporte de divisas al país, las cuales se han cuadruplicado durante el período de estudio, llegando a ubicarse en el rango de los 2.000 millones de dólares anuales en 2003-2004, como se muestra en el Gráfico III. El espectacular incremento del turismo hacia Cuba, que ha pasado de recibir 200.000 visitantes al año, en 1990, a más de 2 millones en 2004 (ONE, 2004), se ha dado a pesar de las severas restricciones migratorias.

4. Para la zafra del azúcar del año 2006 entraron a trabajar oficialmente 40 centrales azucareras distribuidas en el país.

GRÁFICO III. INGRESOS DE DIVISAS ASOCIADOS AL TURISMO



Nota: Tasa de cambio (1991-2004) 1 CUC = 1 \$US.
Fuente: ONE (2004).

En este sector, al igual que en otros, la participación del capital extranjero fue decisiva. Permitió no sólo el incremento en el número de habitaciones disponibles sino también la «transferencia de habilidades gerenciales a través de contratos de administración hotelera y la creación de empresas mixtas en hoteles e instalaciones no hoteleras» (Pérez, 2000).

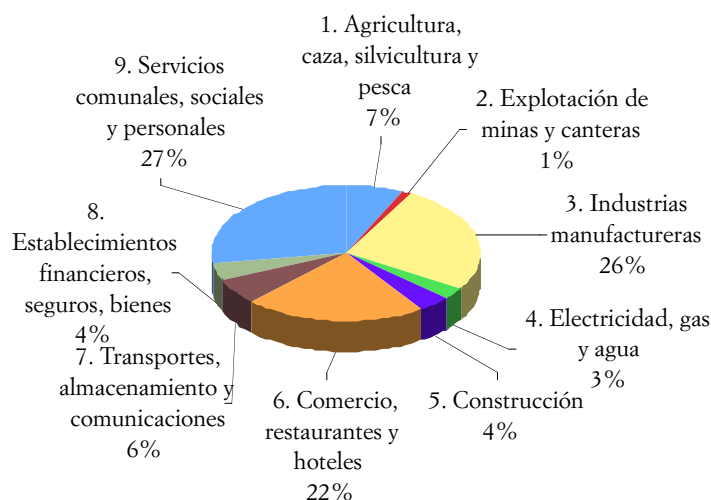
En la actualidad, dentro de los servicios habría que agregar otros sectores con un alto potencial de valor agregado tales como la industria biotecnológica, la médico-farmacéutica y sectores afines a las tecnologías de la información que han venido incrementando su importancia dentro de la economía durante los últimos años. La incursión del país en sectores tan dinámicos de la actividad económica a nivel mundial se ha visto posibilitada por los logros en materia de formación humana y desarrollo profesional y científico de la población alcanzados a lo largo de los últimos 40 años, que le permiten al país exhibir tasas de escolarización cercanas al 100% a nivel nacional, así como un promedio de poco menos de 20.000 graduados anuales en la educación superior durante los últimos 10 años (ONE, 2004). Por ello, a pesar de las dificultades planteadas por el bloqueo y la falta de recursos, Cuba cuenta con resultados importantes reconocidos a nivel internacional en el campo de la investigación y obtención de productos biotecnológicos⁵. Muy relacionada a los logros en materia de I+D en el área de la medicina está la prestación de servicios médicos a la población, lo cual –junto a las

5. Ver J. CABRERA (2002) para más información respecto al estado y los logros de la industria biotecnológica en Cuba.

grandes inversiones realizadas en el programa estatal de La Batalla de Ideas⁶, dirigidas al sistema educacional y la prestación de servicios sociales– representaron el 26% del PIB del país para el año 2004.

El Gráfico IV permite resumir parte del análisis presentado en esta sección. En el mismo se puede observar la composición de la actividad económica en el país, en la cual los servicios representaron en 2004 el 57% del PIB, el sector primario de la economía poco menos del 10% y la industria en su conjunto alrededor de un 35%. Dado el alto grado de dinamismo de algunas ramas del sector de los servicios anteriormente mencionadas, tales como el turismo y los servicios comunales y sociales, es de esperar un incremento de la participación de dichos sectores dentro de la actividad económica en el futuro cercano.

GRÁFICO IV. COMPOSICIÓN DEL PIB POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA



Nota: Sectores 1-2: Actividades primarias, Sectores 3-5: Actividades secundarias, Sectores 6-9: Actividades terciarias.

Fuente: ONE (2004).

IV. INEQUIDAD SALARIAL POR SECTOR Y REGIÓN

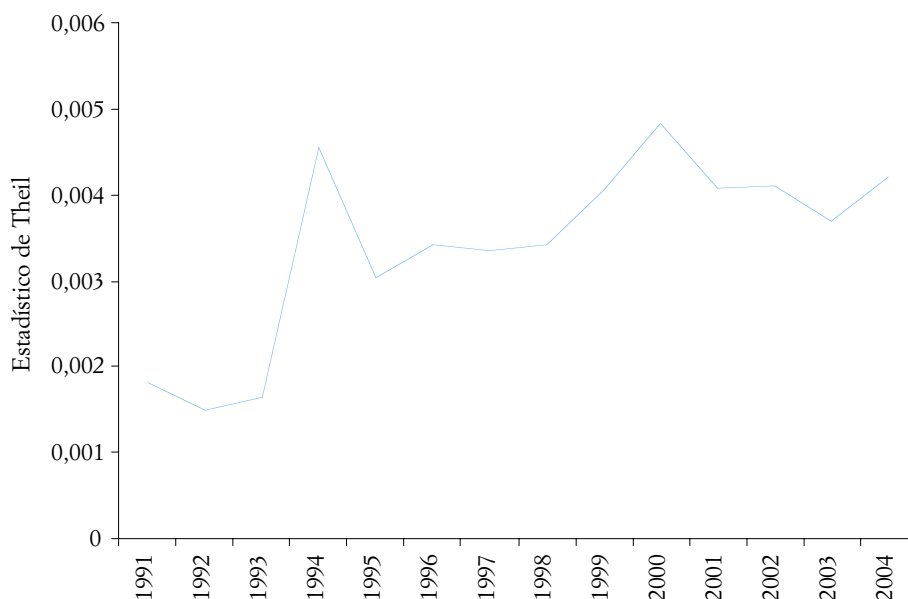
El objetivo de esta sección es evaluar, para el período de referencia, los cambios en materia de distribución salarial. Con dicho fin utilizamos el componente intergruppal del estadístico de Theil, que nos permite calcular la tendencia general en materia

6. Conjunto de programas surgido en 1999, orientado al fortalecimiento de la conciencia política ideológica del pueblo cubano en medio de la lucha por el retorno de Elián González a la isla.

de inequidad salarial, así como la contribución de cada sector y región al aumento o disminución de la misma. Tiene muchas ventajas trabajar con Theil en el caso cubano, ya que nos permite tener un cuadro completo de los cambios relativos en materia de salario y empleo de los diferentes sectores con participación estatal, mostrando los sectores ganadores así como los perdedores durante el Período Especial. Es claro que observamos cambios significativos en la estructura sectorial del país no sólo por la crisis *per se*, sino también por las respuestas implementadas por el gobierno para hacer frente a la misma. Podemos ver que en un lapso de tiempo muy breve algunos sectores pasaron de contribuir negativamente a contribuir positivamente y viceversa⁷.

