

**FÉLIX JIMÉNEZ**

**Editor**

# **TEORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO SOCIAL**

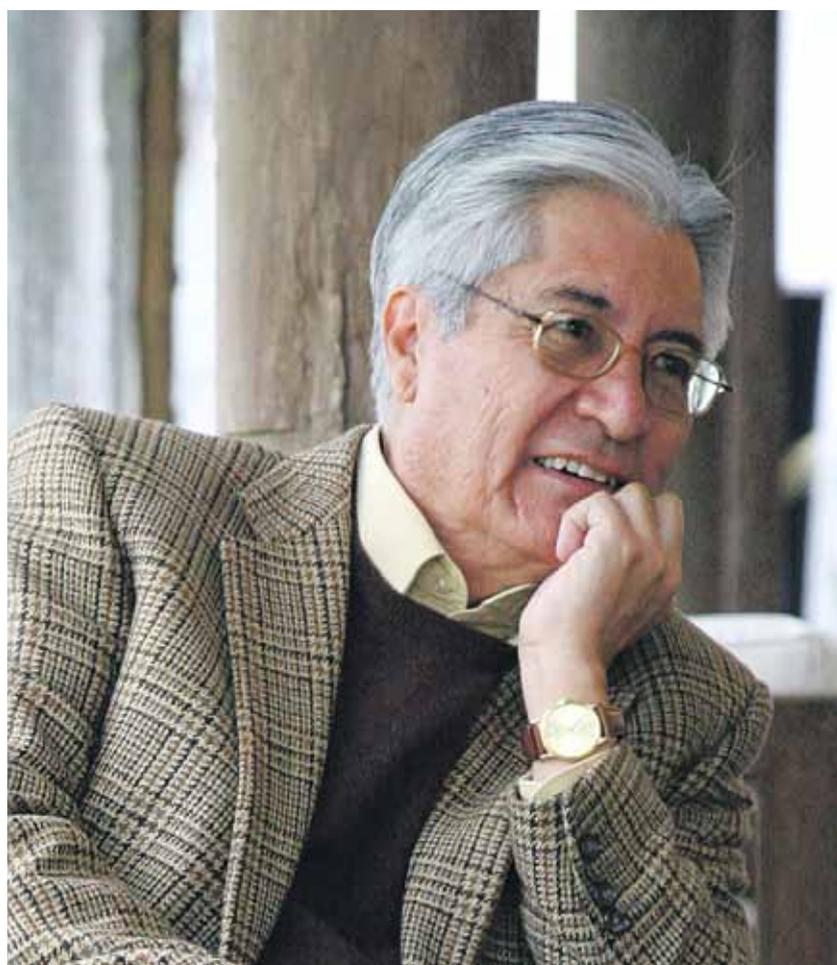
**Exclusión, desigualdad y democracia**

**Homenaje a Adolfo Figueroa**



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ



TEORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO SOCIAL  
EXCLUSIÓN, DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA  
HOMENAJE A ADOLFO FIGUEROA



FÉLIX JIMÉNEZ

Editor

# TEORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO SOCIAL

Exclusión, desigualdad y democracia

Homenaje a Adolfo Figueroa



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Teoría económica y desarrollo social*  
*Exclusión, desigualdad y democracia*  
*Homenaje a Adolfo Figueroa*

Félix Jiménez, editor

© Félix Jiménez, editor

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, marzo de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,  
sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-922-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-03792

Registro de Proyecto Editorial: 31501361000273

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Índice

Presentación <i>Félix Jiménez</i>	9
<b>PARTE 1</b> <b>CRÍTICA A LAS TEORÍAS ECONÓMICAS Y LAS EXPLICACIONES DE LA DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN</b>	23
El aporte de Adolfo Figueroa al análisis de la relación entre equidad, productividad y competitividad <i>Daniel Martínez Fernández</i>	25
Libre comercio, crecimiento y distribución: la economía política de las reformas de libre mercado <i>Albert Berry</i>	49
La teoría del desarrollo capitalista de Adolfo Figueroa <i>Félix Jiménez</i>	91
<b>PARTE 2</b> <b>LA EVIDENCIA EMPÍRICA ACERCA DE LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN</b>	121
Las causas de la desigualdad en Brasil y los intentos por superarlas <i>Edmund Amann y Werner Baer</i>	123
¿Por qué los países más pobres no pueden despuntar? <i>Branko Milanovic</i>	141
La política de la polarización económica en el Perú <i>Michael R. Carter y John Morrow</i>	181
Acción colectiva y exclusiones sobrepuestas en un mundo Sigma <i>Rosemary Thorp</i>	199

Escolaridad y trabajo infantil: exploraciones sobre el uso del tiempo de niños y adolescentes <i>José Rodríguez y Silvana Vargas</i>	223
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### **PARTE 3**

<b>LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y LA DEMOCRACIA</b>	267
--------------------------------------------------------------------------------	-----

¿Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal <i>Frances Stewart</i>	269
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Las concepciones de la política social <i>José Antonio Ocampo</i>	297
----------------------------------------------------------------------	-----

Inflexión histórica: la situación social-institucional en el cambio político de América Latina <i>Fernando Calderón</i>	321
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Destronamiento del ingreso como causa de la salud <i>Philip Musgrove</i>	343
-----------------------------------------------------------------------------	-----

### **PARTE 4**

<b>ADOLFO FIGUEROA: SEMBLANZA DEL PERSONAJE Y BIBLIOGRAFÍA</b>	355
----------------------------------------------------------------	-----

En honor de Adolfo Figueroa Arévalo, profesor emérito de la PUCP <i>Efraín Gonzales de Olarte</i>	357
------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Bibliografía temática de Adolfo Figueroa	377
------------------------------------------	-----

Notas sobre los autores	385
-------------------------	-----

## PRESENTACIÓN

*Félix Jiménez*

Adolfo Figueroa ha hecho una enorme contribución al desarrollo no solo del Departamento de Economía de la PUCP, del cual fue profesor desde 1970 hasta el 2007 y jefe en varias oportunidades, sino también al conocimiento de las economías subdesarrolladas como la nuestra. No hay análisis de un problema —como la desigualdad de ingresos, la pobreza, la informalidad, etcétera— que no esté precedido de un marco conceptual que él elabora con rigor. En este esfuerzo de construcción, Figueroa siempre revela un conocimiento exhaustivo y crítico de las teorías económicas desarrolladas hasta la fecha. Esta es la obligación de un teórico y no de aquel que aprende las técnicas para aplicarlas a su país sin preguntarse si es posible. Como tal, Adolfo Figueroa es un ejemplo de un teórico riguroso, iconoclasta, que se subleva contra el adoctrinamiento y el dogmatismo.

Para sus colegas y alumnos, que no son ni fueron solo peruanos sino también de otras partes del mundo, son bien conocidas sus críticas a las teorías económicas convencionales —clásica, neoclásica y keynesiana—, así como sus apreciaciones e interpretaciones sobre los costos asociados a la crisis distributiva de las últimas décadas; la pauperización de la población en términos de ingresos reales y de acceso a los bienes públicos; la violencia política; los bajos coeficientes de inversión privada; sus efectos negativos en la calidad de vida de la población, de los niños y de los jóvenes; la erosión de la calidad potencial de la mano de obra por la desnutrición y la crisis de la educación; en fin, la inestabilidad económica y política que hace difícil convivir en democracia en países como el nuestro. Su más reciente contribución es el libro *A Unified Theory of Capitalist Development*, cuya versión, algo resumida, aparece en español con el título *Nuestro Mundo Social: introducción a la ciencia económica*.

Para el profesor Adolfo Figueroa la democracia es un contrato social entre los miembros de la sociedad sobre una distribución justa de derechos; es decir, de bienes y servicios que se sacan del mercado para ser distribuidos a la sociedad

en forma de derechos políticos y económicos. Esta democracia, nos dice, no existe en nuestro país debido a que la distribución del ingreso es relativamente más concentrada y porque el conjunto de derechos económicos es también más limitado. Pero, es claro que dicho contrato no puede existir si no existen primero los respectivos sujetos sociales y políticos y si el ejercicio de los poderes públicos no se basa en un sistema legal que asegure y garantice la justicia. Uno podría decir, entonces, que la ausencia de convivencia democrática se explica por el ejercicio no democrático del poder, o, como señalan otros, por la práctica étnica y culturalmente autocentrada del poder de ciertas elites sociales, empresariales y políticas. Estas actúan diferenciándose de la mayoría de la población, imponiendo sus preferencias en los contenidos de las políticas públicas y, por lo tanto, desatendiendo las consecuencias de estas políticas en las condiciones de vida de los sectores poblacionales cuya composición étnico-cultural es diferente a la suya. ¿No será entonces que esta práctica histórica no democrática está en la base de la desigualdad y de su crisis? La respuesta afirmativa y rigurosamente elaborada a esta pregunta es, a mi juicio, la gran contribución de Adolfo Figueroa.

Es verdad que en un país con recursos limitados y una distribución de ingreso desigual disminuye la posibilidad de ejercicio de las reglas democráticas, del contrato social al que alude Adolfo Figueroa, porque en esas condiciones no es posible la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ahora bien, sabemos que la limitación y la mayor desigualdad en la distribución provienen de una previa desigualdad, que sociólogos y politólogos se encargan de recordarnoslo: la desigualdad de poderes de los sujetos sociales y políticos que en nuestro país, por haber superado cierto nivel crítico, hace de la convivencia democrática todavía un sueño. Es verdad que ese mínimo equilibrio de poderes no existirá mientras continúe la distribución concentrada del ingreso y cerca del 40% de la población se encuentre en condiciones de pobreza. Hay, claro está, un círculo vicioso o una relación de influencia recíproca entre la desigualdad económica y la desigualdad política que debe romperse, como se desprende de los aportes de Adolfo Figueroa, redistribuyendo ahora. ¿Cómo hacerlo?, ¿cuánto margen nos da la política social para cambiar un estilo de crecimiento que no asegura la superación de la desigualdad? O dicho de otra manera, ¿cómo utilizar la política económica para reconstruir una economía que elimina el desequilibrio distributivo? Para Figueroa la desigualdad es persistente, se reproduce en el tiempo.

El profesor Adolfo Figueroa sostiene además que el funcionamiento libre del mercado no resuelve el tema de la desigualdad. Los teóricos neo-ricardianos, que se adhieren a la crítica sraffiana a la teoría neoclásica, sostienen que la distribución está dada exógenamente. Por lo tanto, también para estos teóricos el equilibrio distributivo no puede ser un resultado del mercado. Es un tema que pertenece al

campo de la política. Ahora bien, Adolfo Figueroa nos proporciona una teoría que explica por qué se perpetúa la desigualdad y la exclusión. Nos ofrece una teoría positiva que la teoría de la política pública —social y/o económica— requiere, porque nos dice cuál es el origen de la desigualdad y exclusión, aunque, como él mismo señala, ninguno de los actores —capitalistas, trabajadores, gobierno, excluidos— tiene el poder ni el incentivo para cambiar la estructura de la distribución de los activos económicos y políticos. Su gran contribución, entonces, para los que hacen economía normativa y para los que se dedican a la política es el proporcionar los elementos para argumentar que es preciso «romper con la historia» para salir del subdesarrollo. Deja, sin embargo, una rendija para la generación del proceso nuevo que produciría el actor del cambio. Apela al desarrollo de la «conciencia de la gente sobre el mundo social en que vivimos» para «agilizar y reforzar» procesos nuevos. La mayor conciencia que reclama Figueroa debe convertirse en acción colectiva para obtener derechos ciudadanos.

Sociólogos y profesionales de la ciencia política peruanas dan cuenta que el desarrollo de la ciudadanía en el Perú no es precedido, como en Europa y los países industriales avanzados, por la formación de un Estado nacional, por el desarrollo industrial autónomo o por el desarrollo económico en general. Esta construcción, así como los procesos de desarrollo industrial y de la formación de la Nación y del Estado nacional, se dan simultáneamente, y la propia construcción de la ciudadanía tiene un curso histórico distinto al señalado por T. H. Marshall —ciudadanía civil en el siglo XVIII, ciudadanía política en el siglo XIX y ciudadanía social en el siglo XX—. Las consecuencias de este proceso distinto para la construcción de la democracia en el Perú no han sido indagadas todavía con rigor.

Ese proceso simultáneo se caracteriza, por un lado, por el desarrollo de la ciudadanía mediante la conquista de derechos que se intensifica en el período sustitutivo de importaciones hasta la década de 1980 y, por otro, por la existencia de un proceso híbrido de modernización e industrialización que genera un aparato productivo incapaz de reproducirse y expandirse después de la crisis de la última mitad de la década de 1970. Así, el período más alto de conquistas ciudadanas —civiles y sociales— termina inaugurando un largo proceso de estancamiento económico que se prolonga hasta la primera mitad de los años noventa. Con la aplicación en estos años de las reformas y políticas de libre mercado quedan mediatizadas y hasta anuladas varias conquistas ciudadanas civiles y sociales. En otras palabras, el proceso avanzado de construcción de ciudadanía coincidió con una crisis económica de larga duración que generó las condiciones para la aplicación de las políticas del Consenso de Washington. Desde entonces y hasta la fecha no ha sido posible el ejercicio pleno de los derechos conquistados. Aumentó la desigualdad y la pobreza, disminuyó notoriamente

la participación de los salarios en el ingreso nacional, en suma, desaparecieron las bases materiales para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Los ciudadanos se hicieron menos reales, debido a que las conquistas importantes —como la propiedad de la tierra, que surgió como un derecho social y no civil—, perdieron total relevancia. Esta regresión empezó a convivir con el ejercicio mediatizado de la democracia. Es posible, sin embargo, que la crisis actual, que es también una crisis planetaria, sea el escenario adecuado para la generación del proceso nuevo, reclamado por Adolfo Figueroa, que produciría el actor de la transformación.

Todos estos temas son abordados directa o indirectamente en este libro, por diversos autores que conocen muy bien la producción intelectual de Adolfo Figueroa. La primera parte del libro recoge críticas de la teoría estándar y las explicaciones de la desigualdad y la exclusión. La segunda parte contiene artículos que proporcionan la evidencia empírica acerca de la persistencia de la desigualdad y la exclusión. En la tercera parte se destaca la importancia de las políticas para el desarrollo social y de la democracia. El libro se completa, finalmente, con el discurso que Efraín Gonzáles de Olarte pronunció cuando Adolfo Figueroa fue honrado como profesor emérito de la PUCP, y con la bibliografía que lista sus diversos trabajos.

El núcleo de las contribuciones que dan cuerpo a este libro se concentran en sus tres primeras partes. En la primera parte, «Crítica a las teorías económicas y las explicaciones de la desigualdad y exclusión» se incluyen los artículos de Daniel Martínez, Albert Berry y Félix Jiménez.

Daniel Martínez analiza el aporte de Adolfo Figueroa sobre la relación entre equidad y competitividad, destacando que, para este, la diferencia central entre el capitalismo avanzado y el atrasado se encuentra en el funcionamiento de los mercados laborales. Martínez nos recuerda, además, la crítica de Adolfo Figueroa a las teorías clásica, neoclásica y keynesiana, las cuales no toman en cuenta ni la baja proporción de los asalariados que integra la estructura ocupacional ni el alto grado de desigualdad en materia distributiva que caracterizan, ambos, a las economías latinoamericanas. Ninguna de estas teorías toma en cuenta que estas economías están sobrepobladas y que tienen un sector de subsistencia donde se autoemplea el exceso de oferta laboral. A partir de esta constatación en el pensamiento de Adolfo Figueroa, Daniel Martínez dice que el enfoque de este se acerca mucho al enfoque sobre la informalidad desarrollado en CEPAL, PREALC y OIT. En economías con estas características, el patrón de comercio no es favorable a los bienes intensivos de mano de obra, como predice la teoría de las ventajas comparativas, sino a aquellos bienes donde la renta económica es alta —que es el caso de los productos primarios—. Con la liberalización del comercio, efectuada en las últimas décadas, tampoco se redujo el excedente de

mano obra ni aumentaron los salarios reales, tal como predice la teoría del libre comercio. Así, el problema del empleo, es decir, del exceso de oferta laboral, sigue siendo el problema distributivo más importante de los países de la región. Daniel Martínez, luego de un análisis minucioso de los trabajos de Adolfo Figueroa, destaca la importancia de la equidad distributiva en la generación de un clima social favorable a la inversión. Es el factor que en última instancia determina la productividad y, en consecuencia, el nivel de competitividad de países como el nuestro.

El artículo de Albert Berry analiza las razones de la introducción de las políticas de libre mercado del Consenso de Washington y sus efectos sobre las economías en desarrollo, en especial sobre la región latinoamericana. Hace énfasis en los procesos políticos e intelectuales que condujeron a su adopción y los apoyaron. Desde el ángulo de la investigación y la producción intelectual, las políticas y reformas de libre mercado no tuvieron sustento riguroso, pero fueron adoptadas, nos dice, por un pequeño grupo de políticos vinculados a ciertos intereses económicos, grupo que favoreció e hizo viable políticamente su implantación. Un tema que destaca es el incremento de la desigualdad tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo desde comienzos de 1980, cuando la principal potencia económica favoreció el libre comercio. Albert Berry afirma que la política de liberalización comercial no produjo los resultados que la teoría postula, es decir, que mejorarían los salarios de la mano de obra no calificada, factor abundante en los países en desarrollo. En consecuencia, la liberalización del comercio ha empeorado la desigualdad en la distribución del ingreso en lugar de mejorarla. Por otro lado, el modelo exportador que las políticas del Consenso de Washington patrocinaban no se acompañaron de políticas industriales, como sí ocurrió con el modelo exportador seguido por los países del Asia. Por esta razón, Albert Berry nos dice que el impacto en la desigualdad de este modelo fue mayor en América Latina. En el acápite donde analiza los aspectos institucionales de las reformas señala que es interesante notar la aparición de la preocupación por los temas de la distribución y la pobreza en las instituciones multilaterales, así como también en las nacionales que se adhirieron a las políticas de libre mercado. Albert Berry concluye preguntándose qué sucederá si los expertos del Banco Mundial cambian de opinión sobre las citadas políticas, al reflexionar sobre los resultados de las investigaciones recientes acerca de sus efectos. ¿La creciente evidencia de que es necesario modificar el modelo existente —nos dice— llegará a quienes detentan el poder?

Félix Jiménez revisa de manera crítica la teoría unificada del capitalismo desarrollado y subdesarrollado de Adolfo Figueroa. Describe cómo Adolfo Figueroa utiliza el método popperiano, tanto para criticar las teorías económicas clásica, neoclásica

y keynesiana, como para construir su teoría unificada del desarrollo capitalista. Debido a las diferentes dotaciones iniciales de factores en las sociedades Épsilon, Omega y Sigma de Adolfo Figueroa, la relación capital —físico y humano— por trabajador es mayor en Épsilon que en Omega, y en esta es mayor que en Sigma. Los ingresos por trabajador que se generan en los sectores capitalistas de las tres sociedades siguen esa jerarquía desigual. Como en las sociedades Omega y Sigma hay sectores de subsistencia, el producto por trabajador de estos sectores será inferior que el de los sectores capitalistas. Debido a la dotación inicial de los activos, el grado de desigualdad en los ingresos es menor en Épsilon que en Omega y en esta es menor en Sigma. Estas diferencias son persistentes, se reproducen en el tiempo sin tendencia a convergencia alguna.

Félix Jiménez también analiza el método utilizado por Adolfo Figueroa y se atreve a afirmar que el eje ordenador de la construcción teórica que este efectúa es el determinismo estructural definido por las condiciones iniciales. Todo se remite en la teoría de Adolfo Figueroa, afirma, a la desigual distribución inicial de activos económicos y políticos. Los otros asuntos que aborda el artículo de Jiménez corresponden a distintos temas y problemas que encuentra en la teoría unificada de Figueroa. Entre estos se encuentran la ausencia de interdependencia entre el Primer y Tercer Mundo, la urgencia del cambio social que sugiere la teoría de Adolfo Figueroa y el drama de la inexistencia de actores en su teoría, la modificación del concepto de ahorro-inversión, el olvido de las expectativas y el grado de desarrollo de los mercados internos en la determinación de las inversiones, etcétera. Jiménez termina su artículo revisando con detenimiento las críticas de Figueroa a la llamada teoría económica estándar. En esta parte de su artículo —es importante destacarlo— introduce un modelo ricardiano que no produce pleno empleo y que tiene un nivel de tolerancia social: para niveles de explotación del trabajo por encima de cierto límite, el sistema ricardiano produce un movimiento caótico.

La segunda parte versa sobre las evidencias que corroboran la proposición teórica de Adolfo Figueroa acerca de la persistencia de la desigualdad y la exclusión en países en desarrollo como el Perú. Aquí se recogen los artículos de Edmund Amann y Werner Baer, Branco Milanovic, Michael R. Carter y John Morrow, Rosemary Thorp, y José Rodríguez y Silvana Vargas.

Edmund Amann y Werner Baer explican por qué persiste la desigualdad en Brasil y por qué este patrón de comportamiento no se ha roto con el primer gobierno del presidente Lula. La tenencia concentrada de la tierra fue para los autores el factor que, desde la era colonial hasta el período de exportación de bienes primarios del siglo XIX y principios del XX, determinó la historia social, política y económica de Brasil. La concentración de la propiedad de tierra fue la

causa principal de la concentración del ingreso. Los desposeídos de la tierra no tuvieron, en consecuencia, una base de estabilidad económica y de poder político. Durante el período de sustitución de importaciones, la estructura concentrada de la propiedad industrial fue la causa de la concentración del ingreso, el cual aumentó en lugar de reducirse. Durante la década perdida de 1980 y la hiperinflación de inicios de la década de 1990, en medio de los programas de ajuste negociados con el FMI, disminuyeron los salarios reales y la población pobre sufrió, en general, el mayor deterioro en la participación del ingreso. Este tipo de distribución no cambia en el período de aplicación de las políticas neoliberales, que va de los años noventa a principios de este siglo. La apertura y la privatización acentuaron la concentración de la propiedad, del mercado y, por lo tanto, de los ingresos. Durante el primer gobierno de Lula la concentración del ingreso medida por el coeficiente Gini disminuyó de 0,6 en 2002 a 0,57 en el 2006. La razón se le atribuye al programa Bolsa Familia, que consiste en transferir ingresos en efectivo a familias pobres bajo el compromiso de los padres de mantener a sus hijos en la escuela y de asegurar de que pasen exámenes médicos regulares. Los autores, sin embargo, sostienen que la historia económica de Brasil registra períodos de disminuciones del coeficiente Gini sin la presencia de programas explícitos contra la pobreza o de redistribución del ingreso. Las razones de esta disminución pueden estar en la baja inflación, el aumento del salario mínimo, y no en la presencia de un programa que representa el 2,5% del gasto gubernamental y 0,5% del PBI. Amann y Baer sostienen que no hay cambios sustanciales en el patrón de distribución del ingreso y que a su base, la concentración de la propiedad, se ha agregado el acceso diferencial a la educación de calidad. El programa Bolsa Familia, nos dicen, más que resolver la desigualdad, crea relaciones clientelistas a favor del gobierno de Lula. La desigualdad sigue siendo un problema persistente y un tema pendiente de solución en Brasil.