El uso de Theil nos permite corroborar lo que ya se ha escrito sobre este tema, a saber, que se produjo un aumento de la inequidad en Cuba durante la década de 1990 (ver Gráfico v). Pero, más importante aún, también nos permite estudiar qué factores explican tal aumento. En primer lugar es importante destacar que el cambio de modelo implementado a partir de la desintegración de la Unión Soviética, y en especial luego de la desintegración del CAME, ha hecho que las tasas de crecimiento de los distintos

GRÁFICO V. INEQUIDAD SALARIAL POR SECTOR ECONÓMICO



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

7. Los cambios de cada sector se explican principalmente por dos razones: a) consecuencia directa de lo sucedido en cada sector o b) consecuencia indirecta producto de cambios sucedidos en otros sectores claves de la economía que terminan alterando la posición relativa del resto de los sectores económicos.

sectores económicos y sus respectivos salarios hayan sido desiguales, lo que ha contribuido al aumento de la inequidad salarial. Con el nuevo modelo económico, los sectores que más se beneficiaron fueron aquellos que estaban mejor preparados para competir en el mercado internacional⁸. Es importante mencionar esto, ya que el aumento de la inequidad durante la década de 1990 no se explica por la disminución de los salarios de algunos sectores. Por el contrario, la política del gobierno fue mantener, y en algunos casos hasta aumentar –sobre todo acercándonos al final de la década de 1990–, los salarios de algunos sectores, como los percibidos en servicios sociales.

IV.1. Tendencia general en inequidad salarial

Decíamos que lo que muestra el cálculo de Theil verifica lo que se ha escrito en materia de inequidad sobre Cuba después del colapso de la Unión Soviética. Es interesante notar, sin embargo, que la tendencia creciente comienza recién a partir de 1993. Hasta entonces, entre 1991 y 1993 todos los salarios eran muy parecidos y se movían en un rango muy pequeño. El salario promedio de 8 de los 9 sectores se ubicaba en un rango de 180 a 200 pesos cubanos. Las excepciones eran comercio, hoteles y restaurantes, que hasta hoy en día cuentan con un salario promedio muy por debajo del salario promedio de la economía.

Si observamos Theil vemos que el gran salto se produce entre 1993 y 1994 (ver Gráfico V). Esto fue así ya que es en 1994 cuando se produce la mayor diferencia entre el salario promedio más alto de la economía (explotación de minas y canteras) en relación al salario promedio más bajo de la economía (comercio, hoteles y restaurantes). En el caso del sector minero, el salario promedio del sector aumentó un 13% entre 1993 y 1994. Mientras que en el caso de comercio, hoteles y restaurantes, el salario promedio disminuyó un 9% entre 1993 y 1994 a pesar de que ya era el sector con el salario más bajo de la economía. Por esto, en el año 1994 el salario promedio del sector minero era un 60% más alto que el salario promedio obtenido en comercio, hoteles y restaurantes. El año siguiente (1995) hay una caída abrupta en los niveles de Theil debido a la recuperación del salario percibido en comercio, hoteles y restaurantes. El mismo aumentó un 14% entre 1994 y 1995. Contrariamente, el salario del sector minero sólo aumentó un 1% durante el mismo período.

Entre 1995 y 2000, Theil va a ir aumentando para alcanzar en el año 2000 el valor más alto dentro del período de estudio. En general, los salarios se mantienen o aumentan durante este período en todos los sectores. Los sectores con salarios más altos son el de la construcción, el minero y el financiero (en ese orden). Incluso el salario percibido en comercio, hoteles y restaurantes se incrementó un 16% en el mismo período. Esto es así ya que a partir de 1994 la economía empieza a recuperarse. En el año 2000,

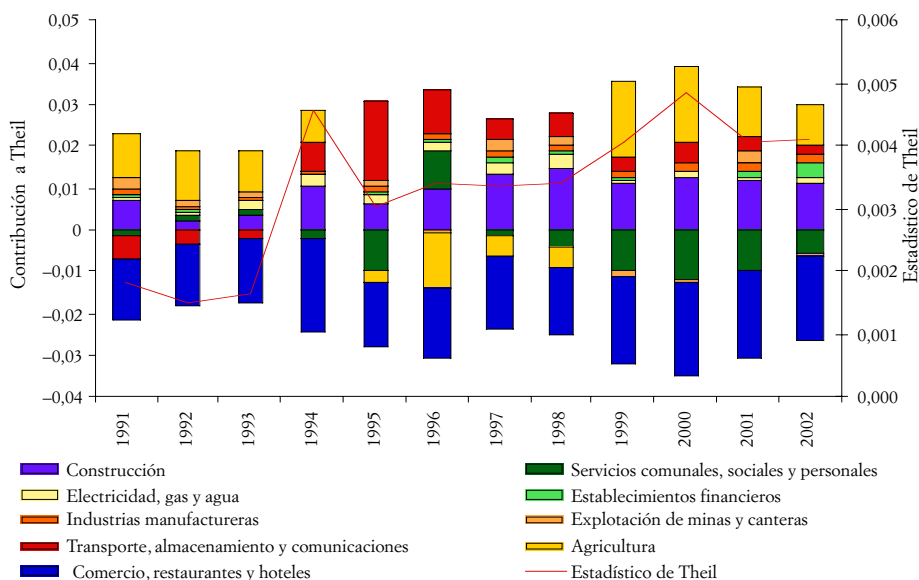
8. Cuando nos referimos a cambio de modelo no estamos hablando del paso de una economía planificada a una de mercado sino a un modelo donde se conserva la planificación del modelo anterior pero se introducen algunos elementos propios de las economías de mercado.

Theil alcanza el nivel más alto de todo el período de estudio. Es muy similar al de 1994, pero esta vez el sector que cuenta con el salario más alto de toda la economía ya no es el minero sino el de la construcción. El hecho de que el sector de la construcción empleara mayor cantidad de gente en comparación con el sector minero trajo aparejado un incremento substancial en los niveles de inequidad.

En la cuarta etapa, entre 2000 y 2003, se observa una tendencia decreciente en los niveles de Theil. Durante este período, el salario de todos los sectores siguió aumentando y la brecha entre el salario más alto y el más bajo se mantuvo. La reducción en Theil se explica por la disminución en el nivel de empleo del sector manufacturero y el de la construcción, dos sectores con salarios relativamente altos. Entre 2000 y 2003 la cantidad de gente empleada disminuyó un 14% en el sector manufacturero y un 18% en el de la construcción.

Finalmente, en la última etapa, de 2003 a 2004, Theil se caracteriza por una tendencia creciente. El sector minero vuelve a contar con el salario más alto de toda la economía, superando al de la construcción. Durante este año se produjeron muchos cambios a nivel sectorial. El balance es positivo, ya que 5 de los 8 sectores que contaban con salarios por arriba del salario promedio de la economía aumentan su contribución (explotación de minas y canteras; agricultura; industrias manufactureras; transporte, almacenamiento y comunicaciones y suministro de electricidad, gas y agua). El caso de servicios sociales merece una mención aparte, ya que la contribución del mismo se mantiene igual en términos absolutos, pero la dirección de la contribución cambia de positiva (0,0028)

GRÁFICO VI. CONTRIBUCIÓN A LA INEQUIDAD TOTAL POR SECTOR ECONÓMICO



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

a negativa (-0,0028). Pasa a ser negativa no porque el salario promedio de este sector haya disminuido, sino porque se observa una mejora en el salario promedio de algunos sectores (industria, agricultura y transporte, almacenamiento y comunicaciones). Esto hizo que para 2004 el sector de servicios sociales tuviera el salario más bajo de toda la economía después de comercio, hoteles y restaurantes.

IV.2. Contribución por sector económico

El propósito de esta sección es analizar lo sucedido en 6 sectores de la economía. Específicamente, incluiremos una sección sobre servicios sociales, tres sectores vinculados al mercado internacional (minería, industria y agricultura) y dos sectores relacionados al turismo.

Servicios sociales

Durante el Período Especial hubo una dedicación muy fuerte por parte del gobierno para sostener la provisión de servicios sociales (educación y salud) más allá de los avatares sufridos en el campo económico (Barbeira, De Souza Brigs y Uriarte, 2004). La importancia de este sector en la economía es clave. La Tabla IV nos muestra que en 2004, cuando el PIB alcanzó los niveles de 1990, la participación de este sector era de un 27% en relación al 20% de 1990. Este porcentaje es muy alto dentro de los estándares de América Latina.

TABLA IV. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1990	1993	1996	1999	2002	2003	2004
Servicios comunales, sociales y personales	3.815,7 (20%)	3.747,8 (29%)	3.610,6 (25%)	3.789,5 (24%)	4.266,8 (25%)	4.558,7 (25%)	5.072,7 (27%)

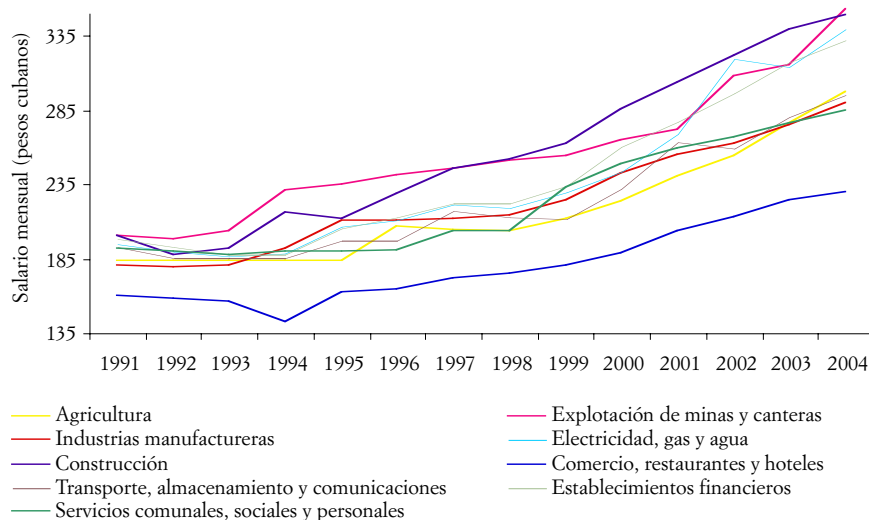
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

Si observamos el Gráfico VI vemos que la contribución de este sector a la inequidad total se modificó durante el Período Especial, pasando por cuatro etapas. En la primera etapa, de 1991 a 1994, la contribución del sector a la inequidad fue positiva; en la segunda etapa, de 1995 a 1998, se revirtió la tendencia y la contribución pasó a ser negativa; en la tercera etapa, de 1999 a 2003, volvió a contribuir positivamente y, finalmente, en la última etapa (2004) ha vuelto a ser negativa.

Para entender esto es necesario saber no sólo lo que pasó con los salarios y el nivel de empleo en este sector sino lo que ocurrió con los demás sectores. Como mencionamos anteriormente, la política del gobierno fue mantener e incluso aumentar los salarios de este sector. Como se muestra en el Gráfico VII, entre 1991 y 1996 los salarios

en el sector se mantuvieron estables. Luego, a partir de ese momento, se produjo un aumento en los mismos hasta 2004.

GRÁFICO VII. NIVEL SALARIAL POR SECTOR ECONÓMICO

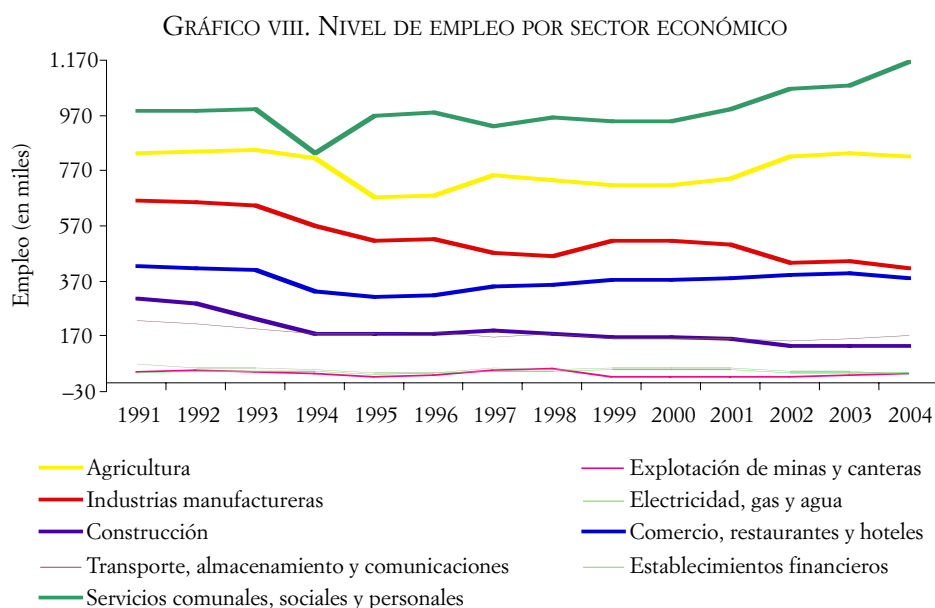


Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

Respecto al nivel de empleo es importante mencionar dos cosas. Primero, como muestra el Gráfico VIII, vemos que es el sector que mayor cantidad de gente emplea en la economía. En segundo lugar vemos que, con la excepción de la baja en 1994, la cantidad de gente empleada en el sector ha venido aumentando.

Si tenemos en cuenta sólo lo que pasó en el sector (aumento de salarios e incremento en el nivel de empleo) no podemos explicar las oscilaciones en su contribución. Éstas se explican por el cambio en la posición relativa del mismo en relación a cambios sucedidos en otros sectores. Entre 1991 y 1994, año en que empieza a recuperarse la economía, el salario de los diferentes sectores económicos se mantuvo estable, y el caso de servicios sociales no fue la excepción. Durante estos años el salario promedio del sector era mayor que el salario promedio percibido en los siguientes sectores: transporte, almacenamiento y comunicaciones; financiero; agricultura; industria y comercio, restaurantes y hoteles. Esta tendencia se revirtió a partir de 1994 porque la recuperación de algunos sectores trajo aparejado un aumento salarial en ellos –sobre todo en el sector manufacturero y financiero– y a partir de 1995 el salario promedio percibido en servicios sociales sólo era mayor que el que se percibía en comercio, restaurantes y hoteles. Esta situación se mantuvo hasta 1998. A partir de allí hubo una recuperación en el salario de servicios sociales, debido en gran parte al aumento del gasto destinado al sector, lo que resultó en salarios más altos para éste, superando al

salario promedio percibido en agricultura, manufactura, transporte, almacenamiento y comunicaciones y comercio, restaurantes y hoteles.