El artículo de Branco Milanovic explica por qué los países más pobres, entre los años 1980 y 2002, se han alejado más de los países más ricos en lugar de acercarse. Los países ricos han tendido a crecer más rápido. El producto per cápita de los países pobres prácticamente no ha crecido, a pesar de la globalización y la generalización de la aplicación de políticas económicas similares en los citados veinte años. Este desempeño contradice la proposición de la teoría económica estándar, según la cual los mayores flujos de comercio y de capital, así como la aplicación de políticas de libre mercado, beneficiarían a los países pobres por la mayor demanda de sus productos y el mayor flujo de información y tecnología. Pero, la razón de este pobre desempeño de los países menos desarrollados, nos dice, se encuentra en el hecho que estos tienen una mayor probabilidad de involucrarse en guerras y conflictos civiles. Han pasado el umbral de tolerancia social. Estos

conflictos representan, según Milanovic, una pérdida de ingresos de los países pobres de aproximadamente 40% en promedio durante el período de análisis. Las reformas económicas e institucionales efectuadas en esos años tuvieron una importancia mínima en el crecimiento, quizá, dice Branco Milanovic, por la demora en su aplicación. Tampoco los flujos de capital multilaterales tuvieron impactos netos positivos en el crecimiento del producto e ingreso de estos países. La conclusión de Milanovic es que la restauración del crecimiento requiere de una significativa reducción de los conflictos. Su segunda conclusión es que la dependencia de los prestamistas multilaterales no es un determinante importante para salir de la pobreza. Por último, aunque tampoco se puede demostrar que la democratización y los progresos educacionales son herramientas directas para el crecimiento, son convenientes en sí mismas, nos dice, para un desarrollo sin conflictos sociales.

Michael R. Carter y John Morrow presentan un modelo de economía política que les permite analizar el comportamiento de los votantes, los mismos que forman sus preferencias políticas tomando en cuenta sus ingresos futuros esperados. Los individuos votan según sus intereses económicos. La radicalidad de la actitud de los votantes depende, nos dicen, de la distribución de ingresos subyacente en la economía. En otras palabras, la polarización en la distribución del ingreso da lugar a preferencias políticas radicales por parte de los votantes. En una economía como la de sociedad Sigma de Adolfo Figueroa se genera una creciente polarización política junto a una mayor demanda de redistribución del ingreso. Aplicado al Perú, los autores señalan que en la última década se habría producido una mayor radicalización de los votantes, hipótesis que sería consistente con los resultados electorales del año 2006 y la afiliación política declarada por lo votantes. De acuerdo a la dinámica de ingresos estimados para el período 1997-2005, la fracción del electorado peruano que preferiría políticas redistributivas se incrementa. Hay, nos dicen, una marcada disminución de los votantes moderados y un aumento de la polarización entre los extremos ideológicos de izquierda y derecha.

El artículo de Rosemary Thorp discute, con evidencia empírica referida al Perú, la hipótesis de Adolfo Figueroa acerca de la persistencia de la desigualdad o de la exclusión de los trabajadores «z» de su sociedad Sigma. En el artículo se utiliza el enfoque de acción colectiva teniendo como estudio de caso a los comedores populares de Lima. Estos comedores son un ejemplo de acción colectiva entre las mujeres de origen indígena; por esta razón el análisis de su comportamiento en las últimas décadas —pasando por la hiperinflación de los años ochenta y la dictadura de la década de 1990— le permite explicar a Thorp si el género es o

no es relevante para superar los obstáculos a la acción colectiva en una sociedad Sigma como la peruana. La pregunta que Rosemary Thorp trata de responder es si la persistencia de la desigualdad se debe a que el proceso mismo de exclusión debilita la capacidad de una acción colectiva no violenta y exitosa de los excluidos, generando así un círculo vicioso. Desde el inicio la autora señala que los comedores populares de Lima representan a un grupo que probablemente cuestiona seriamente las rigideces del modelo Sigma. Los comedores populares que sobrevivieron a la crisis hiperinflacionaria, a los ataques del movimiento terrorista Sendero Luminoso y a la cooptación del gobierno fujimorista, mostraron, dice Thorp, autonomía y han llegado a representar un verdadero desafío a los desequilibrios de poder que surgen por el hecho de ser indígenas, mujeres y pobres. Con los comedores populares, las mujeres indígenas generaron un espacio asociativo que les permitió obtener y aprender nuevas habilidades y conocimientos, y en el proceso ampliar su agenda hasta llegar a tener presencia política. Es verdad, nos dice, que la etnicidad y la pobreza se unen como fuente de desigualdad de grupo, pero a la vez le proporcionan un sentido de solidaridad que alimenta una acción colectiva capaz de incrementar las oportunidades de transformar las rigideces y los desequilibrios de poder de la sociedad Sigma.

José Rodríguez y Silvana Vargas discuten los procesos de acumulación de capital humano en niños y adolescentes de Lima Metropolitana, en el marco del modelo de acumulación de capital humano que Adolfo Figueroa plantea para una sociedad estratificada socialmente como la nuestra. Por un lado, en el artículo se explora los patrones de asignación del tiempo y, por el otro, se analiza los potenciales conflictos entre asistencia a la escuela y participación en actividades laborales y domésticas. La investigación se realizó combinando los análisis de fuentes secundarias (ENAHO) y el trabajo de campo —encuestas, grupos focales y matrices de tiempo—. Los resultados que encuentran revelan que una importante proporción de la población en edad escolar en el Perú desarrolla un amplio y diversificado conjunto de actividades, como asistir a la escuela, trabajar y realizar actividades domésticas. Así, un portafolio amplio de labores y largas jornadas diarias sugieren que sí hay conflicto entre estas tareas y la inversión en capital humano. Si ello se complementa con los resultados de estudios que muestran que el rendimiento escolar —que no es la mera asistencia a la escuela— está fuertemente asociado a factores extra-escolares, resulta que la cantidad y calidad de la inversión en capital humano están muy condicionadas por las dotaciones iniciales de la familia y el tipo de provisión de servicio educativo por parte del Estado.

La tercera parte incluye artículos que ponen énfasis en el papel del Estado y en las políticas para promover el desarrollo social y hacer posible la gobernabilidad

democrática. Bajo este título se agrupan los artículos de Frances Stewart, José Antonio Ocampo, Fernando Calderón y Philip Musgrove.

El artículo de Frances Stewart explica por qué persiste la desigualdad entre grupos. A este tipo de desigualdad la denomina desigualdad horizontal, que es distinta a la desigualdad vertical que existe entre las personas. El marco en el que basa la explicación de esta persistencia es la teoría de la sociedad Sigma construida por Adolfo Figueroa. Los grupos están determinados culturalmente, pues sus miembros se diferencian del resto de la sociedad por cuestiones de raza, etnia, etcétera. Las desigualdades horizontales, según Frances Stewart, explican la magnitud de los conflictos sociales y políticos. La evidencia empírica muestra —nos dice— que existe una conexión entre la educación de los padres y de los hijos, así como una conexión más fuerte entre el ingreso de los padres y el ingreso de los hijos; estos hechos explican la persistencia de la desigualdad de grupo a lo largo del tiempo. Es más difícil que los miembros de un grupo más pobre escapen a la pobreza que los miembros pobres que pertenecen a un grupo más rico. Por eso, la dificultad de superar las desigualdades entre grupos tiene que ver —afirma— con la discriminación y las asimetrías en la distribución del capital social y cultural. Finalmente señala que las privaciones de capacidades y activos impiden una nivelación si no hay intervenciones especiales del Estado. La solución no es el mercado libre. El Estado debe eliminar la discriminación formal. La desigualdad de capacidades es más fácil de resolver —con inversiones significativas en salud y educación dirigidas a los grupos que se encuentran en la trampa de la desigualdad—, que las desigualdades en capital social y cultural. La solución integral es, por lo tanto, política, una reforma política que haga posible la participación directa de los grupos «desaventajados».

José Antonio Ocampo critica la concepción de la política social basada en la focalización de los subsidios del Estado y en el diseño de esquemas público-privados para la provisión de servicios sociales. Al mismo tiempo, fundamenta la necesidad de basar la política social en los principios de universalidad y solidaridad. Esta segunda concepción de la política social, tal como indica el propio autor, se basa en el concepto de ciudadanía social, introducido por T. H. Marshall, y en el concepto de desarrollo como libertad, introducido por Amartya Sen. Ocampo advierte que el carácter universal de la política social asentada en el principio de los derechos ciudadanos requiere sin duda la realización de cambios fundamentales en los sistemas tributarios de los países de la región latinoamericana. La evidencia que recoge sobre los efectos redistributivos del gasto público social muestra que los programas de asistencia social tienen impactos redistributivos pero limitados, debido a que los montos destinados para este fin son pequeños. Importa entonces

la cobertura y, junto con ello, el fortalecimiento de los sistemas tributarios para hacerlos más progresivos. De aquí concluye que la mejor focalización es una política de universalización del acceso a los servicios y prestaciones sociales. Es el retorno, desde la perspectiva conceptual, al papel del «Estado del bienestar», donde la política social, basada en derechos y ciudadanía social, es el centro del pacto y la cohesión sociales y, ciertamente, la base de una sociedad democrática. Este papel del Estado, por cierto, fue cuestionado por las llamadas reformas de libre mercado que se introdujeron en la región latinoamericana en los últimos treinta años.

El artículo de Fernando Calderón resume las características socio-históricas de Latinoamérica, desde el período de las reformas estructurales que sigue a la llamada década perdida de los años ochenta. Hay, dice Fernando Calderón, un clima de malestar y desencanto, una situación de crisis junto a las expectativas de cambio y progreso asociados al desarrollo de la ciudadanía, que sitúan a la solución de los problemas de pobreza y desigualdad como fundamento de la gobernabilidad democrática futura. ¿Cuáles serán —se pregunta Calderón— las opciones político-institucionales que harán posible esta solución en democracia y en un contexto de globalización? La evidencia empírica muestra la fragilidad de la democracia frente a las expectativas insatisfechas de la población. Hay crisis de representación e intermediación política junto al surgimiento de una ciudadanía crítica y autónoma, de equidad de género, así como de demandas de participación y cambio de los llamados pueblos originarios e indígenas. Otro hecho que llama la atención es que hay, en proceso, una demanda creciente por una mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y en la expansión de la institucionalidad democrática. En esta demanda destacan los objetivos de integración social y equidad y, por lo tanto, la superación de la desigualdad y pobreza. Las nuevas opciones políticas e institucionales, dice Calderón, girarán en torno a estos temas. Las brechas al interior de los países han persistido o aumentado, a pesar de las reformas estructurales de las últimas décadas. De otro lado, no obstante que las elites reconocen que la pobreza y la inequidad son las causas recurrentes de los problemas de la democracia en la región, no muestran capacidad de liderazgo para conducir un proceso de cambio en el marco de la democracia. El artículo de Calderón termina con el listado de una agenda futura para impulsar un nuevo ciclo de democracia y desarrollo en función de más y mejor equidad social.

Finalmente, el artículo de Philip Musgrove es una crítica a los trabajos que hacen énfasis en el ingreso y su distribución como determinantes de la salud. El crecimiento económico no garantiza necesariamente una buena salud; el ingreso

—señala Musgrove— solo abre posibilidades y no garantiza esta. Gran parte de la evidencia empírica que relaciona positivamente el ingreso con la salud corresponde a los análisis de corte transversal, los mismos que no describen la historia ni del ingreso ni de la salud. Saber cómo se llega a tal o cual nivel de ingreso o a tal cual estado de salud es importante. La desigualdad de ingresos da lugar a la desigualdad de la carga que enfrentan las familias para pagar sus atenciones de salud y es más fácil corregir esta última desigualdad que la primera, junto con mejorar el conocimiento de la gente sobre los riesgos de la salud y las maneras de reducirlos. Entonces, que el ingreso importa la protección financiera y la distribución de los conocimientos. La historia de las mejoras en salud, dice Philip Musgrove, muestran que estas se deben más a la intervención del Estado como proveedor de los frutos de los avances tecnológicos en salud y muy poco a los mercados. El progreso en la adopción o implementación de intervenciones de salud, nos dice, explica las dos terceras partes de la disminución de muertes, mientras que los incrementos en el ingreso solo explican el 7% de dicha reducción. Otro factor importante es la expansión de la escolaridad y la mayor educación de la mujer para mejorar la salud de madres e hijos. La velocidad de las intervenciones y la adecuada cobertura de seguros son más importantes que el ingreso para reducir la mortalidad y mejorar la salud. Puede ocurrir, incluso, que mayores ingresos generen cambios no saludables en el comportamiento de las personas, como, por ejemplo, las dietas ricas en grasas y azúcar, el hábito de fumar y la reducción de la actividad física. Estos son frutos del crecimiento económico que provocan obesidad y otras enfermedades. Otros ejemplos de que el crecimiento no siempre implica buena salud son la polución del aire, del agua y la erosión de los suelos. El problema es la falta de control adecuado de los residuos de la generación de energía y de la producción industrial que echados al ambiente. En suma, para Philip Musgrove más importante que el ingreso son las intervenciones en salud y educación por parte del Estado, debido a que son las que en última instancia reducen las desigualdades.

Como ya señalamos, la última parte incluye la semblanza de la trayectoria personal e intelectual que realizó Efraín González de Olarte cuando, a pedido del Departamento de Economía, la PUCP hizo profesor emérito a Adolfo Figueroa. Este es un testimonio que da cuenta de la profunda sensibilidad humana de Adolfo Figueroa, su tránsito desde un pequeño pueblo agrícola y quechuahablante de la sierra ancashina del Perú, hasta hacerse un intelectual erudito y cosmopolita, que transformó su preocupación por las condiciones de vida de los excluidos, ya como profesional economista, en una explicación rigurosa de los orígenes de la desigualdad y exclusión social que caracteriza al subdesarrollo de países como el nuestro.

## PRESENTACIÓN

Creo, para terminar, que este es un libro que hace un verdadero homenaje a su trayectoria académica y a su contribución al conocimiento de los problemas del desarrollo social. Todos los artículos tratan de los temas que él ha trabajado, varios hacen referencia a su aporte, algunos someten a prueba sus proposiciones teóricas sobre la persistencia de la desigualdad y otros destacan, como sugiere el mismo Adolfo Figueroa, la necesidad de romper con la historia, pero a través de las políticas y de un nuevo papel del Estado. Este es un libro que el Departamento de Economía le dedica con profundo agradecimiento al amigo y al maestro de todos.

Lima, abril de 2009



**PARTE 1**  
**CRÍTICA A LAS TEORÍAS ECONÓMICAS Y LAS**  
**EXPLICACIONES DE LA DESIGUALDAD**  
**Y EXCLUSIÓN**



## EL APOORTE DE ADOLFO FIGUEROA AL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EQUIDAD, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

*Daniel Martínez Fernández<sup>1</sup>*

Entre los múltiples temas sobre los que Adolfo Figueroa ha investigado y sobre los que ha escrito a lo largo de su vida académica, uno de indudable importancia es el que trata de establecer la relación entre equidad y competitividad. En una investigación realizada a solicitud de la Organización Internacional del Trabajo<sup>2</sup>, Adolfo Figueroa se pregunta: «¿Qué se puede decir en cuanto a la relación entre competitividad y equidad? ¿Será acaso que la equidad también depende solo de la productividad absoluta y es, entonces, independiente de las productividades relativas, es decir, de la competitividad? ¿O será tal vez al revés: que la competitividad depende del grado de equidad que tiene la sociedad?».

En las páginas que siguen presentaré una síntesis de algunas de las investigaciones de Adolfo Figueroa al respecto, así como algunas reflexiones y comentarios sobre los aportes hechos por él en relación a este tema. Pare ello me he basado en tres de sus escritos: «Equidad y competitividad internacional en América Latina: una primera aproximación» (1997); «Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional» (1998) y «El problema del empleo en una sociedad sigma» (2006)<sup>3</sup>.

### **Naturaleza del problema del empleo en América Latina**

Tanto la teoría económica neoclásica como la clásica y la keynesiana tratan de explicar el funcionamiento de la economía, especialmente, de la productividad

---

<sup>1</sup> Sociólogo español. Fue director regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Figueroa, Adolfo (1997). Equidad y competitividad en América Latina: una aproximación. Documento trabajo N° 41.

<sup>3</sup> Documento trabajo N° 41 de la OIT. Ob. cit.; Lima, marzo; Revista de la CEPAL N° 65; Santiago de Chile, agosto; y Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de trabajo N° 249. Lima.

como base de la competitividad. Sin embargo, ninguna de estas tres teorías, nos señala Adolfo Figueroa en sus escritos, logran explicar dos rasgos característicos de las economías latinoamericanas: a) la baja proporción de asalariados que integra la estructura ocupacional; b) el alto grado de desigualdad en materia distributiva; rasgos que, como se verá más adelante, condicionan el comportamiento de la productividad y competitividad global de las economías de la región.

La razón de esta incapacidad explicativa de las tres teorías mencionadas es que ninguna de ellas toma en cuenta que, como Figueroa detalla en sus textos, «la economía está sobrepoblada, y que hay unidades de producción no capitalistas, llamado el sector de subsistencia, donde se autoemplea el exceso de la oferta laboral. Así, la diferencia central entre el capitalismo avanzado y el atrasado estaría en el funcionamiento de los mercados laborales»<sup>4</sup>.

En ninguno de los textos que he revisado, Figueroa se refiere a este sector de subsistencia, donde se autoemplea el exceso de la oferta laboral, producto de la sobrepoblación de la economía, como si se tratase del sector informal urbano. Sin embargo, me parece que siguiendo la teoría inicial de Lewis sobre la migración del campo a las ciudades y la acumulación en estas últimas de un excedente de mano de obra, el enfoque de Figueroa se acerca mucho al enfoque sobre informalidad desarrollado, primero, por los sociólogos y economistas estructuralistas de América Latina, en gran parte vinculados a la CEPAL —aunque no todos denominasen a ese sector como informal— y, después, por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A partir de la consideración de la existencia de estos dos elementos no considerados por las teorías económicas señaladas, Figueroa introduce en su análisis sobre la productividad y competitividad tres axiomas que, sin duda, ayudan a explicar el funcionamiento de las economías latinoamericanas:

- (1) que los mercados de trabajo operan con exceso laboral para asegurar la disciplina laboral que requieren los empleadores, es decir, que los mercados laborales no son mercados walrasianos; (2) que el nivel del salario real y el empleo asalariado, así como la distribución del ingreso entre salarios y ganancias, se determina en el sector capitalista de la economía, de manera que la asignación del exceso de oferta laboral resultante entre desempleo y autoempleo de refugio, así como el ingreso medio en este sector de autoempleo, se determina secuencialmente, sólo una vez conocido los precios y cantidades del mercado laboral; (3) esta asignación depende de las expectativas que tengan los trabajadores excluidos del mercado laboral de obtener empleo asalariado (así como del costo de búsqueda

---

<sup>4</sup> Figueroa. Ob. cit.: 2.

de empleo) y del ingreso que esperan obtener en el autoempleo de refugio. Un supuesto auxiliar es que se considera que hay un solo tipo de mano de obra y un solo bien producido<sup>5</sup>.

En relación al segundo de estos axiomas, los salarios, especialmente importantes como instrumento distributivo, Figueroa señala que «para que el sistema capitalista pueda operar los salarios reales tienen que ser positivos. Esto significa que el sector capitalista operaría en el espacio de bienes donde la productividad marginal del trabajo es positiva, es decir, al interior de la frontera de producción. El excedente laboral se autoemplearía en el sector de subsistencia».

En cuanto al tercero de los axiomas, los ingresos de los trabajadores en el sector de subsistencia, Figueroa concluye que «para un tipo de mano de obra dado, los salarios medios deben ser mayores que los ingresos medios en los autoempleos de refugio, pues sólo así los empleadores podrían obtener del trabajador la disciplina laboral necesaria en el empleo asalariado y habría un incentivo para los trabajadores de preferir empleos asalariados».

En esta misma orientación, pero con conclusiones diferentes, Ricardo Infante mostró en una investigación en el año 1999<sup>6</sup> que no solo hay una relación entre los salarios medios de los trabajadores asalariados y los ingresos medios del sector de autoempleo de refugio —sector informal, para Infante—, sino que también existe una relación entre estos últimos y el salario mínimo aplicable al conjunto de los asalariados. Si este salario es igual o mayor que los ingresos medios del sector de subsistencia, entonces las empresas tenderían a convertir en informal gran parte de su fuerza de trabajo para reducir los costos laborales inherentes a las cargas por concepto de protección social. Por el contrario, y coincidiendo con Figueroa, si el salario mínimo es menor al ingreso medio del sector de subsistencia, entonces habrá un incentivo para contratar a trabajadores asalariados con salario mínimo y con protección social. Sin embargo, si el salario mínimo es demasiado bajo en relación al ingreso medio del sector de subsistencia, entonces perderá toda incidencia sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. La clave es, por tanto, identificar cuál es la relación adecuada entre salario medio y mínimo, por una parte, e ingreso medio del sector de empleo de refugio, por otra, de manera que la política salarial que se aplique no aliente la informalidad ni genere más desempleo.

Es decir, el problema del empleo caracterizado por un exceso de oferta laboral, que tiene que autoemplearse en el sector de subsistencia, con baja productividad y bajos ingresos, es un componente importante del problema de equidad que también

---

<sup>5</sup> Ob. cit.: 2.

<sup>6</sup> Infante, Ricardo (1999). *Panorama Laboral 1999*. Lima: OIT.

caracteriza a América Latina, ya que, como señala Figueroa<sup>7</sup>, si se retirase hipotéticamente de los cálculos de la distribución del ingreso el excedente de oferta laboral, el coeficiente de Gini, o cualquier otro índice de concentración, se reduciría debido al poco impacto que tendría en el ingreso nacional.

## Empleo y comercio internacional

Hasta aquí he comentado, de manera muy sintética, el análisis que Adolfo Figueroa lleva a cabo en los textos que he analizado acerca de cómo las características con las que funciona el mercado de trabajo en los países de América Latina son uno de los principales componentes del problema de desigualdad existente en la región —los otros son la desigual distribución del ingreso nacional entre el capital y el trabajo, así como las políticas públicas, que buscan modificar la desigualdad que produce la heterogeneidad del mercado de trabajo. A esta me referiré en el cuarto acápite—.

A partir de esta caracterización del funcionamiento de los mercados de trabajo en la región, Figueroa se aboca en sus investigaciones a analizar cómo, dadas estas características en los mercados laborales latinoamericanos, el comercio internacional afecta la estructura productiva de los países, y cómo contribuiría o no a eliminar el exceso de mano de oferta laboral existente en estos si es que el comercio contribuyese o no a expandir la producción de bienes intensivos en mano de obra en el sector capitalista, no en el de subsistencia, de la economía.