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

El Gráfico IX nos muestra el aumento del gasto corriente a partir de 1998, sobre todo en educación y salud. Como porcentaje del mismo, el gasto en educación y salud aumentó de 10,23% a 18,96% y de 9,12% a 11%, respectivamente, entre 1998 y 2004 (Tabla I, Apéndice).

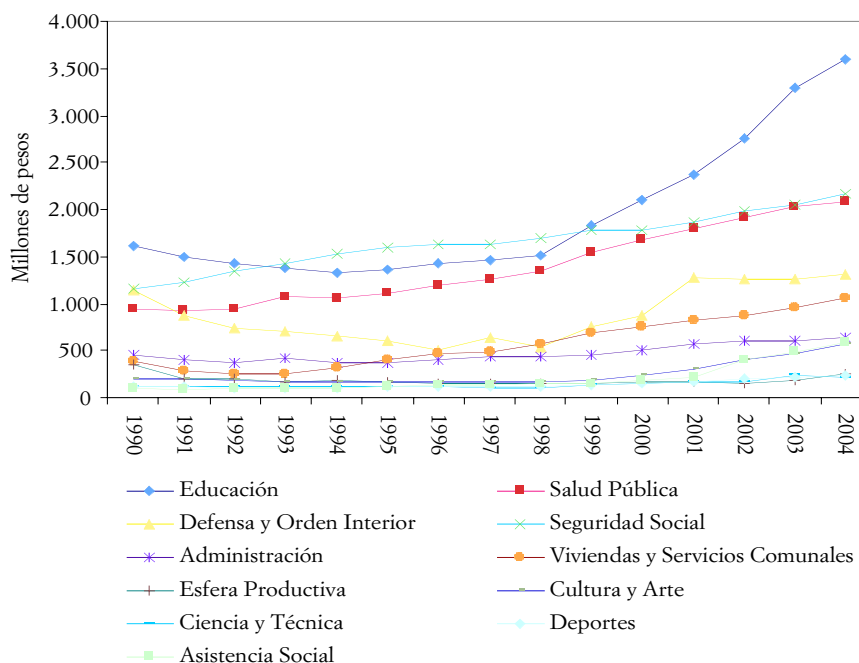
Finalmente, se observa que de 2003 a 2004 el salario promedio en servicios sociales se ubicó por debajo del promedio nacional. Esto fue así ya que, a pesar de que en ese año hubo una mejora salarial significativa en todos los sectores, algunos crecieron más que otros, lo que provocó que los salarios de agricultura, industria, y transporte, almacenamiento y comunicaciones superaran al salario promedio de servicios sociales. Por eso, para 2004 se volvió a la misma situación observada durante 1995-1998, donde el salario promedio de servicios sociales sólo era mayor que el salario promedio percibido en comercio, restaurantes y hoteles.

Es importante mencionar que la política de mantener –y aun aumentar– los salarios en tiempo de crisis tuvo varios efectos sobre la economía, siendo el más obvio el aumento del déficit fiscal durante el Período Especial (Gráfico I, Apéndice). En un entorno en el que el gobierno no contaba con fuentes de financiamiento, ya sean internas o externas, el déficit se fue financiando con emisión monetaria, sin que se produjeran operaciones de ventas de bonos o incrementos en los impuestos que drenaran el

efecto que dicha política provocaba sobre los niveles de liquidez presentes en la economía, lo que permite explicar el incremento de la liquidez en Cuba a principios de la década de 1990 (Gráfico II, Apéndice).

Las tendencias inflacionarias, reprimidas por la regulación y control de los precios, se reflejaron en el mercado negro, mercados paralelos ajenos a la regulación estatal donde se comercian bienes básicos extraídos en la mayoría de los casos de entidades estatales. Durante los momentos más duros de la crisis, algunos de estos bienes básicos alcanzaron precios exorbitantes en relación a los ingresos.

GRÁFICO IX. COMPOSICIÓN DEL GASTO FISCAL CORRIENTE

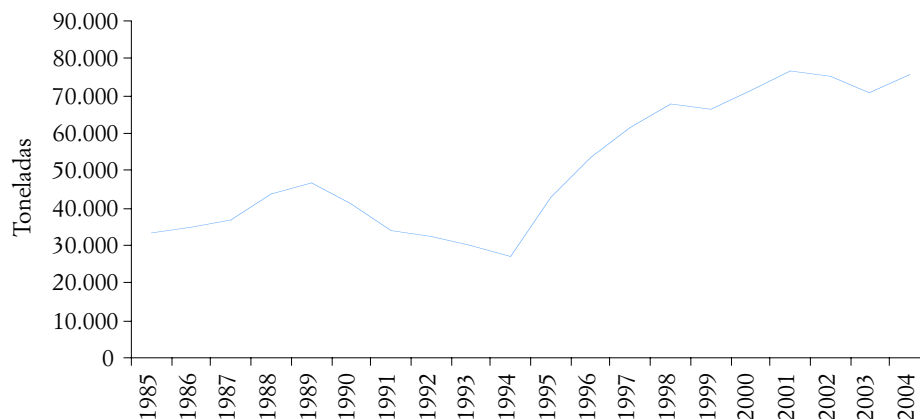


Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

Extracción de minas y canteras

El sector minero, específicamente la extracción de níquel, se vio afectado por la crisis como el resto de los sectores, pero después de 1994 su recuperación ha sido notable. La contribución del sector minero al PIB aumentó en un 144% de 1991 a 2004, pasando de 91,6 a 223,9 millones de pesos. En lo que respecta a la producción industrial de níquel, el componente más importante de este sector, el Gráfico X nos muestra que la misma pasó de 34.000 toneladas en 1991 a 76.000 toneladas en 2004.

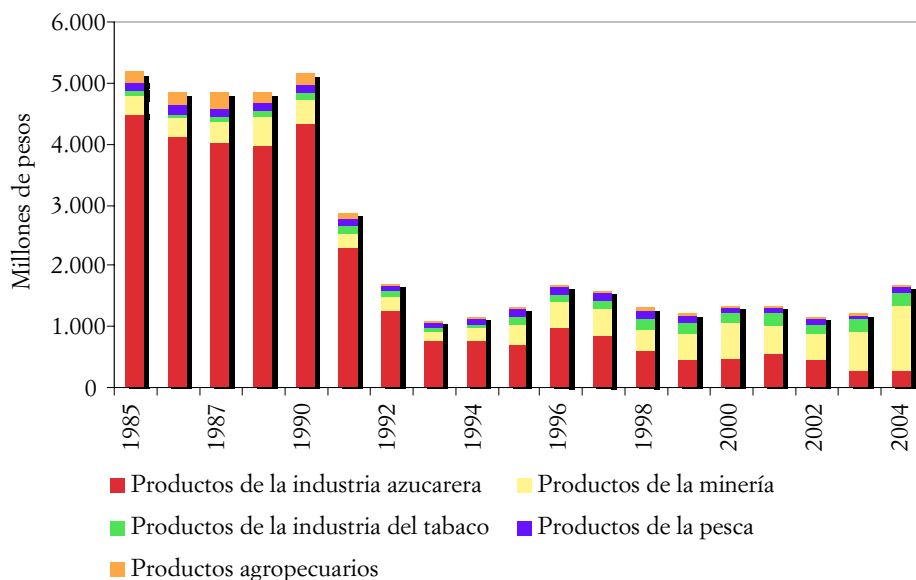
GRÁFICO X. PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DE NÍQUEL Y COBALTO



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

En lo que respecta a las exportaciones del sector, vemos en el Gráfico XI que para el año 2004, el valor de las exportaciones de níquel había superado el valor de las exportaciones de la industria azucarera.

GRÁFICO XI. EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR GRUPO DE PRODUCTOS



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

Esta mejora del sector se ve reflejada en el Gráfico VI, en donde podemos observar que la contribución del mismo a la inequidad siempre ha sido positiva. Esto es así ya que el sector minero tuvo uno de los salarios más altos de toda la economía durante el período de estudio. Es importante destacar que su contribución a la inequidad no es tan grande porque a pesar de haber contado con el salario más alto de toda la economía entre 1991 y 1998 (entre 1999 y el 2003 tuvo el segundo salario más alto de toda la economía) y luego en 2004, el sector minero es el sector que menos gente emplea (ver Gráfico VIII).

Sector manufacturero

El sector manufacturero, después de servicios sociales, es el sector que más contribuye al PIB. Para el año 2004 la contribución de este sector era del 25,2%, cifra muy parecida a la de principios de la década (ver Tabla V). A continuación veremos que existe una relación muy importante entre el aporte del sector a la inequidad salarial y su contribución al PIB.

TABLA V. SECTOR MANUFACTURERO COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1990	1993	1996	1999	2002	2003	2004
Sector manufacturero	4.640,2 (24,4%)	3.103,6 (24,3%)	3.835,4 (27%)	4.594,9 (29,3)	4.772,4 (27,5%)	4.677,8 (26%)	4.793,9 (25,2%)

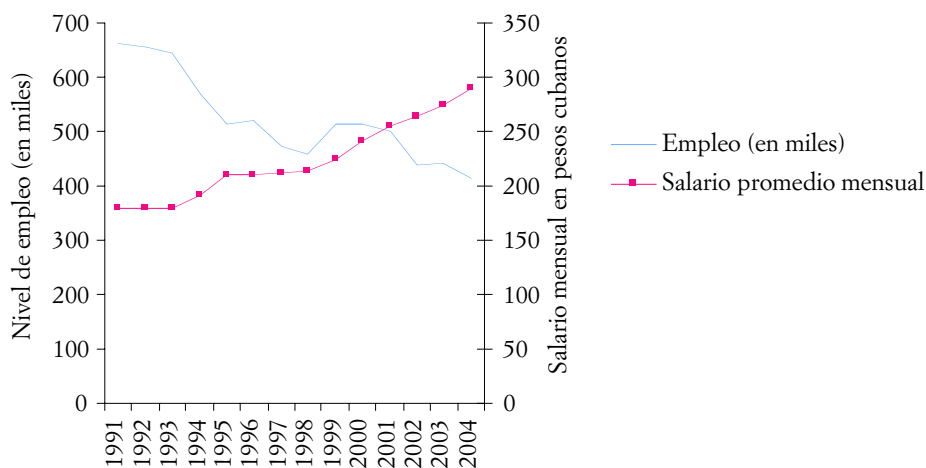
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

El Gráfico VI muestra que en el caso del sector manufacturero hay dos etapas bien definidas en relación a su contribución a la inequidad. En la primera (1991-1993), tal aportación fue negativa y el valor agregado de la contribución del sector al PIB se redujo en un 33%. Durante esta etapa, la contribución a la inequidad total fue negativa no porque haya disminuido el salario del sector, sino porque el salario promedio del mismo se encontraba por debajo del salario promedio del resto de los sectores económicos, con la excepción del salario percibido en comercio, restaurantes y hoteles. En la segunda etapa (1994-2004) se revirtió la tendencia, y la contribución del sector a la inequidad salarial fue positiva. No obstante, a pesar de que es positiva, la misma ha venido disminuyendo y eso se debe a la caída en el nivel de empleo del sector, causado por la reestructuración del mismo durante el Período Especial.

En el caso del sector manufacturero es evidente que el principal criterio de selección entre sectores ganadores y perdedores fue según productos transables contra no transables. Dentro de los productos transables se seleccionaron aquellos en los cuales Cuba pudiera competir en los mercados internacionales, aprovechando de forma eficiente las ventajas que poseía el país para generar la mayor cantidad posible de divisas. Es por ello que entre los sectores que han visto reducida su participación encontramos a la industria azucarera, debido a los precios bajos del mercado internacional.

Por el contrario, el flujo de inversión ha permitido la recuperación en algunas industrias, particularmente en tabaco, minería (níquel), acero e industrias livianas que producen ciertos productos para el turismo (*The Economist*, 2005).

GRÁFICO XII. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y SALARIO MEDIO MENSUAL EN EL SECTOR MANUFACTURERO



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

Este cambio en la estructura del sector también se observa en la estructura de las exportaciones, ya que vemos que mientras hubo una reducción en el valor de las remesas de azúcar, se produjo un aumento en el valor de las exportaciones de níquel y tabaco. Además, aunque todavía no representa una parte significativa del valor de las exportaciones, es importante mencionar que el gobierno está invirtiendo en la promoción de las exportaciones del sector farmacéutico y del de biotecnología (*The Economist*, 2005: 35).

Agricultura

Como se observa en la Tabla VI, en un lapso de 14 años la contribución del sector agrícola al PIB disminuyó de 9,2% a 6,67%. Como explicamos en la sección anterior, la razón principal detrás de esta disminución ha sido la contracción de la actividad azucarera. Para 2004, la contribución del sector agrícola al PIB se encontraba muy por detrás de la contribución de servicios sociales (26,71%), manufactura (25,24%), comercio, hoteles y restaurantes (21,6%).

TABLA VI. SECTOR AGRÍCOLA COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1990	1993	1996	1999	2002	2003	2004
Sector agrícola	1.756,3 (9,2%)	924,9 (7,2%)	1.075,4 (7,6%)	1.122,9 (7,17%)	1.232,3 (7,1%)	1.261,8 (7%)	1.264,4 (6,67%)

Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

A diferencia de otros sectores que luego de lo peor de la crisis se han ido recuperando, hasta alcanzar incluso en 2004 los niveles de principios de la década, en el caso del sector agrícola no sólo no se ha vuelto a los niveles de principios de la década, sino que se ha incrementado su decrecimiento relativo. Esto es así debido a que la desintegración de las relaciones comerciales que Cuba estableció con los países del CAME fue un golpe muy duro para la economía en general y para el sector agrícola en particular. En el caso del sector agrícola, la desintegración del CAME repercutió en el desenvolvimiento del sector no sólo en el corto plazo –como consecuencia de la contracción inmediata del flujo comercial– sino también en el largo plazo, porque puso de manifiesto algunas deficiencias del sector de carácter más bien estructural.