Al respecto, Figueroa señala cómo en un modelo estático el comercio internacional tendrá un efecto positivo en la reducción del total de exceso de oferta laboral, solo si esa estructura productiva resultante del comercio tiene un contenido total de mano de obra —directo e indirecto— superior al que tuviera la estructura productiva bajo condiciones de una economía cerrada o, en todo caso, menos abierta, en ausencia de facilidades del comercio internacional. Por el contrario, en un modelo dinámico, el comercio internacional favorecerá la reducción del monto del exceso laboral si las inversiones se dirigen a explotar la abundante mano de obra existente. Es decir, en cualquier caso el comercio internacional debería contribuir a reducir la sobrepoblación de las economías y el excedente de mano de obra.

En el mundo de la economía se asume que los bienes se mueven de fuentes baratas hacia mercados de mayor precio, y el ser más baratos o caros depende de la productividad alcanzada en la producción de esos bienes. Asimismo, Figueroa afirma que:

---

<sup>7</sup> Figueroa. Ob. cit.: 3

[...] para una productividad dada, el costo unitario expresado en unidades de la moneda exterior sea menor. Esto último significa que, dado los precios nominales de los factores, cuanto mayor es la tasa de cambio nominal, menor será ese costo unitario. En el corto plazo, entonces, el costo relativo de los bienes (relativo a los demás países) depende de la productividad y también de la relación entre la tasa de cambio y los precios de los factores productivos, es decir, de la tasa de cambio real<sup>8</sup>.

Es decir, las teorías del comercio internacional suponen que, en el largo plazo, el factor más importante que subyace a las diferencias de costos y, por tanto, a la dirección de los flujos comerciales está en las diferencias de productividad. Sin embargo, cada una de estas teorías se diferencia de las otras por los supuestos que hacen acerca de los factores que subyacen a las diferencias en las productividades relativas. Estas diferencias pueden deberse a:

- Ventajas absolutas determinadas por la diferencia en la dotación de recursos naturales.
- Ventajas relativas o comparativas determinadas bien por: a) las distintas tecnologías que utilizan los países, las que establecen las diferencias en las productividades relativas de la mano de obra; diferencias que, a su vez, determinarían el patrón del comercio —teoría de Ricardo—. En consecuencia, los países se especializarán en la producción y exportación de bienes en los que se utiliza intensivamente los factores más abundantes, y en los que la productividad del trabajo es mayor y el costo laboral unitario será menor. Si la producción de esos bienes es intensiva en mano de obra, entonces el patrón de comercio internacional favorecerá la eliminación del excedente de oferta laboral, de lo contrario, esta se mantendrá; b) el patrón de comercio determinado por la diferencias en la dotación de recursos productivos y no por la tecnología —teoría de Heckscher-Ohlin—.
- Ventajas competitivas. Las empresas y sus productos pueden ser más competitivas si logran costos unitarios de producción decrecientes, lo que, a su vez, dependerá de las economías de escala y de las economías externas. Como señala Figueroa, la exportación es una de las principales vías para lograr economías de escala cada vez mayores.

El aprovechamiento de estas ventajas competitivas para lograr una mayor producción de bienes con costos unitarios decrecientes se basa en la utilización de tecnologías intensivas en capital y no en la utilización de mano de obra barata.

---

<sup>8</sup> Ob. cit.: 4.

En este marco de las ventajas competitivas, si una empresa alcanza a adoptar una tecnología que le permita operar con costos unitarios decrecientes, ¿por qué no desplaza a las demás empresas del mercado, convirtiéndose en una empresa monopólica? Ello se debe a que, como recuerda Figueroa, «las firmas compiten en el mercado internacional no sólo con precios, sino con calidad, oportunidad en la entrega, servicios, garantía, publicidad. Todo esto lleva a las firmas a desarrollar estrategias para tener productos diferenciados y a competir también por tecnologías»<sup>9</sup>.

Las ventajas absolutas y relativas explican el comercio interindustrial, mientras que las ventajas competitivas explican el comercio intraindustrial. Considerando que en América Latina el factor más abundante y barato es la mano de obra —por la sobrepoblación de las economías—, debería esperarse que, según la teoría de de Hecksher-Ohlin, aumente la producción y exportación de bienes manufacturados y de servicios que cuentan con la ventaja relativa de requerir abundante mano de obra, de bajo costo y escasa calificación técnica. Sin embargo, como muestra Adolfo Figueroa en sus investigaciones, los datos empíricos correspondientes a América Latina no corroboran los resultados que estas teorías predicen, ya que los datos muestran que el comercio que más se ha desarrollado no es el interindustrial con bienes intensivos en mano de obra, resultante de aprovechar las ventajas comparativas, sino más bien el comercio intraindustrial basado en las ventajas competitivas.

En consecuencia, el patrón de comercio internacional vigente no ayuda, contrario a lo que supone la teoría de las ventajas relativas, a reducir o evitar que se produzca el excedente de oferta laboral, ya que dicho patrón se podría basar más —en el caso de América Latina— en las ventajas absolutas y, de manera creciente en algunos países de la región, en las ventajas competitivas.

¿En qué bienes se ha especializado América Latina? En casi toda su historia, y hasta fines de los años setenta, la región se había especializado en productos primarios, tales como los mineros, petroleros, pesqueros y algunos productos agrícolas; en las últimas décadas se ha desarrollado la producción y exportación de determinadas manufacturas —productos textiles y agroindustriales, por ejemplo—, así como los servicios turísticos.

Sin embargo, esta especialización, que es resultado de una combinación de ventajas absolutas y relativas, no ha hecho que la región exporte bienes que sean intensivos en mano de obra, su factor más abundante, debido a que, por una parte, los productos mineros son poco intensivos en trabajo y más intensivos en el uso del capital. Como señala Figueroa, «América Latina exporta bienes donde la renta económica es alta. Eso hace que una parte importante de las exportaciones no

---

<sup>9</sup> Ob. cit.: 9.

dependan de las variaciones del precio internacional, ni del tipo de cambio, ni del salario, al menos en un rango significativo»<sup>10</sup>.

Por otra parte, en el caso de los productos manufacturados transados en el mercado interindustrial donde operan las ventajas relativas sí ha habido un aumento de la producción y exportación de bienes intensivos en mano de obra —aumento menor al de las exportaciones de bienes primarios—, en especial en las zonas en las que los gobiernos de los diferentes países han promovido el establecimiento de industrias de maquila con regímenes laborales y tributarios especiales. Sin embargo, la liberalización comercial que se produjo en la región a partir de fines de los años ochenta —antes en Chile— debería haber hecho que, siguiendo la proposición de Stolper-Samuelson, aumentase significativamente la utilización de mano de obra como resultado de la reducción del proteccionismo, del mismo modo que deberían aumentar salarios reales. Sin embargo, los datos empíricos no son consistentes con esa predicción de la teoría. No se nota un aumento significativo ni del empleo ni de los salarios reales en el periodo de la liberalización. En una muestra de ocho países la única excepción fue Chile.

Como señala Figueroa en sus escritos, «la igualación internacional de los precios relativos de los bienes y de los factores, entre ellos los salarios reales, es otra predicción de la teoría de Heckscher-Ohlin, pero no es esto lo que se observa en la realidad. Esta predicción se contradice con los datos de la realidad. En suma, el comercio internacional no parece ordenarse de acuerdo a la teoría de Heckscher-Ohlin»<sup>11</sup>.

Tampoco parece operar en la realidad la teoría de que el flujo del comercio internacional responde a los costos unitarios laborales. Las diferencias internacionales en el costo de la mano de obra —salarios más cargas laborales— son muy marcadas. Si se tratara de competir solo con mano de obra barata, América Latina debería estar participando en la división internacional del trabajo de manera más activa. Pero eso no es lo que sucede, como se verá más adelante.

¿Por qué el bajo costo del trabajo no conduce a una ventaja en el comercio internacional? Hay dos posibles razones, nos dice Adolfo Figueroa:

Primero, a pesar del salario bajo, el costo del trabajo por unidad de producto puede ser alto. En la economía internacional, ese costo unitario es igual a la cantidad de trabajo requerido por unidad de producto (el coeficiente técnico de producción) multiplicado por el salario en dólares. El costo unitario será menor cuanto más bajo sea el coeficiente técnico de producción (cuanta más alta sea la productividad del trabajo, que es la inversa del coeficiente técnico de producción)

---

<sup>10</sup> Ob. cit.: 9.

<sup>11</sup> Ob. cit.: 8.

y cuanto más bajo sea el salario en dólares. Para un salario nominal dado, el salario en dólares será más bajo cuanto mayor es el tipo de cambio<sup>12</sup>.

Segundo, las diferencias de productividad entre los países desarrollados y los países latinoamericanos son enormes. ¿A qué se debe esto si las técnicas de producción utilizadas en muchos bienes transables deberían ser muy similares debido a la presencia de empresas multinacionales o a que, en cualquier caso, se las importan de los países avanzados? Una respuesta a esta pregunta, nos dice Figueroa, sería que las productividades laborales no son tan distintas. Otra respuesta alternativa nos llevaría a una hipótesis conocida: el costo laboral por unidad de producto puede ser muy pequeño en la región.

Los datos muestran, pues, que los salarios de la región son realmente bajos comparados a los de los países avanzados. La pregunta es por qué con tan abundante mano de obra y tan barata, América Latina no esta exportando aceleradamente mano de obra incorporada en bienes. La pérdida de importancia de los costos laborales en los costos totales explica parcialmente este comportamiento en las exportaciones de los países de la región.

Una posible explicación adicional es que, como ya he señalado, el comercio de América Latina se basa más en las ventajas absolutas que en las relativas o comparativas. La región exporta sus recursos naturales y estos bienes no son intensivos en mano de obra. Por otro lado, la reducción de la importancia relativa de la agricultura es muy grande y este es un sector intensivo en mano de obra.

La otra hipótesis que explicaría el comportamiento de las exportaciones de los países de la región, contrario a lo que supone la teoría del comercio internacional, es que la productividad de la mano de obra es muy baja, lo cual afecta la competitividad. La escasa calificación de la masa laboral, unida al poco equipamiento y a la limitada modernización tecnológica hace que la productividad laboral no sea capaz de aprovechar las diferencias salariales existentes con los países avanzados para penetrar en los mercados externos.

Por ello, tras observar las particularidades del mercado de trabajo de América Latina y la existencia de un patrón comercial que no facilita superar los rasgos más negativos existentes en materia de empleo en la región, es necesario preguntarse qué es lo que está ocurriendo en materia de productividad en la región que no permite generar ventajas competitivas para insertarse mejor en el mercado mundial. El tema ha sido tratado por Figueroa en las investigaciones en las que se basa este artículo, y sus conclusiones las resumiré en el acápite siguiente.

---

<sup>12</sup> Ob. cit.: 9.

## Equidad, inversión, productividad y competitividad

Como ya he señalado, la competitividad de una economía consiste en su capacidad para insertarse cada vez mejor en los flujos del comercio mundial; capacidad que depende de la productividad relativa de dicha economía. Por ello, cabe preguntarse sobre cuáles son los factores que determinan la productividad de un país. En relación a esta pregunta, Adolfo Figueroa propone las siguientes hipótesis teóricas para luego contrastarlas con las evidencias empíricas existentes en la región latinoamericana<sup>13</sup>.

Primera, la productividad dependería de todo el sistema productivo. Como se podría derivar del Sistema Tecnológico de Leontief, la productividad de un sector no puede ser independiente de la productividad de los demás sectores. La infraestructura vial, los servicios de transporte, los puertos o los servicios de comunicaciones son factores que también influyen en la productividad del sistema productivo.

Segunda, la productividad de la economía dependería no solo de la intensidad de los factores de producción, sino también de la calidad de esos factores —incluido el capital humano— y del conocimiento tecnológico.

Tercera, la productividad también dependería de la calidad de los empresarios. Este es tal vez el factor limitante más importante. Se necesitan «empresarios walrasianos», aquellos que revisan continuamente sus métodos de producción y adoptan las novedades tecnológicas que se vienen generando fuera de la firma, así como los nuevos productos. Pero se necesita, y de manera prioritaria, «empresarios schumpeterianos», aquellos que son los que desarrollan nuevos métodos de producción con nuevas prácticas e insumos, nuevos productos, nuevos mercados, nuevas fuentes de insumos. Si los empresarios walrasianos son copiadore, los schumpeterianos son innovadores.

Cuarta, el marco institucional en el que opera la firma sería igualmente importante para la eficiencia. Luego, se necesitarían empresarios schumpeterianos también en el sector público. Ellos tendrían que generar aquellas innovaciones institucionales que le permitieran a las firmas elevar su nivel de productividad.

A estas hipótesis, desarrolladas en la literatura económica, Figueroa añade un novedoso aporte para una mejor interpretación de la evolución de la productividad y la competitividad en la región; «la productividad dependería de la inversión, y esta de la estabilidad social y política, la cual dependería a su vez del grado de equidad de la sociedad. El desafío, por tanto, consiste en introducir la equidad en la función de producción y poder luego constatar empíricamente esta teoría».

---

<sup>13</sup> Ob. cit.: 10.

Figuerola parte de suponer que el orden social es un bien público global, de cuyos beneficios nadie puede ser excluido<sup>14</sup>. «El orden social, señala, entra a la función de producción debido a que sin orden social el proceso productivo no podría repetir, período tras período, la misma cantidad de producto y de la misma cantidad de insumos».

Estos stocks, productos e insumos se acumulan mediante la inversión privada y la inversión pública. Supondremos que estas inversiones demoran un periodo determinado en acumularlos, por lo que los stocks aparecen con un retraso de un periodo en la función de producción. También supondremos que las inversiones privadas y públicas dan lugar a la acumulación tanto de viejos como de nuevos bienes productivos. Por lo tanto, no es posible comparar vectores de periodos distintos, pues contienen stocks de bienes productivos que son heterogéneos. Aun la mano de obra es de calidad distinta en cada periodo debido a la inversión en capital humano.

Por estas razones, en una economía dinámica la función de producción solo podría expresar de manera cuantitativa la relación entre el producto y la cantidad de trabajadores, donde esta relación cambia con la inversión. Esta es la formulación que utilizaremos aquí.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores que determinan el orden social? Adolfo Figuerola plantea como teoría que el orden social depende del grado de equidad en la distribución del ingreso nacional. Como él señala, «no toda distribución de la riqueza es socialmente tolerada. Solo existe un conjunto limitado que sería aceptado socialmente. Si el funcionamiento de la economía lleva a una solución fuera de ese rango, la sociedad entraría en una crisis distributiva, es decir, en el desorden social».

Por su parte, la distribución del ingreso nacional depende tanto de los resultados distributivos del mercado, como de la política social del Estado. El gasto público social sería un mecanismo estatal para cerrar las brechas distributivas que se originan del funcionamiento del mercado y asegurar el orden social.

En este punto quisiera mencionar una cierta diferencia que tengo con Adolfo Figuerola en cuanto a los énfasis en materia distributiva y redistributiva. Yo otorgo especial importancia al papel distributivo del mercado mediante la creación de buenos empleos y el aumento sostenido del salario real, es decir, mediante la relación entre el mercado de trabajo, la inversión y la productividad. La política redistributiva —el gasto social del Estado en salud, educación, vivienda promocional, etcétera— es importante solo como política complementaria a la distributiva. Es más, algunos programas sociales netamente redistributivos, como los de generación de empleo de emergencia o de compensación de ingresos, solo serían justificables en la medida en que la política distributiva sea inequívocamente desigual e inequitativa.

---

<sup>14</sup> Ob. cit.: 11.

Figueroa, por su parte, reconociendo la importancia de ambas políticas, encuentra serías limitaciones del mercado para distribuir equitativamente la riqueza —en parte debido a la sobrepoblación del mercado de trabajo y a los efectos del patrón internacional del comercio—, por lo que otorga una especial importancia, más que yo, al gasto social del Estado como política redistributiva del ingreso nacional.

Como Figueroa muestra, los costos sociales en el corto plazo de una crisis distributiva se trasladarían a los costos de producción de las empresas. En el largo plazo llevarían a una retracción de la inversión privada y a una caída de la calidad de la mano de obra, al afectar desde los niveles de nutrición hasta la salud de los trabajadores.

En suma, siguiendo a Figueroa, la productividad depende de la inversión pública y privada, y esta, entre otros factores, de la estabilidad social y política que exista en el país. Esta estabilidad, a su vez, depende del grado de equidad económica y social que exista en la sociedad. Como señala Figueroa: «cuando el grado de equidad disminuye, mayor será el riesgo de caer en la inestabilidad social y política, y menor productividad mostrará el sistema productivo. La equidad sería un elemento de la función de producción de los distintos bienes».

¿Cómo se desarrolla esta relación entre equidad, inversión, productividad y competitividad? Me limitaré a presentar textualmente, y de forma sintética, el análisis que Adolfo Figueroa hace al respecto<sup>15</sup>.

Frente a los riesgos que enfrenta un inversionista, la decisión de invertir dependería del retorno esperado y de su capacidad para absorber riesgos. Cuanto mayor es esta capacidad, el inversionista entrará a juegos de mayor retorno esperado que fueran más riesgosos. Por otra parte, esta capacidad está limitada por la cantidad de activos con que cuenta el inversionista; es decir, la aversión al riesgo es parte de sus restricciones y no de sus preferencias. Inversionistas con más activos tomarían mayores riesgos. Ahora bien, supuesta la capacidad de asumir riesgos, y dado que el capital es un factor movable entre países, ¿cómo deciden los inversionistas asignar sus fondos entre países?

El mayor riesgo que el inversionista corre es perder toda la inversión si ocurre el evento de una inestabilidad sociopolítica muy grave; es decir, el riesgo lo pone el factor de riesgo-país. Ahora bien, considerando que la estabilidad sociopolítica —es decir, el orden social— depende del grado de equidad, se tiene que el retorno de la inversión no sería independiente del grado de equidad de la sociedad. Luego, además de la inversión pública, la inversión privada dependería del grado de equidad de la sociedad.

---

<sup>15</sup> Ob. cit.: 13-14.

En consecuencia, la inversión privada no podría ser independiente del grado de equidad que existe en la sociedad. Si el grado de equidad está por encima del umbral de la tolerancia social, la inversión no se vería afectada por los cambios en la equidad; pero si el grado de equidad cae por debajo del umbral, o está en riesgo de caer, la inversión disminuiría.

Los inversionistas se dirigirían a explotar las ventajas absolutas, las ventajas comparativas o las ventajas competitivas de un país. Su lógica en estas decisiones estarían guiadas por el modelo desarrollado aquí. Pero con sus inversiones, los inversionistas también desarrollarían esas ventajas para el futuro. Así se generaría un efecto dinámico. Si el proceso productivo de un bien es menos intensivo en estabilidad social, la inversión puede ser menos sensible al riesgo-país. En este caso, la inversión podría dirigirse a producir ese bien en medio de enclaves —minas, petróleo, manufactura de maquilas, centros de turismo—. Pero si el producto en cuestión es intensivo en estabilidad social, el efecto del riesgo-país puede ser muy importante y entonces no se invertiría en este bien. Debido al factor de riesgo-país, al cual le subyace el grado de equidad, las ventajas competitivas de un país podrían no desarrollarse.

Lo importante de la teoría propuesta aquí es que el crecimiento de la productividad laboral depende, en última instancia, del crecimiento de la inversión pública, el cual genera las externalidades que la inversión privada requiere, así como los cambios en la equidad.

En suma, es sabido que la competitividad internacional de un país depende, en el largo plazo, de la productividad de su sistema productivo. El aporte que hace Adolfo Figueroa es incluir a la equidad como uno de los factores que condicionan la inversión y, por esta vía, la productividad y la competitividad. Dicho de otro modo, lo que Figueroa plantea es que, a igualdad de condiciones, un país con mayor equidad atraería mayor inversión privada, con lo cual elevaría la productividad de su economía y ganaría en su participación en el mercado internacional.

En varios de sus trabajos, incluido el que elaboró a solicitud de la OIT, Figueroa se dedicó a constatar empíricamente la validez de la hipótesis que había planteado en relación a la vinculación entre la equidad, la inversión, la productividad y la competitividad; condición, esta última, indispensable para desarrollar un patrón de comercio que ayude a las economías de la región a reducir la desigual y la sobrepoblación que ahora las caracteriza.

A efectos de esta constatación, Figueroa nos recuerda dos cuestiones previas a tomar en cuenta. En primer lugar, que el desempeño económico de los países depende del grado de equidad y de la dotación de factores con que partieron. En el caso de América Latina, la situación a inicios de los sesenta —cuando se pone

en marcha en algunos países un incipiente proceso de industrialización— era de una desigualdad muy pronunciada; había abundancia tanto de recursos naturales como de mano de obra no calificada.

En segundo lugar, hay factores estructurales, en especial la tecnología, que impiden una reducción significativa del exceso de oferta laboral. A este respecto es conocido el análisis que formuló Rifkin en 1995 a propósito del fin del trabajo:

[...] bajo la nueva tecnología, la economía tendería a tener mayor exceso de mano de obra y a ser más desigual. Si esto es así, el sistema capitalista requeriría de políticas para asegurar su viabilidad. Con una política para aumentar el empleo y la equidad, el Estado estimularía las inversiones, lo cual aumentaría la productividad y la competitividad de la economía, lo cual reduciría el empleo y la equidad, y el Estado nuevamente aplicaría políticas para mejorarlas, la inversión vendría, y así sucesivamente. La convergencia de este sistema dinámico a situaciones de desarrollo, es decir, su viabilidad económica no está asegurada<sup>16</sup>.

A partir de estas consideraciones, y constatando la enorme magnitud del excedente de mano de obra en América Latina, Figueroa encuentra que las cifras de crecimiento en la región resultan insuficientes para atender a la demanda de trabajo por parte de la población. Concluye de manera pesimista señalando que «el problema del empleo, entendido como exceso de oferta laboral significativo, parece no tener solución. En el largo plazo ésta es la naturaleza del problema distributivo en la región»<sup>17</sup>.

¿Cómo puede funcionar entonces, se pregunta Adolfo Figueroa, una economía capitalista moderna en un mundo de exceso generalizado de mano de obra? Dado que, como parece ser, un importante contingente de personas no puede vivir de su trabajo, posiblemente, responde Figueroa, se tendría que cambiar las reglas de la producción y de la distribución del ingreso. Es probable que aparezcan nuevas instituciones, con nuevas normas sociales, que tendrían que buscar una forma socialmente aceptable de romper el nexo entre producción y distribución, mediante políticas como, por ejemplo, el ingreso mínimo ciudadano propuesto décadas atrás por Van Parijs y Vanderborght<sup>18</sup>, o la tasa Tobin o propuestas similares. Para todo ello se necesitará un nuevo contrato social.

¿Cómo ha hecho América Latina para convivir con un exceso de mano de obra tan grande?, ¿cómo va a responder la región a una situación en la que cuanto mayor es el aumento en la productividad laboral, la redundancia de la mano de

---

<sup>16</sup> Ob. cit.: 22.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Van Parijs, Philippe y Yannick Vanderborght (2006). *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Madrid: Editorial Paidós.

obra será mayor? Se tendría que aumentar, nos dice Figueroa, el gasto público social para evitar así la inestabilidad social que se originaría de la exclusión masiva de trabajadores del mercado laboral, y que llevaría a perder competitividad internacional.