Desde 1972, año en que Cuba pasa a ser parte del CAME, hasta su colapso, el tipo de vínculo comercial que se estableció entre la isla y el resto de los países miembros fue altamente favorable para la economía cubana. Cuba vendía azúcar a precios preferenciales y por ello podía importar combustible e insumos de los otros países. La desintegración del CAME llevó a la disminución de la demanda de productos cubanos por parte de los mercados de exportación. Esto provocó una caída abrupta en la cantidad de divisas disponibles, lo cual terminó afectando a la capacidad de compra y, por ende, la disponibilidad de combustible, agroquímicos (fertilizantes, pesticidas), maquinarias y repuestos necesarios para el funcionamiento del sector. El efecto inmediato de esto fue una caída en la productividad y producción agropecuaria, debido a la contracción del área cultivada y a los menores rendimientos resultantes de la falta de fertilizantes, pesticidas y repuestos.

Lo peor de la crisis para el sector (1990-1994) se ve reflejado en la contracción del mismo desde 1991 hasta 1994 (Gráfico VI). Si bien la economía empieza a mejorar desde 1994, en el sector agrícola la recuperación no llegaría hasta el año siguiente. Ésta se debió principalmente a dos razones: a) la implementación de reformas por parte del gobierno y b) el incremento de recursos provenientes del exterior. Esto se ve reflejado en el aumento de la contribución del sector en los años 1995 y 1996 (Gráfico VI). Esta situación se revierte para los dos años siguientes, ya que en los ciclos productivos 1997 y 1998 se dañaron siembras y cosechas por fenómenos naturales (CEPAL, 2000). En relación a las reformas introducidas por el gobierno cabe destacar principalmente dos medidas: la reestructuración de la organización del trabajo (transferencia en el uso de la tierra, de grandes empresas estatales a cooperativas) y la creación de mercados agropecuarios libres. Esto mejoró la productividad del sector y además alteró la estructura salarial, ya que los niveles de salario y la posibilidad de mejorarlos varían según el tipo de organización social de la producción (Estado, cooperativas

o productores privados), su actividad dominante (azúcar, tabaco o cítricos) y el destino de la producción (exportación, distribución subsidiada o venta libre en el mercado) (CEPAL, 2000). En relación al segundo punto, según CEPAL, han aumentado los recursos hacia el sector con la participación de capital extranjero, ya que los socios del exterior financian el capital de trabajo de las actividades productivas y recuperan casi de inmediato la inversión al exportar el producto.

Finalmente, se observa que en los últimos años (2003 y 2004) no sólo aumentó la contribución del sector, sino que pasó a contribuir a la inequidad total de manera positiva. Eso se debe a que las mejoras en este campo se tradujeron en una mejora salarial que hizo que a partir de 2003 el salario promedio del sector se ubicara por arriba del salario percibido en servicios sociales y en el sector manufacturero (ver Gráfico VII).

Comercio, restaurantes y hoteles y construcción

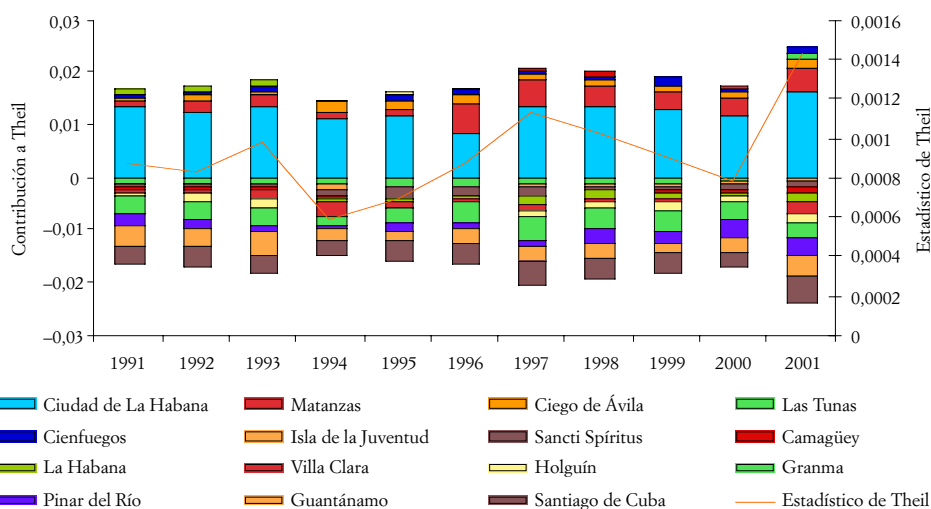
Queremos incluir una consideración final sobre dos sectores que están íntimamente relacionados con el desempeño del turismo: comercio, restaurantes y hoteles, y construcción. Con respecto a comercio, restaurantes y hoteles, se observa en el Gráfico VI la expansión del sector a partir de 1998, debido al aumento en la cantidad de gente empleada en el mismo. Cabe destacar, sin embargo, que la contribución es negativa porque el salario promedio percibido en este sector es menor que el salario promedio de la economía. No obstante, es importante señalar la posición privilegiada de la que disfrutaban quienes trabajan en turismo, ya que perciben rentas ajenas al salario, denominadas en divisas y varias veces superiores al mismo. Finalmente, tenemos el sector de la construcción, el cual contribuyó positivamente a la inequidad durante todo el período de estudio. Buena parte del desempeño del sector está relacionado con el *boom* del turismo.

IV.3. Análisis regional

Cuba está compuesta por 15 regiones, 13 provincias, la ciudad de La Habana y la Isla de la Juventud. El análisis regional nos muestra una tendencia creciente en los niveles de inequidad salarial entre las regiones del país. Los aumentos y disminuciones de la inequidad salarial estuvieron asociados a lo que sucedió principalmente en dos regiones: la ciudad de La Habana y la provincia de Matanzas. En el Gráfico XIII se muestra cómo la tendencia general estuvo signada por las fluctuaciones en la contribución a la inequidad de estas dos regiones, así como las regiones ganadoras y perdedoras. Entre las primeras, las que contribuyeron de manera positiva, encontramos a la ciudad de La Habana, Matanzas, Ciego de Ávila y Cienfuegos. Por el contrario, las principales regiones que tuvieron una contribución negativa fueron Santiago de Cuba, Guantánamo, Pinar del Río y Granma. En el nivel de empleos y salarios se verifican dos tendencias contrarias: mientras que el nivel de empleo se redujo en un 14% entre 1991 y 2001, se

observa que los salarios aumentaron en todas las regiones durante el mismo período (Gráficos III y IV, Apéndice). Finalmente, el análisis regional confirma lo que sucedió a nivel sectorial y pone en evidencia la división Este-Oeste en términos de desarrollo económico, con diferencias de salario y empleo entre las dos zonas del país.

GRÁFICO XIII. INEQUIDAD SALARIAL POR REGIÓN (TENDENCIA Y CONTRIBUCIONES)



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

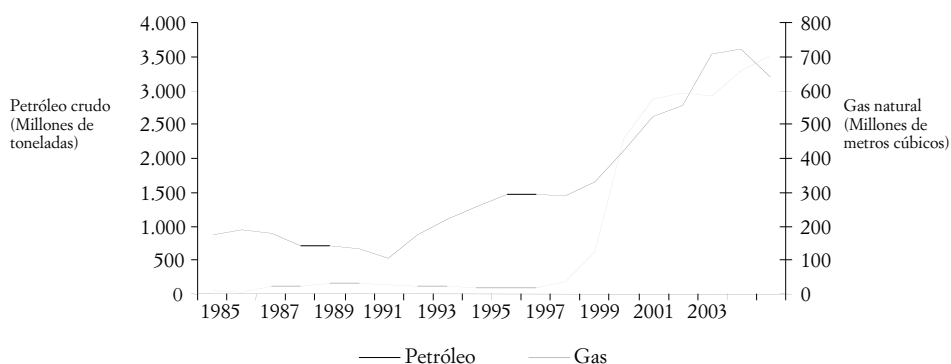
Como se muestra en el Gráfico III del Apéndice, las provincias que contribuyen positivamente a la inequidad durante este período son las que cuentan con los salarios más altos de toda la economía. Esto es así debido a que estas provincias son las más dinámicas en términos de actividad económica. Todas cuentan con grandes polos turísticos: ciudad de La Habana, Varadero (Matanzas), Cayo Coco y Cayo Guillermo (Ciego de Ávila) y Cienfuegos. Además, hay que destacar la provincia de Matanzas, que ha tenido el salario más alto de toda la economía desde 1996. Esta provincia no sólo cuenta con un polo de atracción turística, sino que allí están los pozos petroleros del país.