En esta perspectiva, el gasto público social puede ser visto como un instrumento para poner “pisos” de ingresos y bienestar a la población, y así darle estabilidad al sistema social y político. A estas acciones se le puede denominar la “política social”. Pero ese piso tendría que ser establecido como un conjunto de derechos. Esto significa que los bienes y servicios que la conforman tendrían que ser retirados del juego del mercado y del juego político-electoral. La estabilidad social, al igual que la democracia, es un bien público. Una vez establecido, nadie puede ser excluido de su consumo. Es evidente, entonces, que el gasto público es una inversión en un bien público: la estabilidad social<sup>19</sup>.

A pesar de la enorme dificultad al lidiar con el problema del empleo y la equidad, algo ha ocurrido para que América Latina, que ha operado durante décadas con exceso de mano de obra, no haya sufrido niveles de convulsión social que impiden el desarrollo de los países de la región. Obviamente, la respuesta no puede ser la que plantea Rifkin en «el fin del trabajo» acerca del potencial del tercer sector —actividades voluntarias— para generar el empleo que se necesita para absorber la mano de obra que la nueva revolución tecnológica deja sin ocupación. Adolfo Figueroa nos dice que no se sabe bien cuáles son los mecanismos por los que América Latina ha podido convivir con la sobrepoblación de sus economías, por lo que se requiere examinar las experiencias de políticas que han significado, en alguna medida, una ruptura entre la producción y la distribución.

Y es en este punto que Figueroa otorga de nuevo una especial importancia al gasto social para generar estabilidad social, en cuanto bien público, sobre todo en lo que se refiere a los programas de empleo en obras públicas; programas de empleo para jóvenes; los programas de subsidios estatales a grupos vulnerables —infantes y madres gestantes, ancianos—; las estrategias de acción colectiva que siguen diferentes grupos sociales, tanto en el campo como en la ciudad, son algunos de los casos que requieren un análisis cuidadoso sobre sus efectos en la equidad. De estas experiencias, tanto en lo microeconómico como en lo macroeconómico, se podrían extraer lecciones que fueran insumos para pensar las nuevas normas sociales para un mundo donde una parte importante de los trabajadores no pueden vivir de su empleo. Debido a que el sector de subsistencia tiene una capacidad limitada para generar ingresos, el desempleo tomará posiblemente mayor significación que ahora.

---

<sup>19</sup> Ob. cit.: 23.

Estando de acuerdo con Figueroa en la importancia del gasto social como mecanismo de equidad, creo, sin embargo, que, parafraseando a Rifkin, el «tercer sector» que ha hecho posible «administrar el exceso de mano de obra» es el sector informal, que ha sido más determinante para la estabilidad social que la propia política social del Estado.

En el artículo «La clase media frente a las crisis económicas y a la economía criminal»<sup>20</sup> analicé, para el caso de América Latina, la evolución de la estructura distributiva en los últimos dieciséis años y encontré que si bien la participación de la clase media se había reducido, la de los deciles segundo, tercero y cuarto había aumentado, en especial la del cuarto. En base a ello planteé la hipótesis de que estaba naciendo un nuevo segmento de clase media, adicional a los dos segmentos tradicionales que corresponden a los deciles 5-6 y 7-8, respectivamente. El nuevo segmento estaría surgiendo del propio sector informal como resultado de que gran parte del consumo de los informales es abastecido, no por la clase media tradicional, sino por profesionales, técnicos y microempresarios pertenecientes a familias que forman parte del sector informal y cuyo modelo de conducta social responde a los estereotipos de la población ocupada en ese sector.

De ser cierta esta hipótesis, estaríamos en presencia de un proceso de mayor estratificación social, pero también de mayor homogenización social con el efecto positivo que ello implica en términos de equidad y estabilidad social. Por tanto, además de los esfuerzos del Estado a través de la política social para lograr mayor equidad, el propio desarrollo de las clases sociales podría estar llevando a la sociedad hacia menores niveles de desigualdad. Sin embargo, como bien dice Figueroa, son temas que se necesitan estudiar con mayor profundidad para lograr entender por qué la región puede convivir con una sobrepoblación de la economía tan grande y con un grado de desigualdad tan elevado.

### **¿Es la educación un sistema que genera, por sí mismo, mayor equidad, productividad y competitividad?**

Hasta aquí he presentado el análisis de Adolfo Figueroa según el cual la equidad distributiva genera estabilidad social, lo que a su vez alienta un mayor flujo de inversiones e incide positivamente sobre los aumentos de productividad y, por tanto, de competitividad de las economías y de los países.

Como ya he señalado, en el análisis de Figueroa, la equidad depende mucho del funcionamiento del mercado de trabajo, pero también, y especialmente,

---

<sup>20</sup> Martínez, Daniel (2008). La clase media frente a las crisis económicas y a la economía criminal. *Revista Socialismo y Participación*, n° 104, enero.

del gasto social del Estado, sobre todo en materia de empleo, de protección del ingreso, de salud y de educación para el trabajo, ya que esto establece el piso mínimo para que las personas puedan acceder a mejores posibilidades en materia distributiva. Sin embargo, Figueroa se pregunta en otros de sus trabajos<sup>21</sup> sobre si la educación, el componente central del gasto social del Estado, es realmente un sistema igualador y, por tanto, sobre sus efectos sobre la equidad, la estabilidad social, la inversión, la productividad y la competitividad. A continuación presento y comento los principales aportes de Adolfo Figueroa en esta materia, en aquellos de sus estudios que he revisado.

### ***La paradoja educación-equidad en América Latina***

La pregunta sobre si la educación es o no un sistema igualador es pertinente debido a que en las últimas décadas la expansión de la educación en América Latina ha sido notable. Sin embargo, el grado de desigualdad no se ha reducido. Dado que uno de los principales mecanismos que podrían transformar la educación en mayores ingresos y en una reducción de la desigualdad es el mercado laboral, entonces la explicación de la paradoja deberá buscarse, en primera instancia, en el funcionamiento de este mercado.

Adolfo Figueroa asume que en una «sociedad Sigma», como la mayoría de las sociedades latinoamericanas, caracterizada por la heterogeneidad social, económica, cultural y étnica, y en la que los individuos participan en el proceso económico con una dotación desigual tanto de activos económicos como sociales, la estimulación intelectual de los individuos depende, en primer lugar, del nivel socioeconómico familiar. «La mayor cantidad, calidad y diversidad de bienes y servicios que consumen las familias ricas inducen a descubrir los talentos de sus hijos y a su mayor estimulación intelectual». Hay, por tanto, una desigualdad de inicio entre los jóvenes que provienen de familias ricas, los que provienen de la clase media y los que pertenecen a familias pobres.

Un segundo factor de desigualdad inicial en lo que a la estimulación intelectual de los individuos se refiere es el lenguaje, afirma Figueroa. Estas desigualdades se manifiestan en varios aspectos del lenguaje, tales como vocabulario, sintaxis, formas de hablar, capacidades de lectura y escritura, capacidad de abstracción y de razonamiento lógico, etcétera. Adolfo Figueroa cita a Hudson<sup>22</sup> para plantear que estas desigualdades en el lenguaje se originan más en las experiencias del individuo —su medio social— que en factores genéticos.

<sup>21</sup> Figueroa, Adolfo (2006). El problema del empleo en una sociedad sigma. Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de Trabajo N° 249. Lima: PUCP.

<sup>22</sup> Hudson, R. A. (1996). *Sociolinguistics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 204.

Adolfo Figueroa plantea que en el caso de las sociedades Sigma, estas desigualdades iniciales no desaparecen, sino que se mantienen en la edad adulta —la historia cuenta— por efecto de la segregación y la exclusión, a las que me referiré más adelante. Por ello, Figueroa concluye que, dadas las desigualdades iniciales en materia de estímulos intelectuales, generadas por los distintos entornos socioeconómicos y el lenguaje, «la escuela producirá entonces diferencias en la acumulación de capital humano entre hijos de familias ricas y pobres, aun si las escuelas fuesen homogéneas. A iguales años de educación, los hijos de familias ricas tendrán, en promedio, mayor capital humano que los de las familias pobres»<sup>23</sup>.

Adicionalmente, la acumulación de capital humano mediante la educación requiere financiamiento. Los ricos, nos recuerda Figueroa, tienen mayor capacidad de financiamiento que los pobres y por lo tanto pueden acumular mayor cantidad de capital humano. Por lo tanto, «la cantidad demandada de capital humano dependerá positivamente del nivel de ingreso de las familias, el cual llevará a que individuos que provienen de familias ricas tengan mayor número de años de educación que los que provienen de familias pobres».

Si se abandona el supuesto de que las escuelas son homogéneas, dado que realmente no lo son, existirá otro factor adicional de diferencia en la educación y en el capital humano acumulado por los individuos. La escuela privada dispone de mejores medios y cuenta con mejores profesores que la escuela pública. Las escuelas dejan entonces de ser homogéneas y más bien se diferencian en calidad y, por lo tanto, en precios. Esta diferencia hace que los hijos de los ricos asistan a escuelas privadas y las de los pobres a escuelas públicas. La escuela privada, nos dice Figueroa, constituye entonces un «bien normal» y la escuela pública un «bien inferior». Los hijos de familias ricas tendrán, en promedio, no solo más años de escolaridad sino también mayor conocimiento para un nivel de escolaridad dado, comparado a los hijos de las familias pobres.

En suma, la paradoja de la región de que mayor inversión en educación no conduce a una mayor equidad, resulta de las diferencias iniciales en materia de estimulación intelectual derivadas del entorno socioeconómico, del lenguaje, de la capacidad de financiamiento de la educación por parte de las familias y de la diferente calidad de las escuelas. Estas diferencias no se reducen en la edad adulta, ya que, tratándose de una sociedad Sigma caracterizada por la heterogeneidad, cada individuo —sea procedente de familias ricas, de la clase media o de hogares pobres— irá adquiriendo más educación, pero siempre seguirá moviéndose en la trayectoria —la curva— que corresponde a su origen socioeconómico, debido a que suponemos que en una sociedad Sigma no hay una sola trayectoria de evolución

---

<sup>23</sup> Figueroa. Ob. cit.: 13.

de las capacidades educativas sino tres, cada una de las cuales corresponde a uno de los tres sectores sociales a los que me he venido refiriendo.

### *Transformación de la educación en ingresos*

Adolfo Figueroa analizó este proceso de transformación de la educación en ingresos —y por tanto en mayor o menor equidad distributiva— bajo el supuesto de dos modelos, uno estático y otro dinámico, que podrían observarse en la teoría sobre la sociedad Sigma.

En el modelo estático, la educación de los individuos se determina exógenamente, ya que los más ricos, por el hecho de serlo, tienen más años de educación, de capital humano y de ingresos, seguidos por la clase media, la clase trabajadora y los pobres, quienes ocupan el sector de subsistencia.

Figueroa analiza cómo, si solo el grupo de los trabajadores añade un año de educación, el ingreso medio de ese grupo aumentará, reduciendo la desigualdad. Pero, su efecto será pequeño. Por el contrario, si se añade un año de educación en todos los grupos, aumentará el ingreso medio de todos ellos, pero es muy probable que las diferencias de ingreso se mantengan y, por tanto, la desigualdad también. Finalmente, si hay un aumento de años de educación en todos los grupos, pero ese aumento es mayor en el grupo de población pobre o trabajadora, los efectos serán ambiguos y en todo caso pequeños. Es decir, mayor educación puede transformarse en mayores ingresos, pero, dada la heterogeneidad inicial, no necesariamente conduce a una reducción de la desigualdad y a una mayor equidad distributiva.

Por otra parte, incluso más años de educación dentro de un mismo grupo no tiene un efecto neutro, sino que a pesar de ese esfuerzo educativo la desigualdad podría aumentar al interior del grupo social. Esto se debe a que en un modelo Sigma las firmas no pagan iguales salarios por igual número de años de educación. «Las firmas, advierte Adolfo Figueroa, actuando bajo la motivación de la ganancia máxima, no comprarán educación sino capital humano, que es el factor que influye en la productividad y la ganancia. Por lo tanto, la diferencia salarial por años de educación que se observa empíricamente no constituye un caso de discriminación de salarios, como erróneamente se sostiene en la literatura estándar»<sup>24</sup>.

Más bien, la discriminación de salarios propiamente dicha ocurriría si las firmas pagaran salarios diferentes a la igualdad de niveles de capital humano de los trabajadores. El origen de esta discriminación podría provenir de factores tales como las preferencias de los consumidores, que estarían sesgadas en contra

---

<sup>24</sup> Ob. cit.: 19.

de los bienes producidos por trabajadores pobres. La demanda derivada de estos trabajadores sería diferente a la de los trabajadores de, por ejemplo, la clase media. La discriminación también podría originarse en el problema de información incompleta que rige en el mercado laboral. Los capitalistas podrían tener poca confianza en los trabajadores pobres debido a diferencias culturales y prejuicios étnicos. En este caso, los costos de transacción de emplear a estos trabajadores serían mayores en relación a los trabajadores pertenecientes a la clase media. Como consecuencia, se genera una segmentación en el mercado laboral: a igualdad de capital humano, los trabajadores pobres obtendrán en el mercado laboral un salario inferior al de los trabajadores de la clase media.

Por tanto, las diferencias salariales entre los grupos de trabajadores de la clase media y de trabajadores pobres pueden deberse a: menos años de educación —exclusión cuantitativa—; menor capital humano, a igual cantidad de años de educación —exclusión cualitativa— y menor salario a igual capital humano —discriminación salarial—.

¿Cuál de estas razones explica en mayor medida los bajos ingresos relativos del grupo de trabajadores pobres? Adolfo Figueroa señala que, «en el contexto general de las relaciones que establece la teoría Sigma, su predicción es que los bajos ingresos relativos de los trabajadores pobres se deben principalmente a la exclusión antes que a la discriminación. La exclusión es el factor esencial. La exclusión es el factor general, mientras que la discriminación se refiere a casos especiales»<sup>25</sup>.

En conclusión, en el modelo estático de una transformación de la educación en ingresos, una reducción de la desigualdad en los años de educación no implicará una reducción importante en la desigualdad en los ingresos. La razón para ello es que la diferencia en años de educación —exclusión cuantitativa— constituye solo uno de los tres efectos que operan en la generación de diferencias en los ingresos de las personas; como acabo de señalar, los otros dos son la exclusión cualitativa y la discriminación salarial.

Por su parte, el modelo dinámico de la transformación de la educación en ingresos supone que la cantidad de años de educación no está exógenamente determinada, ya que el capital humano de los hijos —resultante de los años de educación— estará determinado por el ingreso de los padres dentro de cada grupo social. Por lo tanto, los padres más ricos y con mayor posición social transmitirán a sus hijos ingresos superiores en comparación a lo que transmitirán padres pobres y de muy baja posición social, por cada año adicional de educación. Pero los ricos invertirán más en capital humano por año de educación a partir de las condiciones

---

<sup>25</sup> Ob. cit.: 19.

iniciales para el aprendizaje de sus hijos, que son superiores a las de otros grupos sociales. En base a esta constatación Adolfo Figueroa concluye que:

[...] aún si los hijos del grupo pobre aumentaran sus años de educación en mayor proporción que los otros grupos, debidos a las políticas de expansión de la educación de los gobiernos, los ingresos relativos no cambiarán en una dirección definida en el futuro. Por lo tanto, el equilibrio dinámico del ingreso entre generaciones será tal que tenderá a mantener las desigualdades iniciales de ingresos, [...] ya que [...] en el largo plazo, las trayectorias de ingresos de los grupos sociales dependerán de las condiciones iniciales con las que partieron. Este modelo dinámico predice que los hijos heredarán la posición relativa de los padres en cuanto a ingreso como a posición social; es decir, la historia cuenta<sup>26</sup>.

En suma, la teoría del capital humano desarrollada por Adolfo Figueroa en el caso de una sociedad Sigma muestra que la desigualdad en los ingresos —flujos— depende de las diferencias individuales en las dotaciones iniciales en los activos económicos y sociales —stocks que determinan el entorno social al que uno pertenece—. Aunque los trabajadores de clase media o los pobres pudieran igualar a las personas de más alto ingreso, los ricos o capitalistas, en el número de años de escolaridad, aún así no podrían llegar a acumular el mismo nivel de capital humano, pues los insumos que ponen a la producción de dicho capital son diferentes; y aún si la igualdad se diera, no podrían igualarlos en el nivel de ingresos porque, dada la heterogeneidad de la sociedad Sigma y las exclusiones y discriminaciones que he señalado anteriormente, no podrán acumular el capital físico ni el capital social necesario para estar en igualdad de condiciones con el grupo de más alto ingreso.

Concluye Figueroa que la educación, tanto en el modelo estático como en el dinámico en la sociedad, dada la pronunciada desigualdad inicial en la dotación de activos entre los grupos sociales, no constituye un mecanismo que lleve a la reducción significativa de esa desigualdad. La educación no es un sistema igualador. Se puede dar la movilidad educativa pero no la movilidad económica-social.

### ***Educación y equidad: la incidencia del origen étnico y del género de las personas***

En el mismo estudio sobre «el problema del empleo en una sociedad Sigma», Adolfo Figueroa incorpora, además, el papel de la etnicidad en la relación entre la educación y los ingresos; es decir, en relación al papel de la educación como sistema de igualación social. Los resultados de su análisis indican que la pertenencia

---

<sup>26</sup> Ob. cit.: 20.

a un determinado grupo étnico tiene el mismo efecto que la pertenencia a un determinado entorno socioeconómico, al que me referí en el subcapítulo anterior. Es decir, ser indígena, negro o blanco condiciona el stock inicial en materia de estimulación intelectual, por lo que los años de educación que se vayan sumando permitirán al individuo generar mayor capital humano, pero siempre dentro de la trayectoria posible que corresponde a su grupo étnico. En el caso de las sociedades latinoamericanas, la curva de capital humano de la población blanca es más elevada que la de la población mestiza, y esta mayor que la de la población originaria o la población negra.

En este estudio, Figueroa no desarrolló en extenso lo relativo al género. ¿Además del entorno socioeconómico, del dominio del lenguaje, de la pertenencia a un determinado grupo étnico, etcétera, la condición de género también determina la existencia de una desigualdad en materia de educación y de capital humano, que se transforma, a su vez, en una desigualdad en materia de ingresos y en menor equidad?

Estudios realizados en Brasil, y citados por la OIT<sup>27</sup>, mostraron que en ese país la desigualdad de ingresos está asociada tanto a la condición de etnia como de género. Así, se observó que el ingreso medio de los hombres es mayor que el de las mujeres; el de los hombres negros es más elevado que el de las mujeres blancas, por ejemplo. La secuencia de ingresos medios, de mayor a menor, era hombres blancos-hombres negros-mujeres blancas-mujeres negras.

### **A modo de conclusión**

Como es obvio, en este artículo he tratado de sintetizar al máximo los planteamientos de Adolfo Figueroa sobre la relación entre equidad, productividad y competitividad, así como el papel de la educación como un sistema igualador. La lectura de los textos de Figueroa en esta materia mostrará al lector una mayor riqueza analítica que la aquí expuesta. De hecho yo he tomado textos en los que Figueroa se refiere a un modelo en el que se considera que hay un solo tipo de mano de obra y un solo bien producido. Sin embargo, él trabaja también las diferentes hipótesis sobre equidad, productividad y competitividad con modelos más complejos en los que se consideran diferentes tipos de bienes y diferentes tipos de mano de obra. Aún así, considero que la síntesis que he realizado permite identificar los principales aportes de Figueroa en este campo.

En primer lugar, Figueroa facilita la comprensión del problema del empleo al incorporar a las diferentes teorías sobre el funcionamiento de las economías dos

---

<sup>27</sup> OIT (2003). *Panorama Laboral 2003*. Lima: OIT.

elementos ausentes, tanto en la teoría clásica como en la neoclásica y la keynesiana: se trata de economías con excedente de mano de obra debido a la sobrepoblación, al alto crecimiento demográfico y la utilización de tecnologías intensivas en capital, así como de sociedades con un alto grado de desigualdad distributiva.

En segundo lugar, a diferencia de lo que las diferentes teorías del comercio internacional predicen, en el caso de América Latina el patrón de comercio descansa en las ventajas absolutas y, en algunos rubros, en ventajas competitivas, pero muy poco en las ventajas relativas que permitirían aumentar la producción y exportación de bienes manufacturados intensivos en mano de obra, reduciendo así la sobrepoblación y el exceso de mano de obra.

En tercer lugar, y este me parece que es el más importante de todos sus aportes en esta materia, Figueroa incluye la equidad en la función de producción y nos muestra —y nos convence— que la equidad distributiva genera un clima de estabilidad social que reduce el riesgo para los inversionistas, de modo que esa equidad constituye un incentivo a la inversión y, por esta vía, a una mayor productividad, relativa a la de otros países, así como a una mayor competitividad.

En cuarto lugar, Figueroa muestra un cierto pesimismo sobre el desarrollo con equidad en América Latina, debido a que, dada la alta desigualdad distributiva existente, la región no es capaz de aprovechar adecuadamente las condiciones de la economía mundial que permiten atraer inversiones hacia la región. Así ocurrió en las últimas cuatro décadas del siglo pasado, y ello se debió, en el análisis de Figueroa, al alto grado de inestabilidad social, debido a los bajos niveles de equidad existente.

En quinto lugar, para superar esta falta de equidad, Figueroa considera esencial el papel del Estado a través de la política social que lleve a cabo para reducir la desigualdad distributiva existente. Sobre este particular me he permitido plantear mi propio punto de vista, que, si bien le otorga un papel importante a las políticas distributivas, también insiste en la importancia primordial de la política distributiva —empleo y salarios reales— operada a través del mercado. Aspecto este último sobre el que me parece observar un cierto escepticismo en el análisis de Figueroa.

Finalmente, Figueroa se pregunta si en América Latina la educación es un sistema igualador, es decir, que permite reducir la desigualdad distributiva y aumentar la equidad. La conclusión de Figueroa es que no, que si bien más años de educación se transforman en mayores ingresos, ello no significa que esta desigualdad se reduzca. La razón por la que esto ocurre es que las sociedades latinoamericanas son sociedades de tipo Sigma, con una alta heterogeneidad, en las que las condiciones de inicio —entorno social, lenguaje, costo de la educación, diferentes niveles de calidad entre escuela pública y privada, origen étnico, condición de género,

etcétera— determinan diferentes curvas de evolución en materia de educación, capital humano e ingresos. Cada individuo puede evolucionar positivamente en materia de educación e ingresos, pero dentro de la curva de su grupo social. Por ello, nos dice Figueroa, la verdadera política en materia de equidad sería aquella que permita la existencia de una sola curva, y no de una por cada grupo social, para lo cual la política social del Estado sería fundamental.

Concluyo esta reseña en homenaje a Adolfo Figueroa expresando mi verdadera admiración, que estoy seguro es general, por sus aportes a la teoría económica para una mejor comprensión de la realidad del Perú y de América Latina, por su lucidez y honestidad intelectual, por una habilidad didáctica que hace fácil la comprensión de temas difíciles y, especialmente, por su calidad personal. Este es uno de los casos en los que es un orgullo poder decir que se tiene el honor de ser amigo de un gran maestro y de una gran persona.