Hasta 1990, Cuba importaba 12-13 millones de toneladas de petróleo por año de la Unión Soviética gracias al acuerdo de precios que existía entre ambos países. Con el colapso de la Unión Soviética, las importaciones de petróleo se redujeron alrededor de un 60% en 4 años, pasando de 13,1 millones de toneladas en 1989 a 5,5 millones en 1993. Las importaciones han subido desde entonces pero todavía no se alcanzan los niveles anteriores. La situación ha mejorado, ya que la producción de petróleo y gas se incrementó desde entonces, en parte gracias a la presencia de inversión extranjera en el sector (*The Economist*, 2005).

Por el contrario, casi todas las provincias del Este del país (Guantánamo, Santiago de Cuba, Granma, Holguín, Las Tunas), más Pinar del Río y exceptuando Holguín entre

1994 y 1997, contribuyen negativamente al Theil a lo largo del período de estudio. Esto es así debido a que las provincias del Este cubano han formado históricamente parte del área menos desarrollada del país en términos económicos. La concentración de la actividad económica en esta región gira alrededor del cultivo de la caña de azúcar. Con excepción de Santiago de Cuba, la región no cuenta con la existencia de grandes polos turísticos. Esta situación hizo que sea una región especialmente golpeada por los cambios económicos sucedidos en los últimos años, lo que a su vez se ha traducido en salarios más bajos en comparación con otras regiones.

GRÁFICO XIV. EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

V. CONCLUSIONES

La década de 1990 se ha caracterizado por incrementos a nivel global en los niveles de inequidad existentes. Cuba, como lo demuestra esta investigación, no ha sido ajena a este fenómeno. Sin embargo, dadas las especiales características del modelo cubano, es importante realizar una serie de aclaraciones respecto a los resultados obtenidos en la presente investigación.

En primer lugar tenemos que, a diferencia de otros países donde el Estado juega un papel importante –si bien no central– en materia de influencia y control sobre las tendencias de empleo y salarios en el marco de una economía de mercado, en Cuba es el Estado la principal fuente de empleos e ingresos de los asalariados, por lo que las evoluciones y cambios resaltados en la investigación son muestras palpables y directas de los cambios en materia de política económica ocurridos en el país a lo largo de los últimos años; entre tales cambios resaltan el proceso de apertura y la entrada de inversión extranjera directa. En este sentido, se observa la voluntad por parte del Estado de mantener bajo control, en la medida de lo posible, los incrementos en materia de inequidad salarial, en un entorno marcado por la reducción de herramientas de política económica a causa de la severa crisis económica de la década de 1990.

En segundo lugar, la presencia en Cuba de fuertes redes de seguridad social, tales como el acceso gratuito y universal a servicios médicos de diversa complejidad, así como a la educación hasta los niveles de enseñanza superior, presupone niveles básicos de equidad que son prácticamente inexistentes en cualquier otro país con niveles de ingresos similares –o inclusive superiores– a los de Cuba. De esta forma, si bien los asalariados en ramas no relacionadas con la producción de bienes transables o el turismo se han visto afectados por los cambios ocurridos en la estructura económica del país, gracias a la política social vigente dicho impacto ha sido mucho menor sobre los niveles de vida que en los casos de otros países que han presenciado alzas similares o superiores en los niveles de inequidad salarial.

Una tercera política que cabe destacar (por los posibles efectos que puede tener sobre los niveles de inequidad salarial en Cuba) es la salida del dólar del sistema financiero y monetario cubano. Para tener conciencia de su importancia es clave tener en cuenta el impacto inicial, en términos de capacidad de consumo, que tuvo la introducción de un sistema comercial en divisa sobre la población. Si bien la adopción de dicha medida en pleno Período Especial fue una respuesta a la crítica situación económica del país, el hecho de que se comenzara la comercialización de una serie de bienes básicos en una moneda diferente a la que se denominan los ingresos de los empleados del sector estatal significó una fuerte reducción de la capacidad de consumo de la población⁹. De esta manera, es fundamental continuar con la aplicación de medidas destinadas a la simplificación del sistema monetario y financiero y, por ende, a la unificación monetaria dentro del país, de tal forma que se puedan eliminar las barreras creadas por el sistema comercial denominado en divisas, que impide un incremento en los niveles de consumo de la población.

Un último punto que vale la pena destacar es el incremento generalizado de salarios y pensiones en el sector estatal ocurrido en 2005¹⁰. El objetivo de esta última medida ha sido la reducción en el grado de dispersión y, por ende, de inequidad en materia de salarios en las diferentes ramas de la actividad económica. Si bien no existen estadísticas oficiales disponibles en la actualidad, la importancia de dichos cambios justifica su análisis en futuras investigaciones.

9. El tipo de cambio establecido entre el peso cubano libremente convertible (moneda emitida por el Banco Central de Cuba, que pasó a cumplir las funciones del dólar a la salida de la circulación de este último) y el peso cubano era 1 = 24 en el año 2005, aunque en el peor momento de la crisis llegó a encontrarse a 1 = 160.

10. La falta de información estadística oficial existente respecto a dicho incremento de salarios hizo imposible que tales cambios pudieran ser registrados en la presente investigación.

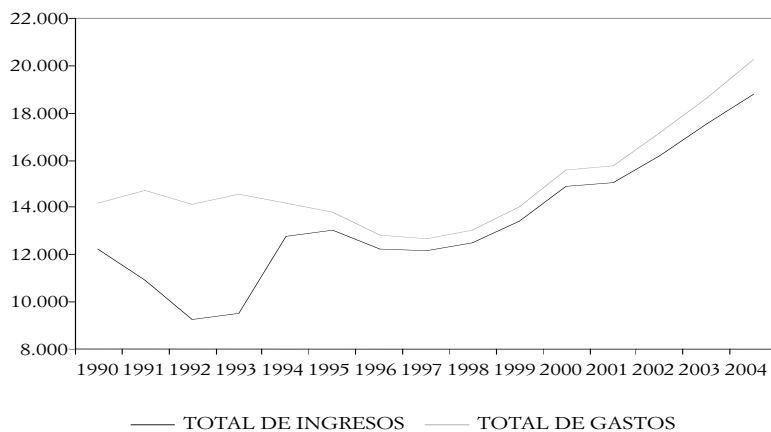
VI. APÉNDICE

TABLA I. GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD COMO PORCENTAJE
DEL GASTO FISCAL CORRIENTE

	1990	1993	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Educación	8,52%	10,84%	10,00%	11,67%	12,65%	13,89%	15,85%	18,30%	18,96%
Salud	4,93%	8,43%	8,37%	9,91%	10,17%	10,54%	11,08%	11,25%	11,00%