Julio de 2008



## LIBRE COMERCIO, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DE LIBRE MERCADO<sup>1</sup>

*Albert Berry*

Ha pasado casi un cuarto de siglo desde el inicio del cambio de las políticas de liberalización económica, especialmente de los flujos comerciales e internacionales de capitales y, en menor medida, hacia la flexibilización de los mercados laborales, junto con la privatización de algunas actividades que eran realizadas por el Estado. Este cambio hacia una política más favorable a los mercados ha sido complementado por una disminución en el costo del comercio y el flujo de capitales, dando lugar al proceso que se denomina «globalización». Mientras tanto, el optimismo inicial de los proponentes y miembros del Consenso de Washington no ha sido sustentado y han surgido críticas que han aumentado en intensidad. El debate se ha centrado en la manera en que el nuevo sistema de políticas puede dar mejores resultados. Es claro que dicho debate seguirá en pie, durante un largo tiempo, tratando de dilucidar los méritos de este cambio de política.

### **Los principales patrones empíricos antesy después del cambio de política**

En retrospectiva, desde el punto de vista del crecimiento económico, este cuarto de siglo ha sido el de mayor éxito en mucho tiempo, y es irónico que tal crecimiento se haya producido precisamente antes del inicio de la actual y segunda ola de globalización, en el marco del proceso general de desaceleración del crecimiento que se inició a principios de los años setenta —durante el primer shock petrolero— y que concluyó a fines de los noventa. Por supuesto, este patrón fue influido por factores que tenían poco o ningún vínculo con la globalización, como la caída de la antigua Unión Soviética y la catástrofe económica de muchos de sus miembros, el estancamiento de la economía japonesa en los años noventa y el mediocre desempeño del África. El período que se inicia alrededor de 1980 ha

---

<sup>1</sup> Agradezco a Gerry Helleiner por sus valiosos comentarios a una versión anterior de este artículo.

sido escenario de incrementos en la desigualdad, tanto en los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo. No debemos dejar de mencionar a los países del antiguo bloque soviético, donde en promedio dicho incremento ha sido más fuerte. No obstante, a pesar de dicha tendencia general, la desigualdad entre individuos —considerando ingresos convertidos a una moneda internacional a tasas de intercambio de igual poder adquisitivo— se ha mantenido más o menos constante e incluso habría disminuido ligeramente durante este período<sup>2</sup>. Este resultado aparentemente paradójico, en vista de las tendencias intranacionales mencionadas, se debe al rápido crecimiento de los dos principales países pobres del mundo, es decir, China e India.

### **Cambios en las visiones sobre política económica al inicio de la era neoliberal**

La llegada de la era neoliberal, y del Consenso de Washington que la inauguró, se originó debido a una combinación de tendencias de las opiniones mayoritarias sobre política económica y un conjunto de acontecimientos históricos. En el ámbito de la economía, y sobre todo en los Estados Unidos, aumentó gradualmente el apoyo a una política más conservadora y favorable a los mercados, en relación con la modificación de las políticas keynesianas y de intervenciones en el mercado, en general; y en el ámbito político, a principios de los ochentas, en las políticas de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Cuando la influencia de la opinión pública estadounidense se inclinó hacia el libre comercio, dicho país influyó directa e indirectamente en las políticas de las instituciones financieras internacionales. De acuerdo con este patrón histórico, la principal potencia económica mundial favoreció el libre comercio, tal como lo había hecho Gran Bretaña a partir del siglo XVIII<sup>3</sup>. La potencia líder también tenía la ventaja de apadrinar dicha política no solo retóricamente sino aplicándola de una manera en que otros países no podían, como lo demuestran los elevados niveles de subsidios aplicados a su agricultura y las barreras unilaterales a determinadas importaciones.

---

<sup>2</sup> Berry, Albert y John Serieux (2002). *Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the 20th Century (1980–2000)*. Manuscrito; Bhalla, Surtit S. (2002). *Imagine There's No Country: Globalization and Its Consequences for Poverty, Inequality and Growth*. Washington D. C.: Institute for International Economics; y Sala-i-Martin, Xavier (2002). *The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

<sup>3</sup> Chang, Ha-joon (2002). *Kicking Away the Ladder?: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

Varios acontecimientos del último cuarto del siglo XX tuvieron como consecuencia el fortalecimiento de estas opciones favorables a los mercados en el ámbito de la gestión económica. Uno fue el declive y eventual colapso político de la Unión Soviética. Otro fue el menor ritmo de crecimiento de muchos países menos desarrollados (PMD) que habían impuesto políticas proteccionistas —estrategias de industrialización por sustitución de importaciones— en medio de la crisis de la deuda de la década del ochenta. Sigue en debate si dichas políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) tuvieron mucho que ver con las crisis económicas de esos países, ya que en ese momento se pensaba que así fue. En los países en desarrollo, en todo caso, habían muchos ejemplos de intervención gubernamental mal dirigida en el ámbito de las políticas y casos de lento crecimiento; los ejemplos más saltantes provienen de los países africanos, donde las malas intervenciones, como por ejemplo el exceso de impuestos que imponían a los productores de cultivos de exportación, introducían serios desincentivos entre tales productores. Las burocracias gubernamentales, pesadas, ineficientes y corruptas eran pan de cada día en todo el mundo en desarrollo.

En resumen, se presentaban argumentos interesantes y convincentes para reducir los diferentes tipos de intervención gubernamental y confiar más en el mercado como mecanismo de asignación de recursos entre usos alternativos. Tales argumentos se aplicaban con mayor fuerza a algunos países que a otros, y con respecto a algunos tipos de intervención que a otros. Pero las distinciones necesarias se perdían, sin embargo, en el debate público e incluso en gran medida en el debate académico, sobre todo cuando se produjo el gran cambio de políticas a principios de los años ochenta.

### **El limitado rol de la investigación de alta calidad en el debate sobre las reformas de políticas favorables a los mercados<sup>4</sup>**

En un mundo muy racional y participativo uno podría asumir que las reformas de políticas favorables a los mercados fueron el resultado de una exhaustiva investigación y análisis, que llevaron a la conclusión de que tal cambio traía como consecuencia beneficios generalizados para los países que lo emprendieran, y que los cambios propuestos incorporarían distinciones necesarias por tipo de país, la condición económica prevaleciente y la amplitud de cada reforma. Por el contrario,

---

<sup>4</sup> Muchas de estas mismas características y debilidades sobre la naturaleza de los argumentos y sobre el uso y mal uso de la teoría económica han sido expuestos por Helleiner (1982) en el contexto del debate sobre la propuesta de un nuevo orden económico internacional. Helleiner, Gerald K. (editor) (1982). *For Good or Evil: Economic Theory and North-South Negotiations*. Oslo y Toronto: Universitetsforlaget y University of Toronto Press.

en un mundo controlado por intereses privados muy definidos, podría más bien asumirse que tales intereses habían analizado correctamente el cambio y llegado a la conclusión de que los beneficiaría, prestando poca atención al impacto que tendría sobre los demás actores. Las decisiones, aun así, se habrían basado en un análisis sólido aunque orientado por un conjunto diferente de objetivos. En un mundo menos racional, tanto el debate como las decisiones tendrían una naturaleza más accidental y menos influida por puntos de vistas no bien informados.

En retrospectiva, dicho proceso, aunque incluyó elementos racionales y analíticos, parece haber sido más bien el resultado de una empresa arriesgada y descuidada que se aventuró en terrenos desconocidos, a los cuales se lanzaron o se vieron empujados muchos países en desarrollo y los antiguos miembros del bloque soviético. En una escala del uno al diez que midiese la comprensión previa de los posibles resultados de dichas reformas, la mayor parte de la discusión se llevó a cabo en un rango de cero a cinco o seis. El proceso estaba muy relacionado con el reciente debate sobre la invasión a Irak; el montaje de una campaña basada en evidencias que resultaron ser falsas o muy dudosas; la implementación de los cambios en cuestión; el subsiguiente fracaso para lograr los beneficios prometidos gracias a dichos cambios; la puesta en evidencia durante el debate y análisis subsiguientes de que los argumentos esgrimidos a favor de las reformas —ya sea sobre su dirección o, con mayor frecuencia, sobre su intención— eran mucho menos sólidos de lo que se proponía; y un fuerte componente de irreversibilidad del conjunto del proceso, de tal manera que sería imposible retornar al punto de partida, incluso si en general dicho retorno se podría considerar deseable.

Una característica sorprendente del debate sobre las reformas económicas son los diferentes momentos en que se produjeron varios tipos de aportes. En cualquier discusión de dicha naturaleza se escuchan los argumentos ideológicos, los de quienes defienden intereses creados y los de quienes arbitrariamente denominaré «investigadores serios», aunque la mayor parte de los participantes se ubica en algún punto del espectro entre estos extremos. Prácticamente todos los investigadores tienen «expectativas» sobre la manera en que funciona el mundo, formuladas a partir de sus lecturas, investigaciones previas, e incluso del aspecto estético de la argumentación, y dichas expectativas, cuando son erróneas, pueden desencaminar sus predicciones sobre temas específicos incluso si, en un sentido general, estos investigadores pueden sostener una actitud abierta. La diferencia entre los investigadores y otros partícipes del debate es su voluntad de confrontar más de una hipótesis y por el cuidado que se toman al procesar la información disponible antes de llegar a una decisión sobre un tema dado. Mientras mayor sea el cuidado y mayor la competencia, más «serio» consideramos al analista. En cualquier caso, el debate se desarrolla entre individuos con visiones preconcebidas

—los ideólogos y los representantes de los intereses creados— y los que carecen de dichas opiniones rígidas, es decir, los investigadores. El objetivo principal de esta distinción es subrayar el hecho de que las voces más estridentes en el inicio de tal debate son, casi por definición, las de los ideólogos y representantes de los intereses creados que no tienen que esperar a tener nueva información ni necesitan más tiempo para analizar la información existente antes de formarse y adoptar un punto de vista. Entonces, son los únicos cuyas voces iniciales se escuchan con convicción, mientras que los científicos serios esperan tener la evidencia y el tiempo para analizarla.

Otra característica notable sobre la discusión de la globalización es la complejidad de los temas y las limitaciones que enfrentan los científicos, como los economistas, en su trabajo empírico. A título de comparación, considérese el argumento presentado hace algunos años en el sentido de que se había descubierto una manera de producir energía a partir de la fusión nuclear. Solo se requirió unos cuantos meses para desbaratar esta propuesta, ya que el proceso en cuestión no podía reproducirse en el laboratorio. Desafortunadamente para los economistas, no podemos realizar pruebas de laboratorio que mantengan constantes todos los parámetros, excepto los mecanismos y procesos en que nos interesamos. Nuestro análisis, por tanto, debe ser más indirecto. Para empeorar las cosas, el sistema que se necesitaría para describir la totalidad de los procesos relevantes en nuestro análisis de la globalización sería muchas veces más grande del que se necesita para analizar importantes fenómenos del mundo físico. Por tanto, la exactitud siempre está más allá de nuestro alcance y con mayor frecuencia es necesario emitir juicios. Tal vez nunca tengamos una visión muy clara de los beneficios y costos de la globalización o de alguna de las reformas que han contribuido a la misma e incluso si así fuera, probablemente pasarán muchos años antes de que podamos presentar tal argumento.

En el análisis científico, la teoría y el análisis empírico se complementan. Se define un conjunto de supuestos sobre la manera en que funciona el sistema en discusión partiendo de observaciones de procesos y mecanismos específicos. Luego se recurre a la lógica deductiva para obtener el conjunto de implicancias del funcionamiento de tales mecanismos específicos para realizar una serie de predicciones, las cuales se verifican a la luz de un registro empírico utilizando los medios que sean más convenientes y eficaces. En principio, y como parte de las buenas prácticas, las teorías y las validaciones científicas deben ser complementarias. Cuando la validación empírica es muy difícil y lenta, y lleva a conclusiones inevitablemente imprecisas, surge la sutil tentación de apoyarse en la teoría como si, en lugar de tratarse esencialmente de una fuente de las hipótesis por validar, fuese algo más, es decir, una fuente de conclusiones utilizables por derecho propio.

A pesar del peligro que implica tal proceder, esta tentación de cortar camino en el método verdaderamente científico, confiando en proposiciones teóricas como si fueran hechos demostrados, se acentúa debido a dos características del proceso de políticas públicas y del discurso ciudadano y político. Una es la necesidad de dar respuestas rápidas a cuestiones políticas. Los políticos generalmente no pueden demorar las decisiones hasta que la evidencia demuestre los méritos relativos de las alternativas. Esto hace que se actúe a partir de las intuiciones, y actúan así algunos investigadores, a pesar de saber que dichas intuiciones son imprecisas. La otra es la tendencia popular a dar mayor crédito a quienes mantienen puntos de vista firmes e inmutables sobre los temas<sup>5</sup>, frente a quienes esperan —como los economistas— a tener puntos de vista alternativos —economistas a quienes se escucha la frase «de un lado ... y del otro ...»—. Esta crítica también se suele aplicar a quienes cambian de opinión a medida que se va modificando la evidencia. Precisamente, el presidente Harry Truman censuró esta actitud cuando solicitó a un economista que tuviese solo un punto de vista. Dicha tendencia favorece a los ideólogos y los representantes de los intereses creados, ninguno de los cuales tiene el menor problema en mantener opiniones consistentes a lo largo del tiempo, independientemente de cómo se modifique la evidencia.

Otro aspecto de la evolución del debate público acerca de las reformas propugnadas por el Consenso del Washington, y en particular acerca de la reforma del comercio, fue el argumento explícito e implícito de que «el modelo antiguo» —es decir, el modelo ISI, con una fuerte participación del Estado en la asignación de recursos— había fracasado o que se había quedado sin combustible y que se requería por lo tanto un nuevo modelo. El único modelo nuevo bien armado era el de un mercado «más o menos» libre. Dicha percepción surgió en parte en la dicotomía simplista del debate —Estado *versus* mercado— y en parte porque, dicha sea la verdad, el modelo de mercado había sido mucho más trabajado que cualquier otra alternativa disponible.

Los defensores del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en general, no habían prestado mayor atención a la búsqueda de un modelo alternativo, en parte porque muchos consideraban que todavía continuaba funcionando de forma adecuada en los años setenta y, en parte, debido

---

<sup>5</sup> Las recientes elecciones en los Estados Unidos han hecho que muchos votantes declaren su aprobación a candidatos que «mantienen sus puntos de vista», sean buenos o malos. Presumiblemente el complejo proceso mental que lleva a esta tonta conclusión involucra una confusión entre la idea de respaldar a un amigo o pariente, incluso cuando actúa erróneamente, y la idea muy diferente de que una vez que se ha adoptado una posición intelectual, ella debe recibir apoyo continuo, incluso si la evidencia indica que es errónea. Esta última idea es la antítesis de la ciencia o del razonamiento serio.

a la inercia que caracteriza a todo paradigma existente. No es sorprendente, por tanto, que no hayan contado con un nuevo modelo que ofrecer cuando se inició el debate. Los reformadores tenían la ventaja de que su modelo era, o parecía, claro, internamente consistente y fundamentado en la teoría económica.

El hecho de que estaba asentado en la más simplista de las teorías económicas eventualmente salió a la luz, pero fue en ese momento una ventaja para el debate, ya que una teoría tan simple era más fácil de comprender para los no economistas y podía traducirse con facilidad a una serie de recomendaciones en aras de la política. El hecho de que el modelo propuesto no hubiese sido puesto a prueba significaba que, como cualquier política que se lanza recién al debate, no podía ser contrapesado por fracasos previos. No había ningún historial que sirviese para condenarlo, como era el caso del modelo ISI. Los detractores del nuevo modelo se vieron enfrentados a la necesidad de plantear una alternativa, pero era fácil sostener que no la habían preparado. Es difícil defender la posición de que solo se necesitaba hacer algunos cambios modestos al antiguo modelo cuando los países se encuentran inmersos en una crisis económica que, aunque podría sostenerse que es el resultado de la crisis internacional de la deuda, podría también atribuirse a dicho modelo previo.

El conjunto de ideas que sustentaba las reformas, y que no recibía el mismo énfasis de todos los grupos, abarca muchos conceptos económicos respetables, combinados con otras ideas de diferentes matices, algunas de las cuales incluso podían entenderse como opiniones disfrazadas de ciencia económica. La teoría económica se distingue sobre todo porque algunas de sus principales implicaciones contradicen la intuición de la mayor parte de las personas. Entre las más saltantes está el concepto de las ventajas comparativas, es decir, la idea de que la capacidad de competir en los mercados mundiales y, por tanto de obtener beneficios gracias al comercio, no está relacionada con los índices de productividad del país. Un país exporta los productos que produce mejor, incluso si «mejor» significa bastante «malo» en relación con otros países.

En general, los economistas son los únicos que aceptan esta opinión, mientras que los empresarios, sindicatos, políticos y el hombre de la calle la rechazan o, por lo menos, no logran incluirla en sus esquemas mentales. Gran parte de la discusión acerca de la necesidad de que las empresas busquen ser «competitivas» —léase internacionalmente competitivas— disminuyendo sus costos laborales u otros, mejorando la tecnología, flexibilizando el mercado laboral y demás se debe a la dificultad de comprender este concepto. El aumento de la productividad es algo positivo, cuando no se modifican los demás elementos, pero es bueno no porque aumente la competitividad internacional, sino porque aumenta la producción y,

por tanto, los ingresos<sup>6</sup>. Varias recetas de políticas, que en la percepción popular han estado relacionadas con el Consenso de Washington, parecen haber provenído más bien de la falta de comprensión por parte de los no economistas que de la misma economía. No debe sorprender por tanto que se trate de los elementos menos defendibles de dicho Consenso<sup>7</sup>.

El perplejo economista puede demorarse en participar en el debate por muchas razones. La inclinación natural de la mayor parte de las personas es no subirse a las tribunas para tratar temas sobre los cuales no tienen una opinión firme, o rehusarse a argüir contra una política porque desde su punto de vista la evidencia es ambigua. Los investigadores académicos en particular tienden a manifestarse cuando consideran que pueden expresar conclusiones claras. A menudo sus resultados se demoran en llegar hasta los profesionales en la práctica. En cualquier caso, muchos economistas tienen suficiente sentido común para saber que la ambigüedad no es fácil de vender, ni académica, ni políticamente. Así que no parece tener mucho sentido expresar a viva voz la opinión de que la evidencia no es concluyente.

### Naturaleza y debilidades del debate

Desde mi punto de vista, y de acuerdo con los argumentos anteriores, muchos de los cambios neoliberales de políticas fueron mucho más allá de lo que podría respaldarse mediante una investigación sólida<sup>8</sup>. La relación entre la teoría y el análisis empírico dejó mucho que desear durante el curso del debate, tanto en lo que respecta a los temas comerciales, como los que ocupan nuestra atención, como los flujos de capitales. La teoría del comercio sugiere que existe gran variación en la relación costo/beneficio según el tipo y condiciones vigentes de una economía, la naturaleza del beneficio que se obtiene gracias al mayor comercio y la posición que ocupa el país en cuestión en un espectro que corre desde la autarquía hasta el libre comercio. En otras palabras, el tipo de comercio y su incremento pueden ser importantes y deben ser tomados en cuenta. Haber imaginado que un molde único bastaba para formular recomendaciones sobre estos temas no guardaba ninguna

<sup>6</sup> Krugman, Paul R. (1996). *Pop Internationalism*. Boston: MIT Press.

<sup>7</sup> Es cierto que cuando no se cuenta con la tasa de cambio como herramienta para incrementar la productividad de un país, estos otros determinantes pueden ser importantes.

<sup>8</sup> Ello contrasta con algunos otros cambios importantes de política económica, como el surgimiento de la economía keynesiana, cuyas ideas centrales sobre el antídoto que necesitó la Gran Depresión fueron el resultado de grandes avances del análisis económico, aunque una sólida intuición y sentido común permitieron dar algunas respuestas parciales a la crisis, como lo reflejaron las obras públicas implementadas caso por caso, como por ejemplo, el gobierno de Roosevelt en los Estados Unidos y de Bennett en Canadá, antes de que se hubiese construido el nuevo aparato teórico completo.

relación con las expectativas teóricas y la confirmación empírica de que en realidad el beneficio neto del libre comercio varía enormemente según el país<sup>9</sup>.

Para nuestros propósitos, los múltiples mecanismos mediante los cuales el comercio puede afectar los ingresos de un país pueden agruparse en tres categorías.

- (i) El comercio puede generar beneficios mediante la reasignación de recursos entre usos menos a más productivos, como subraya la teoría clásica —estática—.
- (ii) El comercio —y su relación con la inversión extranjera— puede afectar las fuentes dinámicas de crecimiento-inversión y cambio tecnológico.
- (iii) El comercio puede proporcionar una «salida para los excedentes», en el sentido de poner en uso recursos que de otra manera no serían utilizados. Se justifica que este mecanismo se incluya en una categoría independiente de (i), ya que una mayor utilización depende de que el país experimente un superávit en la balanza comercial.

Una taxonomía tan simple no permite captar toda la gama de interconexiones que pueden estar en juego pero, por varios motivos, ayuda a presentar la discusión. Primero, porque la teoría tradicional del comercio se relaciona solo con la categoría (i); no hay cuerpo teórico comparativo que se relacione con la categoría (ii), donde el análisis empírico debe, por tanto, ocupar un rol principal. En segundo lugar, una serie de países en desarrollo parece haber logrado grandes beneficios gracias a un mayor comercio, asociado con la devaluación de las tasas de cambio que originó un superávit en la balanza de pagos. Este mecanismo de beneficios derivados del comercio tiene la característica especial de que, por definición, no todos los países pueden ponerlo en marcha simultáneamente. Los países con superávit deben ser contrapesados por los países deficitarios. La magnitud de los superávits de los países en desarrollo en los últimos años solo ha sido posible gracias al enorme déficit de los Estados Unidos.

¿Qué nos dice la teoría económica acerca de los beneficios derivados del comercio? La teoría clásica —estática— sugiere que los beneficios de la reasignación de recursos entre diferentes industrias serían la norma. No implica que todos los países necesariamente se beneficien, ni que el libre comercio sea óptimo

---

<sup>9</sup> Desde un punto de vista realista es difícil para las grandes instituciones como las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) dar cuenta de las diferencias entre países cuando formulan sus recetas genéricas de política. Por ejemplo, en lo que se refiere a la «condicionalidad», sería políticamente torpe que sean más severas con un país que con otro. Sin embargo, una consecuencia de este hecho es que deberían ser que las IFI sean algo más cuidadosas en el diseño de sus recetas generales de política.

para todas las naciones. Por el contrario, sugiere por lo menos tres condiciones en las cuales la libertad de comercio podría no ser la solución óptima. Una de dichas condiciones está determinada por las «imperfecciones del mercado». Es decir, existe un grupo enorme de estructuras que no se plasman en el mundo real, que es diferente del modelo puramente competitivo, el cual constituye nuestra pieza elemental de construcción intelectual. Incluye fenómenos como la presencia de monopolios, externalidades y otros fenómenos que complican el panorama. Algunas se pueden corregir parcialmente a través de políticas. Otras no, o por lo menos no de manera económicamente eficiente. Algunas no se corrigen por razones políticas, incluso si deberían hacerlo. Una segunda condición involucra los términos del comercio internacional. Un país no maximizará sus ingresos gracias al libre comercio si la demanda por sus exportaciones es inelástica. Un grupo de países —por ejemplo, los exportadores tercermundistas de determinados productos primarios con demanda mundial inelástica— no maximizarán su ingreso conjunto si todos optan simultáneamente por el libre comercio. Una tercera condición se relaciona con la distribución del ingreso. Si el libre comercio aumenta la desigualdad se podría generar una compensación entre el presunto impacto de la mayor producción y su impacto distributivo. En principio, ello puede corregirse mediante impuestos y transferencias, pero incluso dentro de un mismo país esta medida es onerosa, tanto políticamente, como en términos de los recursos que requiere el proceso. Como consecuencia, nadie duda que es mucho mejor hacer que sea el propio funcionamiento de la economía el que genere una distribución equitativa del ingreso, antes de tratar de lograrlo utilizando impuestos y transferencias para corregir una distribución desigual del ingreso primario desde un inicio. En el mundo solo se hace un pequeñísimo esfuerzo para igualar los ingresos, un esfuerzo que probablemente es sobrecompensado por otros pasos en dirección opuesta<sup>10</sup>. En gran medida, el comercio internacional está en manos de las empresas de los grandes países industrializados, cuyas tecnologías y *modus operandi* sugieren que a veces podrían perjudicar la distribución mundial del ingreso.

Aunque menos desarrollada que la teoría tradicional estática del comercio, la reflexión acerca de los mecanismos que vinculan el comercio al crecimiento y la distribución —a través de sus impactos sobre la inversión y el cambio tecnológico— arroja ideas importantes, algunas de las cuales son prometedoras para

---

<sup>10</sup> El estudio de Aksoy y Beghin (2005) para el Banco Mundial pone en evidencia el daño que causa a los países pobres la protección agrícola que otorgan los países desarrollados a productos como el azúcar, lácteos, algodón y arroz. Aksoy, M. Ataman y John C. Beghin (editores) (2005). *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington D. C.: Banco Mundial.

los países en desarrollo, aunque otras son preocupantes. Entre las primeras está el hecho de que el comercio permite la importación de bienes de capital para cuya producción los países en desarrollo presentan una desventaja comparativa, y por lo tanto es posible una mayor inversión con la misma cantidad de recursos ahorrados, así como la introducción del cambio tecnológico que dichos bienes incorporan. Entre las últimas está el hecho de que parte de la tecnología introducida puede ser inadecuada para la dotación de factores del país y, por tanto, podría empeorar la distribución del ingreso.

Lo anterior implica que se debe diseñar pruebas empíricas de los beneficios derivados del comercio de manera que distingan entre los mecanismos responsables de dichos beneficios y la necesidad de tomar en cuenta la posibilidad de que, aunque más comercio pueda ser mejor que menos comercio, el libre comercio podría no ser la mejor de todas las soluciones. Para expresar de otra manera este último argumento, la hipótesis de que el libre comercio constituye la mejor solución universal para los países en desarrollo debe compararse con otras hipótesis. Dichas hipótesis dependerán del observador o analista, pero la alternativa más evidente sería la del modelo de promoción de exportaciones combinado con una protección temporal hacia las importaciones para grupos sucesivos de industrias seleccionadas, tal como se ha hecho en el Extremo Oriente. Los partidarios de dicho modelo están a favor de barreras selectivas al comercio. La cuestión consiste en determinar si la selectividad específica de la protección propugnada por tal modelo es superior —en términos generales o en situaciones específicas— al libre comercio.

¿Qué nos muestra la evidencia empírica? Esta apunta sin duda a la conclusión de que muchos países pueden resultar muy beneficiados gracias al comercio. Pero eso no es ninguna novedad, por lo menos para los economistas. De manera menos clara, pero bastante persuasiva, apunta a la idea de que a partir de su situación —en los años setenta, por ejemplo— muchos países podrían resultar beneficiados si adoptan una mayor apertura, siempre y cuando las políticas de otros países se mantengan constantes. Pero el resto de la historia es bastante nebuloso. Para determinar por qué es necesario examinar con un poco más de detalle el tipo de análisis que se ha llevado a cabo. El análisis ideal de las relaciones entre la política comercial y el crecimiento, ya sea transversal o cronológico, debería incluir medidas generalmente aceptadas de política comercial —lo que se complica, por ejemplo, por la presencia de barreras arancelarias y para arancelarias— que permitan distinguir entre diferentes «estrategias comerciales e industriales», como las del Extremo Oriente; incluir los demás determinantes principales del comercio, especialmente la tasa real de cambio, y del crecimiento como parte del análisis; prestar atención a la dirección de la causalidad; y, evitar la «falacia de la

composición», más allá de qué sea bueno para un solo país en desarrollo y más bien preguntarse qué es bueno para el conjunto. Ningún estudio a mi entender enfrenta todos estos problemas eficazmente y muchos fallan en más de un punto. Los siguientes detalles nos dan una idea del rango de análisis de la relación entre política comercial y crecimiento económico.

### ***Un error básico: la confusión entre correlación y causalidad***

Se ha prestado mucha atención al resultado, ampliamente publicitado, de que el crecimiento de las exportaciones tiende a estar correlacionado con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). Muchos estudios han sido apenas pruebas entre países de la correlación entre la cantidad de comercio —o el aumento del comercio— y el crecimiento del PBI, sin examinar esta proposición básica, es decir, que un mayor número de actividades exportadoras causa el crecimiento, en comparación con la posibilidad de que tanto las mayores exportaciones como el mayor crecimiento hayan sido el resultado conjunto de algo diferente, como del descubrimiento de un nuevo recurso natural exportable, o que la aceleración del crecimiento tiende a generar mayores exportaciones.

### ***Retos a nivel intermedio***

Los estudios que no han caído en la trampa descrita previamente han sufrido, sin embargo, varias otras dificultades. Uno ha sido el problema de encontrar una buena variable para medir la política comercial. En cierta coyuntura se señaló el hecho más bien embarazoso de que los posibles indicadores alternativos de la apertura de la política comercial no estaban bien correlacionados entre sí, lo que implica que, dependiendo de cuál se utilizara, cambiarían los méritos relativos de una u otra política comercial<sup>11</sup>. Entre los culpables de utilizar el ahora muy criticado ratio exportaciones/PBI se encuentran Sachs y Warner<sup>12</sup> y Dollar y Kraay<sup>13</sup> para quienes era una de dos medidas. Un problema reside en la medida en que reconocen el posible pero evidente efecto de «sesgo». La interpretación de los resultados empíricos también se complica porque los resultados del mismo

---

<sup>11</sup> Pritchett, Lant (1996). Measuring outward orientation in developing countries: Can it be done? *Journal of Development Economics*, vol. 49, n° 2, pp. 307–335.

<sup>12</sup> Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995). Economic Reform and the Progress of Global Integration. Harvard Institute of Economic Research Working Papers n° 1733. Harvard - Institute of Economic Research.

<sup>13</sup> Dollar, David y Aart Kraay (2004). Trade, Growth, and Poverty. *Economic Journal. Royal Economic Society*, vol. 114, 493, pp. F22-F49, 02.

tipo de análisis no parecen cronológicamente estables. Por ejemplo, los resultados de Sachs y Warner (1995) se desmoronan en los años noventa<sup>14</sup>.

### ***Fallas generales***

Hay otros tres problemas que han sido más bien universales, o casi universales. El primero fue el fracaso general para distinguir los mecanismos mediante los cuales el comercio puede afectar el crecimiento<sup>15</sup>, y especialmente para separar el impacto de la política de tasa de cambio del impacto de la política comercial —que se define como la relación de los bienes transables con la estructura de precios—. Debido a que los cambios en la tasa de cambio real tienden a ser mucho mayores y más rápidos que los cambios de la política comercial, si no se introduce esta variable apropiadamente, cualquier análisis queda abierto a un sesgo considerable que puede ser un determinante importante del comercio, crecimiento, asignación de fuerza de trabajo y otras variables del producto. Se ha demostrado que las tasas de cambio reales mal alineadas o volátiles pueden tener un costo muy alto en términos de rendimiento económico. El costo de una mayor integración a los mercados mundiales de capitales ha disminuido significativamente —y a veces incluso ha pasado a ser negativo— gracias al impacto de dichos movimientos sobre la tasa de cambio real y el efecto disruptivo resultante sobre la economía local. En comparación con la política de tasa de cambio, la política comercial ha recibido un análisis sumamente desequilibrado. Mientras que el crecimiento de la producción de productos exportables e importables se debe a una devaluación real, lo que se evidencia en las mediciones de los resultados de la política comercial implementada —como en la relación entre las exportaciones y PBI—, es esencial darse cuenta que los beneficios resultantes del crecimiento no se pueden generalizar para todos los países, ya que no todos pueden experimentar simultáneamente déficit de la balanza comercial. Los beneficios derivados del comercio a través de los mecanismos dinámicos de inversión y cambio tecnológico, si bien no están sujetos a la recién mencionada dificultad que surge en el caso de la tasa de cambio, simplemente son difíciles de medir con cierta precisión. Esto es un problema

---

<sup>14</sup> Wacziarg, R. y K. Horn Welch (2003). Trade Liberalization and Growth: New Evidence. Documento de trabajo N° 10152. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

<sup>15</sup> Aunque algunos estudios han llegado más allá de esta correlación entre comercio y desarrollo para tratar de aislar los factores subyacentes. Por ejemplo, si las actividades exportadoras tienen una mayor productividad, de tal manera que una reorientación de recursos en esa dirección aumentaría el PBI total —resultado que menciona Feder (1983)—, ¿fueron las exportaciones las que pusieron en uso recursos previamente subutilizados o hubo otros mecanismos responsables? Véase Feder, Gerson (1983). On Exports and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, vol. 12, pp. 59-74.

serio, ya que un cambio modesto en la tasa de inversión o cambio tecnológico del país puede contrarrestar una mejora importante de la asignación de recursos. La incapacidad para identificar los impactos del comercio sobre dichas variables deja, por tanto, un gran vacío en el panorama general.

En segundo lugar se encuentra la imposibilidad de distinguir entre un enunciado irrestricto en el sentido de que «más comercio es mejor», frente a una propuesta diferente según la cual la alternativa óptima es tratar de lograr la mayor libertad comercial. Es decir, confrontar la opción del libre comercio con alternativas específicas que impliquen cierta protección. Para la mayor parte de países se esperaría que al aumentar el comercio disminuya su costo. Es probable que el comercio más importante para un país sea el que subsiste a pesar de un elevado costo de transporte, altos aranceles u otras barreras. A medida que un país disminuye su grado de protección puede ingresar a un rango donde una unidad adicional de comercio reditúa menos beneficios. Recordemos que un comercio libre —sin ningún tipo de control— en un mundo de actores poderosos, como las corporaciones multinacionales que pueden estar en competencia con empresas nacionales más pequeñas, deja abierta la vía para prácticas nefastas como los precios predatorios y otras formas de lo que se conoce como «competencia desleal». De hecho, la existencia de normas «antidumping» refleja el hecho de que prácticamente nadie cree que el comercio libre sea óptimo<sup>16</sup>. Tal como ya se ha señalado, mientras que las dos variables menos analizadas hayan sido la tasa

---

<sup>16</sup> En las últimas décadas ha proliferado la bibliografía que relaciona la teoría y política del comercio internacional con la estructura industrial, e incorpora las imperfecciones del mercado en el análisis del comercio internacional. Entre los aportes seminales a dicha bibliografía se encuentra Spencer y Brander (1983). Esta modificación realista de la teoría comercial simple hace que las conclusiones e implicaciones de las políticas de dicha teoría estén mucho menos definidas. Quienes nunca llegaron tan lejos en su comprensión de los problemas de comercio tienden a ser tanto más simplistas en su reflexión y a estar más convencidos de los méritos del libre comercio que los que sí avanzaron en la comprensión de dichos problemas. Pero aún antes de que se agregase tales refinamientos teóricos a la teoría general de comercio era evidente que el argumento de la industria naciente que debía recibir protección en los países en desarrollo podría ser validada, dependiendo del monto de reducción de costos que se podría alcanzar exclusivamente mediante la producción real. En términos económicos es una cuestión empírica. Lo que se sabe acerca de la tasa de «aprender haciendo» hace que el argumento económico teórico en favor del libre comercio sea poco plausible como generalización, debido a que todavía hay mucho que «aprender haciendo» en el ámbito de la producción. En muchos países, el argumento más convincente en favor del libre comercio o algo muy parecido, no es económico en absoluto, sino antes bien político-administrativo. El argumento en favor de la industria naciente que necesita protección solo dará el fruto positivo que sugiere la teoría si se protege a las industrias correctas en el momento correcto y de forma eficiente. Los errores de una toma de decisiones excesivamente politizada o la incompetencia administrativa pueden hacer que los beneficios potenciales de la protección nunca se hagan efectivos. Spencer, Barbara J. y James A. Brander (1983). *International R & D Rivalry and Industrial Strategy*. *Review of Economic Studies*, vol. 50, n° 4.

de cambio y el cambio de inversión o tecnología, el mayor pecado desde una perspectiva metodológica más amplia habría sido la incapacidad para diseñar experimentos que permitan distinguir entre el enunciado de que una mayor libertad comercial es óptima en cualquier circunstancia y la opinión contrapuesta de que, aunque el comercio es algo positivo en muchas o todas las circunstancias, hay situaciones específicas en las que no es lo mejor. Si, por ejemplo, aceptamos que el argumento más sólido en favor de un cierto grado de protección tiene que ver con el proceso de aprendizaje de una industria naciente, deberíamos hacer una prueba que compare los de protección apropiada con los resultados de situaciones comparables sin dicha protección —u otorgada en diferente grado—. Incluso si todos los problemas metodológicos que han recibido atención en la bibliografía —desde la calidad de los datos hasta una definición apropiada de las variables, pasando por errores de especificación, variables omitidas, endogeneidad y dirección de la causalidad<sup>17</sup>— han sido tratados con éxito por algún autor —y se trata de un supuesto bastante importante—, nadie parece haber atacado este problema central. Por lo menos para quienes aceptan que es bueno tener mucho comercio y que los países en desarrollo no comercian lo suficiente. Abordar esta cuestión con éxito puede ser muy difícil. Sin embargo, no haberlo hecho no debe significar que ya se haya cerrado el capítulo sobre el problema de la relación entre comercio y crecimiento.

Comentarios como «los países más abiertos crecen más rápido» no nos ayudan a abordar la cuestión política, que ahora cobra mayor relevancia, sobre si un país en desarrollo que ya comercia grandes volúmenes, y donde las barreras al comercio no son demasiado elevadas, no solo debería eliminar dichas barreras, sino también reorientar otros componentes de su política industrial, como la inversión en infraestructura o el acceso a créditos especiales que favorezcan a ciertas actividades. Abordar esta cuestión mediante análisis estadísticos entre países es un proceso enrevesado. Requiere, junto con todos los demás pasos necesarios para evitar que se omitan variables relevantes y para determinar la dirección de la causalidad, dos pasos adicionales: permitir una posible relación cuadrática entre comercio y desarrollo e introducir explícitamente la política industrial en el análisis, de manera que refleje la hipótesis de que, en ciertas circunstancias, algunas restricciones al comercio pueden tener efectos positivos. Este último tipo de prueba implica introducir un retraso en el análisis que permita aceptar el supuesto costo a corto plazo de la protección, a cambio de la expectativa de una ganancia a largo plazo.

---

<sup>17</sup> Frankel y Romer (1999) llegan a la conclusión de que la causalidad va del comercio al crecimiento, y no en la dirección contraria. Véase: Frankel, Jeffrey A. y David Romer. (1999). Does Trade Cause Growth? *American Economic Review*. *American Economic Association*, vol. 89, 3, pp. 379-399.

La imposibilidad de especificar dichos retrasos como parte del ejercicio integral llevaría a una lectura sesgada de los beneficios de la apertura; si no se trata de modelar el retraso en la llegada de los beneficios específicos para una industria, el aumento del costo de la protección a corto plazo o temporal podría contribuir a determinar que la apertura es buena y la protección es mala. Esto podría ser cierto si la protección lleva a una competitividad exportadora en el futuro, de tal manera que cuando el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico emerjan simultáneamente dentro de unos años, dicha relación vuelva a ser interpretada a favor de un comercio más libre, aunque de hecho el mayor ratio entre exportaciones y PBI se deba a la protección en la actualidad. Queda por ver si dichos puntos ciegos de la metodología han sido importantes en los resultados econométricos logrados hasta el momento; mientras no sea posible tratarlos de manera convincente no se podrá hacer generalizaciones sobre cuál política —comercial o industrial— será mejor.

Por último, como ya se señaló, pocos analistas han abordado, incluso mediante simples comentarios, el hecho de que cualquier prueba —transversal o temporal— que defina un país como unidad de observación tiende a exagerar los beneficios del comercio para el grupo de países que compite en las mismas categorías de exportación. Este reto metodológico no se puede abordar de manera eficaz en el contexto del análisis usual interpaíses o de estudios de casos que requieren un paso analítico adicional diferente. No se puede culpar a los estudios por no dar dicho paso, pero sí por no mencionar las implicaciones de no darlo. Incorporar al diseño de la investigación la capacidad de pronunciarse sobre si el libre comercio es mejor que otra política específica probablemente sea igual de difícil, pero la imposibilidad de hacerlo también requiere que califiquemos de forma apropiada el significado de cualquier resultado.

Muchas declaraciones y un frustrante número de publicaciones académicas no han sido calificados como se debía<sup>18</sup>. Se puede perdonar a los economistas

---

<sup>18</sup> A un extremo, las experiencias nacionales fueron seriamente malinterpretadas, como cuando algunos observadores interpretaron los casos de éxito en el Extremo Oriente como resultado de las políticas de libre comercio, en lugar de interpretarlos como una fuerte orientación hacia el exterior destinada a incrementar las exportaciones junto con frecuentes niveles de alta protección que ayudaban al surgimiento de otras industrias. A veces, dichas interpretaciones erróneas constituían probablemente actos de deshonestidad. A menudo parecían ser el resultado de supuestos teóricos e ideológicos tan fuertes que sus enunciadores realmente estaban convencidos de lo que decían. Se trataba de otra forma de falta de rigor en el uso de la información presentada. El conocido estudio «El Milagro del Extremo Oriente» del Banco Mundial (1993), aunque no es ejemplo extremo de dichos fracasos, recibió una considerable crítica por permitir que las conclusiones fuesen guiadas exageradamente por expectativas pre-existentes. El estudio de Fishlow *et al.* (1994) constituye uno de los trabajos críticos al respecto. Véase: Banco Mundial (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Washington D. C.: Banco Mundial; y Fishlow, Albert; Catherine Gwin;

en general por asumir un vínculo entre comercio y crecimiento, ya que gran parte de la teoría del comercio —si bien es cierto, la de los modelos teóricos más simples— lo sugiere enfáticamente. Pero no se les puede perdonar tan fácil por no haberse tomado el tiempo suficiente para elevar el análisis econométrico de este tema, por lo menos a partir del nivel básico donde se encontraba ya hace veinticinco años, es decir, preocuparse por la endogenidad y los sesgos de las variables omitidas, tratando de reconciliar los resultados transversales y temporales, entre otros. Si bien los estudios iniciales no cometieron el error de sacar conclusiones que no se derivaban de los datos, se equivocaron porque no advirtieron sobre la incertidumbre que crearon los intentos de cumplir con dichos parámetros econométricos —a menudo debido a que los datos lo hacían muy difícil e incluso imposible—.

### *¿Dónde estamos ahora?*

Siempre habrá estudios que sostengan que la apertura y el crecimiento van juntos, ya que parece no existir razón para dudar que la existencia de un verdadero vínculo causal entre mayor apertura y crecimiento más rápido es un fenómeno bastante común. Las insuficiencias metodológicas de muchos estudios iniciales ya han sido criticadas, principalmente por Rodríguez y Rodrik<sup>19</sup>. Varios estudios recientes evitan muchos de sus errores iniciales. Los resultados son confusos, incluso entre los estudios más sofisticados sobre si «un cambio de política que favorezca un comercio más libre incrementaría la tasa de crecimiento», independientemente de si el país se encuentra lejos o cerca de tal posición, así como también libre de las características específicas del país —aunque en algunos países ciertas características nacionales interactúan con la política comercial—. De un lado se encuentran análisis como Frankel y Romer (1999) y Dollar y Kraay (2004), que responden a la mayor parte de las críticas formuladas a los primeros estudios entre países y, de otro lado, tenemos una reciente y cuidadosa revisión y crítica de la bibliografía, cuyos autores llegan a la conclusión de que «una vez que se tratan los problemas metodológicos iniciales como la endogenidad y las variables omitidas, no existe más evidencia de una relación significativa entre la apertura y el crecimiento»<sup>20</sup>. Probablemente la contradicción aparente de dichos

---

Stephen Haggard; y, Dani Rodrik (1994). *Miracle or design? Lessons from the East Asian experience*. Washington D.C.: Overseas Development Council.

<sup>19</sup> Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001). Trade Policies and Economic Growth: A Sceptical Guide to the Cross-National Evidence. *NBER Macroeconomics Annual 2000*, pp.261-325.

<sup>20</sup> Todavía no parece ser el punto de vista mayoritario, ni siquiera entre investigadores razonablemente serios. Véase: Hallak, Juan Carlos y James Levinsohn (2004). *Fooling Ourselves: Evaluating*

estudios refleja el hecho de que cuando la porción de varianza explicada por el comercio y otras variables que se incluyen en las regresiones tiende a ser reducida, las diferencias en especificación, período temporal y conjunto de países incluidos puede dar lugar a diversos resultados. En cualquier caso, incluso si fuese posible llegar a la conclusión de que uno de los estudios nos presenta un panorama más exacto de la relación promedio entre política comercial y crecimiento en un momento dado, tampoco nos daría la respuesta a otra interrogante importante, si «ciertos tipos de interferencia con el libre comercio pueden ser buenos, ya sea para países en particular o grupos de ellos».

### ***La historia de la desigualdad y la pobreza***

Sobre la cuestión de las implicaciones distributivas del libre comercio, los documentos del Consenso de Washington tienen poco o nada que decir. Sin embargo, algunos partidarios del cambio de política previeron resultados positivos basándose en la teoría de Heckscher-Ohlin, según la cual a medida que aumenta el comercio, aumentan los precios de los factores abundantes en el país y disminuye el precio de sus factores escasos. Cuando se asumía que la mano de obra —no calificada— era el factor abundante en los países en desarrollo, este teorema auguraba que la liberalización tendría positivos efectos<sup>21</sup>. La experiencia distributiva de los primeros éxitos en el Extremo Oriente, especialmente en Taiwán y Corea, había sido positiva debido a que experimentaron índices relativamente bajos de desigualdad, la cual disminuyó por en cierta medida —como en Taiwán— o se mantuvo constante —en el caso de Corea— durante el proceso inicial de crecimiento de las exportaciones. Esto fue consecuencia de la naturaleza intensiva en mano de obra de las industrias productoras de exportaciones. En general, sin embargo, es más difícil hacer predicciones confiables acerca de los efectos de las políticas sobre la distribución de ingresos que acerca de su efecto sobre el crecimiento, ya que los procesos que determinan la distribución no son bien entendidos, su medición a

---

the Globalization and Growth Debate. Documento de trabajo N° 10244. Washington D.C.: National Bureau of Economic Research, pp. 11.