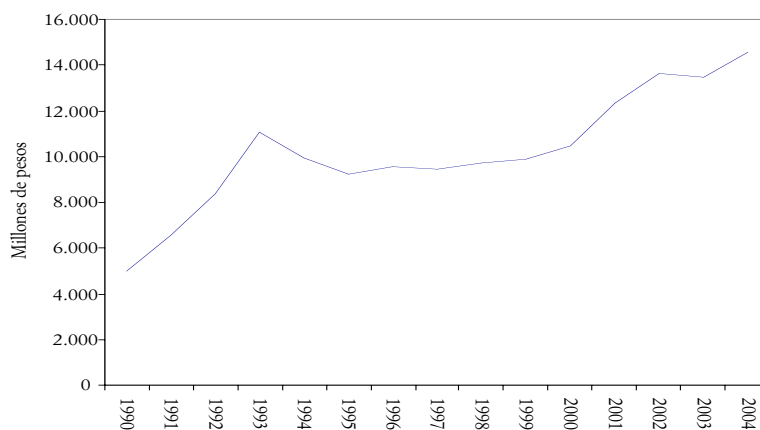
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

GRÁFICO I. INGRESO Y GASTO TOTALES



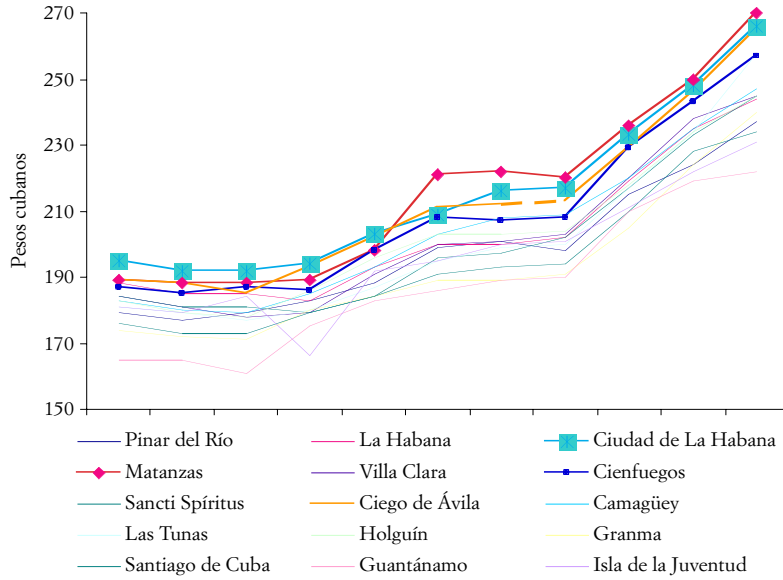
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

GRÁFICO II. CIRCULACIÓN MONETARIA - LIQUIDEZ TOTAL



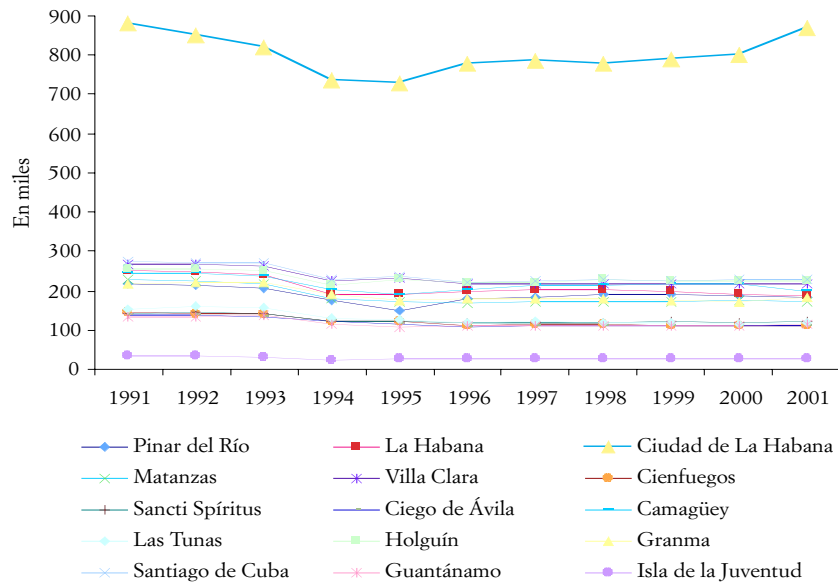
Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

GRÁFICO III. NIVEL SALARIAL POR REGIÓN



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

GRÁFICO IV. NIVEL DE EMPLEO POR REGIÓN



Fuente: Cálculo de los autores basado en datos del ONE.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARBERIA, Lorena; DE SOUZA BRIGGS, Xavier y URIARTE, Miren. The End of Egalitarianism? Economic Inequality and the Future of Social Policy in Cuba. En DOMÍNGUEZ, Jorge; PÉREZ VILLANUEVA, Omar E. y BARBERIA, Lorena. *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Londres: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2004.
- CABRERA, J. Industria Biotecnológica y Médico Farmacéutica en Cuba. En COLECTIVO DE AUTORES. *Estructura Económica de Cuba*, tomo I. La Habana: Editorial Félix Varela, 2002.
- CEPAL. *La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CIEM-PNUD. *Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*. La Habana: Editorial Caguayo, 2000.
- COLECTIVO DE AUTORES. *Estructura económica de Cuba*, tomo I. La Habana: Editorial Félix Varela, 2002.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *The Economist*, 2005 [<http://www.eiu.com>].
- FERRIOL, Ángela y THERBORN, Göran. *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. La Habana: ASDI-INIE, 2005.
- GALBRAITH, James K. y HYUNSUB, Kum. Estimating the Inequality of Household Incomes: Toward a Dense and Consistent Global Data Set. *Review of Income and Wealth*, 2005, 51 (1): 115-143.
- GONZÁLEZ, Lázaro. *El sistema salarial: criterios*. La Habana: INIE, 2005.
- ONE. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONE, varias ediciones.
- PÉREZ, Omar E. *Estabilización macroeconómica*. La Habana: CEEC, 2000.
- PÉREZ IZQUIERDO, Victoria; OBERTO CALDERÓN, Fabián y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Mayelín. *Los trabajadores por cuenta propia en Cuba*. La Habana: INIE, 2003.
- PÉREZ IZQUIERDO, Victoria; OBERTO CALDERÓN, Fabián y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Mayelín. Los trabajadores por cuenta propia en Cuba. *Cuba Siglo XXI*, 2004, XLVII.
- PIÑEDA BAÑUELOS, Gilberto. *Las reformas económicas en Cuba: de un modelo de planificación centralizado a la planificación descentralizada, 1959-2000*. México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2001.
- QUÍÑONES CHANG, Nancy. *El entorno externo de la economía cubana*. La Habana: INIE, 2002.
- TOGORES GONZÁLEZ, Viviana. Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los noventa. *Cuba Siglo XXI*, 2002, XIII.
- U-ECHEVERRÍA, Oscar. Antecedentes macroeconómicos. En COLECTIVO DE AUTORES. *Estructura económica de Cuba*, tomo I. La Habana: Editorial Félix Varela, 2002.