<sup>21</sup> Krueger (1983) fue un exponente destacado de esta opinión. Balassa *et al.* (1986) sostienen que la liberalización financiera y la comercial nivelarían el campo de juego a favor de la pequeña y mediana empresa, lo que tendría consecuencias positivas sobre la eficiencia y la distribución. Véase: Krueger, Anne O. (1983). *Trade and Employment in Developing Countries, Volume 3, Trade and Employment in Developing Countries: Synthesis and Conclusions*. Chicago: University of Chicago Press; y Balassa, Bela; Gerardo M. Bueno; Pedro Pablo Kuczynski; y, Mario Henrique Simonsen (1986). *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. México D. F., Washington D. C. y Río de Janeiro: Colegio de México, Institute for International Economics y Fundación Getulio Vargas.

menudo es deficiente y solo se cuenta con datos aceptables para períodos menos prolongados en comparación con los datos del PBI. Por tanto, hay que actuar con precaución en esta área. El optimismo de los partidarios de la liberalización —mucho menos generalizado que el de los partidarios de crecimiento— también resultó equivocado, si juzgamos a partir de la frecuencia de los incrementos de la desigualdad desde que se introdujo las reformas. Aunque este patrón de ninguna manera es universal, se ha reproducido con suficiente frecuencia como para producir un incremento considerable en los promedios de desigualdad interna en los países<sup>22</sup>. La brecha entre la esperada disminución de la desigualdad y el incremento que ocurrió fue mayor en América Latina, en donde la mayor parte de los países históricamente han sufrido altos niveles de desigualdad. En este caso una fuente de error de predicción está en el hecho que América Latina no es la región de «bajos salarios» del mundo comercial. Varios países de Asia y África reclaman este título y son principalmente los países asiáticos los que han conquistado los mercados internacionales con productos intensivos en mano de obra. Por tanto, el teorema de Heckscher-Ohlin no implicaba de hecho un aumento del salario real de la mano de obra no calificada en América Latina, sino más bien en países como Vietnam, China y Bangladesh. Las discusiones acerca de la distribución tampoco pusieron suficiente énfasis en la caída del precio de la maquinaria en los países en desarrollo por efecto del libre comercio lo que, *ceteris paribus*, desalienta el uso de mano de obra. Además, no tomaban en cuenta que las grandes empresas suelen estar en mejor posición para participar en el comercio internacional, sobre todo en el comercio de larga distancia con los países desarrollados, y son dichos países los que suelen ser más intensivos en capital que los países pequeños; un comercio más libre podría implicar que esas grandes empresas desempeñen un papel más importante en la economía y, por este hecho, producirían una distribución de ingreso menos igualitaria.

En todo caso, sea cual fuere la fuente de estas predicciones erróneas, la globalización-liberalización no se ha asociado a una tendencia hacia una menor desigualdad dentro de un país. Tanto la teoría como la evidencia empírica ponen énfasis en que los impactos del crecimiento del comercio sobre la distribución varían significativamente según el tipo de país. Winters, McCulloch y MacKay<sup>23</sup> inician su muy útil revisión de la relación entre liberalización comercial y pobreza señalando que «si fuese fácil medir tanto la liberalización comercial como la pobreza, y si hubiese muchos casos históricos en los que la liberalización

<sup>22</sup> Berry, Albert y John Serieux (2002). *Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the 20th Century (1980–2000)*. Manuscrito.

<sup>23</sup> Winters, L. Alan; Neil McCulloch; y, Andrew MacKay (2004). Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far. *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, marzo, pp. 72-115.

podiese considerarse como el principal shock económico, sería fácil derivar empíricamente la existencia de regularidades entre ambos. Desafortunadamente, estas condiciones no se sostienen, por lo que hay relativamente poca evidencia directa al respecto»<sup>24</sup>. Señalan el fuerte impacto que ha tenido la expansión del comercio sobre la reducción de la pobreza en Vietnam, cuyas exportaciones son intensivas en mano de obra y concluyen, aunque con gran cautela, que en general «con suficiente cuidado, la liberalización comercial puede ser un componente importante de una estrategia de desarrollo pro-pobre»<sup>25</sup>. Al argumentar que el comercio promueve el crecimiento, incluso cuando la evidencia directa no es muy clara, señalan que «existe consenso universal de que el crecimiento y desarrollo económicos sostenidos requieren mayor productividad»<sup>26</sup>. Sin embargo, gran parte de los incrementos de la productividad relacionados con el libre comercio corresponden a las empresas del sector formal o industriales. Lo que deseamos son incrementos de productividad en todas las economías, sin una disminución concomitante de las tasas de participación de la fuerza de trabajo. Dichos incrementos tienden a ser prácticamente sinónimos del crecimiento en sí y podríamos esperar que aparezcan como una relación causal entre mayor comercio y crecimiento más rápido. Cuando no se manifiestan de tal forma es más probable que lo que esté sucediendo sea un ensanchamiento de la brecha de productividad entre las empresas, cuyo impacto sobre el crecimiento global sería ambiguo, pero probablemente tendría un impacto más bien negativo sobre la distribución de ingreso. Una de las revisiones importantes y recientes del impacto de las reformas en América Latina, realizada por CEPAL a fines de los años noventa sugiere un cierto resultado en este sentido en lo regional. En su evaluación global, a partir de estudios realizados en nueve países seleccionados por Stallings y Peres<sup>27</sup> llegan a la conclusión de que:

La evidencia econométrica sugiere que las reformas han tenido un impacto positivo sorprendentemente pequeño sobre el crecimiento y la inversión, así como un pequeño impacto negativo sobre el empleo y la distribución de ingresos.

[...]

Las reformas fomentaron la inversión y la modernización pero, al mismo tiempo dieron lugar a diferencias significativas de desempeño entre países de crecimiento

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*: 72.

<sup>25</sup> *Ibíd.*: 108.

<sup>26</sup> *Ibíd.*: 80.

<sup>27</sup> Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000). *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: CEPAL, ONU y Brookings Institution.

rápido o lento, sectores dinámicos hoy retrasados, brechas entre grandes y pequeñas empresas y un creciente diferencial de ingresos en la población.

Debe señalarse que ni los datos sobre el crecimiento del PBI ni sobre la distribución de ingresos toman en cuenta muchos otros determinantes del bienestar humano que también son importantes. Una omisión evidente son los impactos sobre el medio ambiente, tema de gran debate en el contexto de las reformas de política. Otro son los cambios en los patrones de inserción en el mercado laboral. En las últimas décadas se ha observado una disminución de la estabilidad en los empleos individuales, cuyo presumible impacto negativo sobre el bienestar no se toma en cuenta en las mediciones del PBI<sup>28</sup>. Correcta o no, a menudo se considera el aumento de la flexibilidad de los mercados laborales como una herramienta necesaria para competir en mercados internacionales en las nuevas condiciones imperantes. La conquista de los mercados de los países menos desarrollados (PMD) por las marcas, gustos y estilos de vida extranjeros es un tema sumamente controvertido sobre el cual es bastante fácil llegar a juicios negativos desde la perspectiva del bienestar del PMD.

### **Predicciones frente a resultados en América Latina**

América Latina y África son dos grandes regiones donde, con pocas excepciones, las reformas de política han dado los resultados que más se han alejado de las expectativas. En América Latina sigue siendo un reto interesante explicar la desaceleración del crecimiento entre la época cumbre de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones —cuando la región crecía a un promedio anual de 5,5%— y el reciente periodo postcrisis —con un promedio de aproximadamente 3% a partir de 1990—. En la actualidad, una pequeña parte de esta disminución se explica por la menor tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo de la región, aproximadamente 2,6% al año desde 1990, en comparación con aproximadamente 3,5% al año en el período precedente<sup>29</sup>. Una porción más importante de la diferencia se explica por la significativa caída de la tasa de inversión. Y la tasa de retorno por unidad de inversión —definida como la razón entre el producto marginal bruto y la inversión bruta— también ha sido menor, aunque es más difícil de interpretar y estimar, debido a que no queda muy claro

---

<sup>28</sup> Véase Osberg, Lars (1998). *An Index of Economic Well-being for Canada*. Ottawa: Human Resources Development Canada, Applied Research Branch.

<sup>29</sup> Aunque el crecimiento rápido de la población y la fuerza de trabajo traerían como resultado un menor crecimiento del ingreso per cápita si causan un crecimiento algo más rápido del ingreso total.

si el ratio entre el producto neto marginal y la inversión neta, que es conceptualmente más relevante, también es menor. El hecho de que la tasa de inversión tenga algo que ver con la desaceleración revela otra debilidad de las predicciones sobre los beneficios de la liberalización. Como se señaló anteriormente, si bien se sabe que la inversión es una variable clave —e incluso la única clave— que explica las tasas de crecimiento, todavía no alcanzamos a entender completamente sus determinantes. Por eso es más difícil predecir el impacto de un cambio de política como la liberalización sobre la inversión que sobre la composición del producto entre bienes transables, los cuales constituyen el foco de atención de la teoría estática del comercio internacional. La mayor parte de los cálculos basados en dicha teoría estática sostienen que la eficiencia del PBI se incrementará gradualmente a medida que se vayan eliminando las distorsiones de precios, como los aranceles que gravan las importaciones. La mayor parte de los estudios que predicen incrementos significativos han incorporado algunos supuestos sobre el impacto de la liberalización en las inversiones o algún otro proceso dinámico, como el cambio tecnológico. Asumir que una variable mal comprendida como la inversión, que depende en gran medida de lo que Keynes llamó los «espíritus animales» —es decir, los instintos de los hombres de negocio—, responderá positivamente a una reforma específica, entraña riesgos. Podría muy bien suceder que el marco de la ISI le daba al inversionista una mayor sensación de la seguridad de sus ganancias que un mercado abierto, como predijo Hirschman<sup>30</sup>, o que, como también observó, una alternancia entre mayor o menor apertura al intercambio internacional sería óptima para muchos países<sup>31</sup>.

Otro factor obvio que explicaría el crecimiento más lento de América Latina ha sido el impacto de las crisis financieras que han plagado el período de liberalización. Si no se hubiesen producido dichas crisis —es decir, en ausencia de la liberalización de la cuenta de capitales que las causó—, el crecimiento habría sido significativamente mayor. Podría incluso haber sucedido que la liberalización del comercio por sí misma no habría reducido el crecimiento en absoluto, en cuyo caso la liberalización financiera cargaría con toda la culpa de la desaceleración.

Como se señaló, las esperanzas de que la liberalización condujese a una menor desigualdad han resultado infundadas hasta el momento. En lugar de disminuir, el promedio de desigualdad —medido según el coeficiente de Gini— ha aumentado

---

<sup>30</sup> Hirschman, Albert O. (1965). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

<sup>31</sup> El argumento tradicional sobre la industria naciente y la protección temporal proporcionada por el modelo asiático, hasta que una industria específica haya tenido la oportunidad de madurar, podrían considerarse como elementos de un tipo específico de alternancia.

en varios puntos porcentuales<sup>32</sup>. El infundado optimismo se puede explicar por la expectativa de que una reasignación estática de recursos favorecería a las industrias intensivas en mano de obra, así como por el bloqueo de los efectos negativos de los patrones de inversión y cambio tecnológico. Y si fuese cierto, como sostienen Cornia y Court<sup>33</sup>, la «[...] liberalización del sistema financiero doméstico e internacional ha causado un incremento de la desigualdad de ingreso mucho mayor que el causado por otros cambios de política, como la liberalización del comercio y los mercados laborales y las privatizaciones», entonces este componente de las reformas sería también culpable por el lado de la distribución de ingresos como parece haberlo sido por el lado del crecimiento.

A pesar de la disminución del ritmo del crecimiento, los defensores de las reformas podrían sostener, como de hecho lo hacen, que el crecimiento ha sido mejor —o eventualmente será mejor— con las nuevas políticas que lo que habría sido durante el mismo período con las políticas anteriores, debido a una serie de razones, entre las que se cuentan las siguientes:

- La capacidad del modelo de ISI para generar altas tasas de crecimiento se estaba agotando. Llegó a su inevitable fin en los años setenta, hecho que contribuyó al aumento del endeudamiento de la región durante dicha década y a la resultante crisis<sup>34</sup> de deuda.
- El período de crecimiento por ISI fue más favorable al crecimiento rápido debido a razones exógenas, como los altos precios de los productos básicos, que durante el período transcurrido desde 1990.
- El legado de la ISI y la crisis de la deuda han frustrado el crecimiento en el nuevo modelo, manteniéndolo por debajo de su potencial.
- Como cualquier otro modelo, el reciente modelo neoliberal ha atravesado su propia etapa de «aprendizaje en la práctica» y no ha alcanzado aún su máximo potencial. Para lograrlo es necesario eliminar los problemas

---

<sup>32</sup> El incremento promedio es menor cuando se pondera el cambio del coeficiente de Gini según la población del país, ya que parece no haberse producido un incremento de la desigualdad en Brasil.

<sup>33</sup> Cornia, Giovanni Andrea y Julius Court (2001). *Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization*. Helsinki : UNU/WIDER, pp. 18.

<sup>34</sup> El argumento del «agotamiento» es parcialmente plausible pero no significativamente, puesto que países como Brasil y Colombia ya estaban dando el evidente paso de combinar la protección del mercado interno con el fomento de las exportaciones mucho antes de que los alcanzara la crisis de la deuda. En otras palabras, estaban empezando a seguir la receta asiática. Una amenaza más seria que la muerte inevitable debido a factores puramente económicos es el peligro de que los países adopten una política restringida de ISI durante demasiado tiempo debido a errores de política o intereses creados.

iniciales, entre los que se incluyen elementos heredados de la ISI. Uno de dichos problemas han sido los errores relacionados con la liberalización de los flujos de capitales internacionales hacia y desde los países en desarrollo.

De estos argumentos, los dos últimos probablemente sean los más plausibles, aunque los cuatro son válidos. Sin embargo, el hecho básico que sorprende en cualquier comparación del crecimiento durante el período de ISI y el período neoliberal —admitiendo que existe ambigüedad sobre la definición exacta de cada uno de dichos períodos— es el gran diferencial de crecimiento a favor del primer período. Sostener que el nuevo modelo es sustancialmente mejor que el antiguo desde la perspectiva del crecimiento, donde una razonable definición de «sustancial» sería una tasa de crecimiento de por lo menos 1% anual más rápido, tendríamos que creer que los argumentos mencionados explican un enorme diferencial de 3,5% anual —es decir, la diferencia entre un crecimiento efectivo no mucho mayor que 3% y un «crecimiento significativamente mayor que el de ISI» igual a 6,5%—.

### Aspectos institucionales del debate

Es útil distinguir entre los diferentes participantes institucionales en los debates y discusiones acerca de las reformas económicas. Como es usual, existe cierta confusión respecto del lugar que ocupa cada quien por el hecho de que algunos individuos e instituciones pueden ser difíciles de clasificar y porque podría incluirse categorías híbridas. Sin embargo, los siguientes parecen ser los actores más importantes.

- i. académicos y otros investigadores/analistas independientes de los países desarrollados y en desarrollo;
- ii. entidades internacionales, como el Banco Mundial, FMI, PNUD, CEPAL, UNICEF, etcétera;
- iii. gobiernos de países desarrollados;
- iv. gobiernos de países en desarrollo;
- v. empresas de países desarrollados;
- vi. centro de investigación con intereses específicos.

Se puede considerar en principio que las primeras cuatro categorías son las que posiblemente tendrían como objetivo principal el interés público, es decir, no representan intereses creados específicos, como sí lo haría un ente gremial o

un sindicato. Por supuesto, forma parte del proceso político que cada grupo de interés trate de crear la ilusión que su posición responde a un interés más general. Las decisiones de política principalmente las toman los gobiernos, aunque los entes internacionales también toman algunas. Los grupos de intereses creados, como las grandes empresas y sindicatos, ejercen su influencia principalmente a través de los gobiernos. Para pulir sus argumentos, financian «centros de investigación» —*think tanks*— que dependen de ellos. La reflexión «relativamente independiente» puede nacer en cualquier punto, excepto donde existen intereses creados y en sus órganos, que comprensiblemente descartan dicha independencia. Las categorías (i) a (iv) realizan investigación y análisis para alcanzar sus propios propósitos o, en el caso de los académicos independientes, según sus propios intereses. Sin embargo, la mayor parte de las instituciones, incluso los gobiernos, tienen en un momento u otro, ciertas ideas determinadas sobre temas importantes. De hecho, casi tienen que aferrarse a ideas firmes para poder manejar sus responsabilidades de manera estable y coherente. Las ideas y las prácticas que se basan en ellas por tanto tienden a cambiar con poca frecuencia. Algunas entidades internacionales, así como gobiernos nacionales, en cierta medida pueden ser «capturados» por grupos de intereses creados, lo que no debe sorprendernos, ya que son la creación de sus propios gobiernos nacionales. Pero sus clientelas y sus mandatos de responsabilidad son diferentes, como consecuencia de lo cual en ciertos temas tienden a mantener perspectivas diferentes, incluso de la de los gobiernos en el caso de tales entidades internacionales. Los individuos de cada una de las categorías que hemos mencionado interactúan con los individuos de las demás, y existe bastante movilidad entre algunas categorías a lo largo del tiempo. En el ámbito económico existe una gran y continua interacción entre los economistas académicos y los economistas del Banco Mundial o el FMI, por ejemplo.

La distinción entre ideólogos, representantes de intereses creados e investigadores empíricos serios se puede aplicar de manera similar tanto a las instituciones como a los individuos. Una diferencia, de grado si no de especie, entre los investigadores académicos individuales y las voces institucionales es que las opiniones de los primeros están substancialmente —en teoría completamente— libres de las preferencias de las instituciones —universidades— donde trabajan. Hay todavía tendencias y fases en las opiniones de los economistas académicos pero se relacionan más a temas intradisciplinarios, lo que determina el tipo de patrones de contratación que siguen las facultades universitarias y no tanto con los puntos de vista de las universidades que los contratan. Esto contrasta con lo que sucede en otras instituciones de investigación, ya sea las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, otras entidades de las Naciones Unidas, como el PNUD, o centros de investigación

que a menudo responden a un conjunto de opiniones bien definidas, las cuales se entienden mejor en términos de ideologías. En los Estados Unidos, donde el fenómeno de los *think tank* está más desarrollado, las inclinaciones ideológicas abarcan esencialmente desde el centro hasta bastante a la derecha, con poca o ninguna representación de la izquierda, porque existe poco respaldo financiero para dichos voceros de opinión en los Estados Unidos<sup>35</sup>. Parece haber una correlación entre la proximidad al centro del espectro político y la seriedad de las investigaciones, pero también parece existir un rango considerable en la calidad de las investigaciones en las instituciones a la derecha del centro. Así, por ejemplo, el Instituto Hoover y el Instituto Americano de la Empresa cuentan con un número de investigadores capacitados, a diferencia de otros *think tanks*.

Las políticas que persigue cualquier institución reflejan los intereses que representan y las convicciones de sus operadores con respecto a la mejor manera de promover dichos intereses. En tanto institución orientada a servir el «interés general mundial», el Banco Mundial tiene como objetivo implícito mejorar el bienestar de todas las personas del planeta. Y la gran mayoría de su personal parece efectivamente buscar dicho objetivo, partiendo de su comprensión de la realidad —de cómo operan las economías, los gobiernos, lo que desea la gente, etcétera—. Los miembros del personal del BM no son en absoluto la contraparte del vocero de la empresa tabacalera quien, a pesar de conocer mejor los hechos, sostiene que su producto no es peligroso para la salud humana, o el corredor de acciones que propaga en la televisión las virtudes de una acción de la bolsa, mientras que en privado vende sus acciones y recomienda a sus amigos más cercanos que lo imiten. De hecho, muchos voceros de los intereses creados tampoco son particularmente deshonestos. Muchos «lobistas» de las empresas de los países industrializados que tratan de aumentar el acceso a los mercados del Tercer Mundo están convencidos de que dichas iniciativas favorecen los intereses de los países en desarrollo, así como los suyos propios. La ideología del libre mercado se los hace parecer evidente y la teoría simplista del comercio internacional ayuda. Incluso cuando dicha complementariedad de intereses es mucho menos plausible, muchos grupos —e individuos— están dispuestos a convencerse a sí mismos que lo que es bueno para ellos es, de hecho, bueno para prácticamente todos los demás también<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Canadá también cuenta con sus propios grupos de derecha —particularmente, el Instituto Fraser— así como con otros centros sesgados como el Instituto C. D. Howe y, a la izquierda, el Centro de Alternativas de Política.

<sup>36</sup> Un punto de vista expresado notablemente por Charlie Wilson, secretario del Tesoro del Presidente Eisenhower y previamente gerente general de General Motors, cuando dijo que «lo que es bueno para General Motors es bueno para el país».

Las opiniones de los intereses creados pueden entrar en conflicto con las opiniones profesionales en una institución como el BM. A veces, las opiniones del personal de dicho banco simplemente son suprimidas por el directorio. Pero a menudo dichos conflictos son silenciosos o temporales. En cierto grado, la institución puede manejar las opiniones y declaraciones de su personal a través de controles —generalmente basta con implementar controles «blandos», ya que sería poco inteligente por parte del personal de dichas organizaciones que contradijesen la línea de pensamiento vigente—, mediante la selección y rotación del personal, decidiendo a quién se le otorga financiamiento de la institución para profundizar en ciertos temas, etcétera. Una combinación de dichas presiones operó cuando el BM cambió sus puntos de vista sobre cuestiones de política comercial. Pero, como se señaló, los economistas académicos y de otras áreas siempre han apoyado la apertura relativa como estrategia. Por ello muchos —probablemente la mayor parte— de los profesionales se sienten cómodos cuando se produce un cambio hacia dicha orientación, incluso si algunos estuvieron preocupados por el grado de dicho cambio.

Dadas las restricciones y las crecientes tendencias de las instituciones no académicas, en comparación con el mundo académico «independiente», para el mundo académico es donde encontramos un espectro de puntos de vista e interpretaciones de la realidad más amplia en un momento dado. Así, entre los economistas de las universidades de América del Norte, siempre han sido bastante amplio el rango de opiniones sobre las relaciones entre liberalización y crecimiento, por un lado, y liberalización y desigualdad, de otra parte, permitiendo que las opiniones neoliberales y sus contrapuestas estén siempre representadas en grado significativo, aunque en proporciones cambiantes.

La historia del pensamiento «influyente» y las decisiones relacionadas que abrieron la puerta a una era proclive a los mercados se puede explicar por la combinación en que las personas, grupos o instituciones influyentes decidieron qué era mejor para sus intereses y los intereses más generales que representaban, qué instituciones y grupos dominarían el debate y cómo se llevó a cabo tal discusión.

Un cambio sorprendente y relevante en las últimas décadas ha sido el surgimiento del Banco Mundial como un centro importante de investigación técnica de calidad sobre los países en desarrollo. Dicha evolución ha colocado al BM en la posición de poder influir en el debate, si no dominarlo, por lo menos por el lado serio técnico. Mientras que hace cuarenta años el BM era un actor secundario en el frente de la investigación, aunque ya era una fuente importante de fondos para el desarrollo, desde los años ochenta su capacidad de investigación frente a la comunidad académica se ha incrementado significativamente.

Expansión similar han experimentado varias otras entidades internacionales, aunque ninguna se acerca al Banco Mundial en términos de producción total. Los investigadores de los países menos desarrollados —académicos y otros— también han incrementado significativamente su actividad, pero aún siguen teniendo un impacto limitado sobre los principales debates de políticas, como el que estamos discutiendo<sup>37</sup>. La investigación del BM tiene la ventaja de que llega cerca de un conjunto de personajes clave en la toma de decisiones, es decir, las IFI. El mayor rol del Banco Mundial y otras IFI afectó el rumbo del debate, ya que sus estudios generalmente sustentaban los cambios de política que respaldaban estas organizaciones; su poder financiero daba a sus puntos de vista un mayor peso que el de las demás entidades internacionales, algunas de las cuales estaban mucho menos entusiasmadas con esos puntos de vista. La OCDE jugó un rol significativo al auspiciar el influyente grupo de estudios de caso publicado por Little *et al*<sup>38</sup>. El FMI tiene una capacidad de investigación limitada en lo que respecta a temas de desarrollo general. Su principal interés, resultado de su mandato, está en la balanza de pagos y temas financieros. La investigación de otras agencias de las Naciones Unidas y de desarrollo ha tenido mucho menos impacto en los temas que se discuten aquí. Las entidades bilaterales de asistencia, como USAID y el DFID del Reino Unido, han hecho contribuciones ocasionales, pero de manera mucho más limitada<sup>39</sup>. Como es de esperar, la posición de las entidades bilaterales sobre temas de política depende en cierta medida de las inclinaciones del gobierno de turno. Aunque podría esperarse que juegue un rol amplio e importante en la investigación sobre un amplio campo de cuestiones comerciales, la Organización Mundial de Comercio es el ejemplo de una institución cuyo mandato excluye la investigación seria sobre el volumen de comercio que resulta óptimo para los países participantes. Su limitado enfoque y el contenido mismo de su publicación

---

<sup>37</sup> Muchos investigadores nacidos en los países menos desarrollados trabajan en las IFI o en universidades del mundo occidental, así que su impacto está presente aunque de manera diferente.

<sup>38</sup> El contenido de estos estudios fue fuente de intensos conflictos en la OCDE antes de su publicación. Su amplia difusión y la influencia que tuvieron se debió en parte a que estuvieron disponibles en edición rústica de tapa blanda a un precio que los hacía más accesibles que el estudio de Bhagwati/Krueger NBER (comunicación de Ferry Helleiner). Véase Little, Ian; T. Scitovsky; y, M. Scott (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. Cambridge: Oxford University Press.

<sup>39</sup> Otras instituciones de las Naciones Unidas que se encuentran activamente involucradas en el área de políticas de lucha contra la pobreza y la distribución son CEPAL, UNCTAD, OIT, PNUD y UNRISD. Dada la gravedad de las desigualdades de ingreso en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha dedicado considerable atención al reto de la desigualdad. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998). *Economic and Social Progress in Latin America: Facing up to Inequality in Latin America*. Washington D. C.: BID.

—*World Trade Review*— se concentran más en la manera de llevar a cabo las reformas para liberalizar el comercio sin discutir si deben llevarse a cabo o no.

La mayor capacidad de investigación del Banco Mundial, en comparación con las otras instituciones mencionadas, lo coloca en una posición dominante en términos de contribuciones a la investigación sobre la reforma comercial y otras. Simultáneamente —pero, tal vez, no por coincidencia—, el BM estaba atravesando su período de ideología más inclinada hacia los mercados durante los debates de reforma y la crisis de la deuda de los años ochenta, hechos que algunos interpretaron como una especie de captura de la institución por parte del gobierno de turno de los Estados Unidos. Desde esa época, las publicaciones del BM sobre las relaciones entre comercio y crecimiento y comercio y desigualdad parecen haberse apartado en cierta medida de las posiciones iniciales sin ninguna cualificación. Mientras tanto, por lo menos en lo que toca a América Latina, CEPAL estaba produciendo ya un análisis de mejor calidad con conclusiones más sutiles<sup>40</sup>. Pero esta investigación, así como las propias evaluaciones más equilibradas del BM y las opiniones académicas más recientes sobre estos temas, se produjeron bastante después de haberse tomado las decisiones más importantes y de que los países experimentasen intensas presiones para adoptar el nuevo enfoque.

La mayor parte de las instituciones, incluyendo el Banco Mundial y el FMI, apoyan ciertas políticas durante períodos de tiempo relativamente largos, pero en simultáneo son más flexibles en otras áreas de políticas, así como en la mejor manera de ejecutar las políticas que apoyan. Cuando una institución se ha decidido por una determinada política es menos proclive a llevar a cabo investigaciones sobre la conveniencia de dicha política. Todas las tareas que parezcan caer en esta categoría estarán probablemente destinadas a apuntalar la posición oficial en los debates con terceros, es decir, «buscar» evidencia de respaldo a la posición aceptada. Puede haber un temor consciente o no de investigar temas sobre los cuales la institución ya adoptó una posición, firme, pues dichos análisis podrían dar un resultado «erróneo». El mismo acto de investigar dichos temas podría lanzar la señal de que la cuestión está menos clara de lo que se quiere en su presentación oficial por la institución. O podría dar resultados que, si bien no mellan la posición oficial, podrían ser manipulados por sus detractores. Sobre los temas para los que no existe una posición oficial o sistemática es más probable que la investigación tenga como fin aprender. No debe por tanto sorprender que las organizaciones que han asumido posiciones institucionales firmes sobre la globalización y las reformas liberales conexas hayan reinvestigado menos acerca de sí las reformas en sí han sido un factor positivo y más bien se hayan concentrado en cómo refinar y mejorar el

---

<sup>40</sup> Stallings y Peres. Ob. cit.

funcionamiento del nuevo modelo. De hecho, durante cierto tiempo gran parte de la investigación relacionada con la globalización/liberalización ha aceptado, independientemente de quién sea su autor, la premisa de que las tendencias de política son o bien inevitables o bien deseables, y en cualquier caso se da por hecho en el análisis. Además, se ha tratado de comprender por qué no han alcanzado los resultados deseados y qué pueden hacer las políticas al respecto. Hoy en día este patrón está cambiado a medida que un número de analistas —como Rodrik y Ocampo<sup>41</sup>— están ofreciendo estrategias nuevas o modificadas que reexaminan el modelo. Existe también un cierto retroceso institucional sobre el tema de la liberalización de la cuenta de capitales. En vista de que esta política apuntó al blanco equivocado, el FMI, la entidad patrocinadora, retrocedió no solo en su punto de vista oficial sino también en sus publicaciones de investigación.

Resulta interesante que junto con la concentración en las políticas orientadas al mercado, que han caracterizado la evolución de los puntos de vista de las principales instituciones internacionales y nacionales de desarrollo, haya aumentado la preocupación sobre la distribución del ingreso y la pobreza, debido a las críticas que se han dirigido a la globalización y las reformas pro-mercado<sup>42</sup>. Esta combinación implica que las instituciones del Consenso de Washington, como el Banco Mundial, que a corto plazo no presentaban una gama amplia de puntos de vista sobre el papel del libre mercado, la privatización y las imperfecciones del mercado laboral, hayan concentrado su investigación en las políticas igualmente pro-mercado para la reducción de la pobreza. Esta es la tendencia incluso si algunos profesionales del BM muestran cada vez más escepticismo ante la actual posición oficial<sup>43</sup>. Es decir, la inercia institucional retarda cualquier posible cambio hacia puntos de vista menos orientados hacia el mercado. Autores como

---

<sup>41</sup> Rodrik, Dani (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Documento preparado para ONUDI; Ocampo, Jose Antonio (por publicar) (editor) *Rethinking Latin America's Development Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

<sup>42</sup> La atención explícita que presta el Banco Mundial a la pobreza y la desigualdad se remonta por lo menos a los años setenta, así que no se la puede interpretar simplemente como una reacción a las mencionadas críticas. Kapur, Devesh; John P. Lewis; y, Richard Webb (1997). *The World Bank: Its First Half Century*. Washington D. C.: The Brookings Institution.

<sup>43</sup> Las críticas de Stiglitz, si bien evidentemente son importante, son también inusuales incluso si provienen de alguien que ya no trabaja en dicha institución. Su acercamiento se concentra en lo que parece haber sido el error más grave del paquete de reformas. Empujar a los países en desarrollo a liberalizar sus movimientos internacionales de capitales fue mucho más precipitado que empujarlos a que liberalicen su comercio, dadas las complejidades y volatilidad características de los mercados de capitales. Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and its Discontents*. Nueva York: W. W. Norton.

Hernando de Soto<sup>44</sup> han sentado ciertas bases para encontrar maneras en que los mercados puedan contribuir a aliviar la pobreza. En ese sentido, sostienen que una gran parte de la pobreza podría aliviarse disminuyendo la perniciosa burocracia gubernamental y mejorando los derechos de propiedad. También han sido prometedores algunos experimentos recientes con diferentes tipos de «cupones de transferencia» o *vouchers*<sup>45</sup>. De otro lado, algunos proyectos del BM incluyen innovaciones tales como la participación de la población en la identificación, medición y respuesta a la pobreza. El proceso que dio como resultado el reciente *Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza*<sup>46</sup> revela el tipo de diferencias que pueden aparecer entre el personal del BM o entre el personal y miembros de la Junta de Gobernadores. Incluso el FMI —que generalmente ha limitado sus esfuerzos de investigación y pronunciamientos de política a las áreas más próximas a sus propias responsabilidades, la gestión de la balanza de pagos y las políticas de ajuste estructural—admitió en sus declaraciones oficiales la importancia de reducir la pobreza. Asimismo, ha creado una Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento, antes denominada Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés).

Durante los últimos años las IFI, junto con otras agencias de las Naciones Unidas y donantes bilaterales, han promovido la preparación de Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza a nivel nacional (PRSP, por sus siglas en inglés) como una herramienta para mejorar el diseño y efectividad de la política contra la pobreza. Este último instrumento es relativamente nuevo, así que cualquier juicio sobre su potencial sería prematuro por el momento<sup>47</sup>. El informe de la UNCTAD para el 2002 sobre los países menos desarrollados<sup>48</sup> sostiene que, aunque los vehículos y la terminología del pasado han cambiado, el asesoramiento sobre política no se ha modificado significativamente. Es posible que el cambio

---

<sup>44</sup> Soto de, Hernando (1989). *The other path: the invisible revolution in the Third World*. Nueva York: Harpers Collins.

<sup>45</sup> Morley, Samuel A. y David Coady (2003). *From Social Assistance to Social Development: an evaluation of conditioned transfer programs*. Washington D.C.: Center for Global Development and International Food Policy Research Institute (IFPRI).

<sup>46</sup> Banco Mundial (2001). *World Development Review 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>47</sup> Pottebaum, David A. (2002). Poverty Reduction Strategy Papers: A Preliminary Analysis of the Process and Outputs. Documento preparado como parte de *Pro-Poor Economic Growth Research Studies and Guidance Manual Activity*, implementado por Development Alternatives Inc. y Boston Institute of Developing Economies Ltd. para USAID.

<sup>48</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2002). *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD, Naciones Unidas.

llegue con el paso del tiempo, acicateado por un enfoque menos dogmático que el de los años de Clausen-Krueger. Mientras tanto, los otros miembros del grupo de las Naciones Unidas —OIT, UNCTAD, CEPAL, PNUD e INUIDS— se han concentrado más en los temas de la igualdad y en consecuencia, discrepan con las IFI sobre varios temas. En promedio, las fuentes que gozan de mayor credibilidad ante las diferentes instituciones representan una amplia gama de puntos de vista, y las IFI dan mayor peso a los autores de orientación neoliberal, mientras que las demás agencias de las Naciones Unidas otorgan mayor peso a los autores que no caen en dicha categoría.

La rigidez de pensamiento de las IFI impide determinar qué funciona y qué no funciona en las reformas, tanto en el frente del crecimiento como en el de la distribución. El Banco Mundial se tardó en reconocer la eficiencia y los peligros distributivos de la mecanización agrícola en gran escala en los países en desarrollo, debido a que no contaba con una reflexión económica sólida al respecto. Sin embargo, se rectificó en los años setenta, transición que se facilitó por el hecho de que en este caso la desigualdad iba de la mano con la ineficiencia, debido a las imperfecciones de los mercados de capital, mano de obra y tierra. Cuando la menor desigualdad y la mayor eficiencia se obtienen a costa de los derechos de propiedad, como en el caso de las reformas agrarias tradicionales por expropiación, el BM enfrenta una especie de dilema. Probablemente esto sea también cierto para el caso del comercio. Aunque la realidad dicta que el libre comercio va acompañado por mercados imperfectos —poder oligopólico, etcétera— y, por tanto, cierto grado de ineficiencia estática, los proponentes de las reformas a favor del libre comercio otorgaron poco peso a dichas imperfecciones, en contraste con los peligros de una excesiva intervención gubernamental.

Ya hace una década en su *Informe de Desarrollo Mundial*<sup>49</sup>, el Banco Mundial advirtió acerca del impacto sobre la fuerza laboral de una mayor integración económica internacional y, por tanto, en la pobreza/desigualdad. Este informe respaldaba en general los supuestos optimistas que habían sustentado las reformas en un inicio, pero no lograba atacar muchas de las complejidades y ambigüedades que se observaban en la realidad. En su introducción al informe, Wolfensohn, el entonces presidente del Banco Mundial, señala:

Algunos consideran que el nuevo mercado global es una fuente de oportunidades y que el trabajo duro y la energía otorgan recompensas rápidamente; otros consideran que los cambios son una amenaza a la seguridad, y en ciertas zonas

---

<sup>49</sup> Banco Mundial (2001). *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha Contra la Pobreza: Panorama General*. Washington D. C.: Banco Mundial.

del mundo tanto industrializado como en desarrollo, estamos lejos de haber derrotado los argumentos a favor del proteccionismo.

Aquí queda implícito que «la causa proteccionista» crea males universales, lo que resulta irónico debido a que casi ninguna de las experiencias de crecimiento rápido en los países en desarrollo se produjo en situaciones de comercio libre o casi libre<sup>50</sup>. Las conclusiones del informe van más allá de la evidencia. Mientras que un informe de investigación serio no trata de ocultar las ambigüedades, documentos como este tratan de presentar un conjunto de interpretaciones con consistencia interna. Desafortunadamente, la combinación de declaraciones de política con investigación independiente confunde a los analistas y puede ayudar a que se promuevan políticas riesgosas.

La evolución de los acontecimientos obliga a un cambio de opiniones. Las expectativas de que la globalización y la liberalización trajeran consigo una reducción de las desigualdades nacionales y planetarias han convencido casi a todo el mundo de que el resultado ha sido muy diferente, por lo menos en lo que refiere a la primera cuestión. Los optimistas mantienen que el largo plazo será diferente del corto plazo. Sin embargo, cuando se trata el tema de los impactos de la globalización y la liberalización sobre la desigualdad, parecería probable que en el futuro previsible se produzca una convergencia de opiniones<sup>51</sup>. Incluso entre investigadores neutros y muy competentes la emergencia de un consenso integral podría demorar mucho tiempo, si llega. Sería más realista esperar un casi-consenso entre dichos pensadores sobre, por lo menos, algunos elementos de un conjunto amplio de relaciones que vinculen la globalización, liberalización y desigualdad.

Al crecer la percepción de que la pobreza y la desigualdad son un posible talón de Aquiles de la nueva estrategia, ha surgido también una tendencia entre los políticos, nacionales e internacionales, de aferrarse a cualquier cosa que tenga el sabor de un posible antídoto. La opinión de que la microempresa puede ser el motor de un crecimiento «pro-pobre», si tan solo pudiésemos liberarla de las trabas burocráticas, puede muy bien ser un ejemplo de este peligro<sup>52</sup>. Una tendencia

---

<sup>50</sup> Chang. Ob. cit.

<sup>51</sup> Por mucho, los mayores incrementos recientes de desigualdad —probablemente los más grandes que haya conocido la humanidad en periodos cortos son los de varios países del antiguo bloque soviético a raíz del colapso del socialismo al estilo soviético—. Véase Milanovic, Branko (1997). *Income, inequality, and poverty during the transition from planned to market economy*. Washington D. C.: Banco Mundial.

<sup>52</sup> No significa que el apoyo a la microempresa no sea un componente promisorio del paquete de políticas contra la pobreza, sino que solo con mayor investigación será posible determinar en qué condiciones este sector puede hacer una contribución significativa para reducir la pobreza.

natural es buscar respuestas de política ante los problemas de desigualdad y pobreza que no interfieran con el crecimiento básico orientado a la eficiencia del paquete de medidas del Consenso de Washington. Por tanto, los componentes de dichos paquetes no han sido revisados lo suficiente como para comprender mejor sus implicaciones distributivas. Por ejemplo, se ha dado poca atención a la posibilidad, o tal vez la probabilidad, de que un poco de inflación puede facilitar una asignación eficiente de la mano de obra y de otros recursos. En general se acepta que una tasa baja de inflación es uno de los elementos básicos de una «buena» política económica<sup>53</sup>, con la implicación de que «menos es mejor». Sin embargo, en realidad se podría sostener que un índice moderado de inflación podría ser mejor que muy poca inflación —es decir, la relación entre inflación y calidad de los resultados económicos es de naturaleza cuadrática—. Mientras tanto, el análisis de la reducción de la pobreza y el crecimiento pro-pobre avanza lentamente y, aparte de algunos antídotos aceptados, como las exportaciones intensivas en mano de obra, las nuevas ideas que originó todavía no han dado frutos significativos.

### **Los encargados de tomar decisiones y las influencias que los rodean**

La transición hacia políticas neoliberales en los países en desarrollo fue, en primer lugar, el resultado de una conjunción de presiones exteriores y un cambio en la constelación interna de opiniones. Las presiones exteriores provinieron de algunos gobiernos —especialmente de Estados Unidos— y las IFI, que propugnaban el conjunto de reformas de política conocido como el Consenso de Washington. Los insumos de dicho consenso provinieron de los intereses creados, los encargados de tomar decisiones que no representaban, o por lo menos no en principio, dichos intereses creados, y las influencias ejercidas sobre estos dos grupos, en especial sobre los últimos. Algunos de los involucrados eran profesionales expertos en el tema en cuestión, aunque muy pocos podrían ser considerados como los más aventajados en sus temas de investigación. Muchos, más bien, sustentaban sus opiniones con una combinación de las opiniones que los rodeaban, su propia formación anterior en economía —en caso de tenerla— y fuentes actuales de información.

En el caso de los intereses creados, sus puntos de vista sobre temas como la liberalización tenían que ser consistentes o sonar consistentes con los objetivos

---

<sup>53</sup> Esta nueva sabiduría popular recuerda de alguna manera la ortodoxia de los años setenta, según la cual las tasas de interés elevadas era el pivote para aumentar el ahorro. Esta opinión prevaleció hasta que se hizo evidente que este punto de vista se sustentaba en evidencia empírica ambigua.

que perseguían dichos intereses. Estos argumentos podrían ser o no reflejar las verdaderas creencias de sus adalides. Es probable que los voceros del sector privado que sostienen que el comercio libre beneficia a todos estén convencidos de lo que dicen, ya sea porque han estudiado algo de economía, comparten la opinión empresarial de que el mundo es mejor cuando los estados imponen un mínimo de restricciones a las empresas, o extrapolan de su percepción de los beneficios que obtendrían sus propias empresas los beneficios para todos los demás —es decir, incurrir en la falacia de la composición—. A veces las opiniones de los altos funcionarios encargados de tomar decisiones son anticuadas, más que ideológicamente sesgadas, lo que revela que en general pocos siguen estudiando una gran gama de temas después de haber concluido sus estudios formales y cuando ya han forjado su propia opinión del mundo. Este desfase llevó a Keynes<sup>54</sup>, en otro contexto y con una visión más esperanzadora, a señalar que:

Los hombres prácticos, que creen estar bastante libres de las influencias de los intelectuales, suelen ser los esclavos de algún economista ya desaparecido. Los maníacos de la autoridad, que escuchan voces en el aire, sacan sus locuras de los escritos de algún académico de épocas ya pasadas.

Su manera de pensar está teñida por una especie de efecto «reliquia». Y si sus estudios de un tema determinado nunca lo llevaron a un elevado grado de sofisticación, también aparece el efecto de la «simplificación». Estos dos efectos se han hecho evidentes en gran parte de la discusión no muy académica sobre la reforma económica. La teoría económica simplista nos narra una historia muy favorable a los mercados, no porque el libro de texto de donde uno saca esta teoría esté sesgado o haya sido redactado por algún ideólogo, sino porque la manera más sencilla de empezar a comprender las complejidades de una economía, principalmente de mercado, es mediante el caso más sencillo de los mercados perfectos<sup>55</sup>. De allí se pasa hacia el mundo real y, en el camino, se adquiere una perspectiva más sutil y menos favorable a los mercados. Quienes se detienen en el primer paso solo conocen la versión sencilla y unilateral. El efecto de simplificación tiende a ir de la mano con el efecto «reliquia», en el sentido de que la teoría económica más compleja surgida en los últimos decenios —incluyendo la investigación sobre la ruta de la dependencia, la teoría de la segunda mejor alternativa, etcétera— examina los problemas de los mercados que recibieron mucho menos atención hace medio siglo.

---

<sup>54</sup> Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan, pp. 383.

<sup>55</sup> Colander, David C. (editor) (2000). *The complexity vision and the teaching of economics*. Northampton: Edward Elgar Publ.

Las lecturas de los hombres de negocios poderosos tienden a inclinarse a la derecha, mientras que los políticos, como los tecnócratas, en general recurren a fuentes más diversas. Las publicaciones más prominentes que leen con mayor frecuencia los empresarios, economistas y otros interesados en la economía son el *Financial Times of London*, el *Wall Street Journal* y *The Economist*. Todas estas publicaciones cuentan con personal profesional con capacidad de identificar y resumir fuentes relevantes de información sobre los temas que tratan. Dichos intermediarios entre la investigación y el público lector están, como todas las personas, orientados en cierta medida por sus prejuicios o expectativas cuando nos dicen cuáles fuentes de información son más o menos confiables. Así, *The Economist*, aunque presenta un trato profesional y equilibrado de la mayor parte de los temas, ha adoptado una serie de puntos de vista sobre política comercial suficientemente firmes, que le permiten enorgullecerse de haber apoyado el libre comercio durante 150 años<sup>56</sup>. Se puede considerar que los puntos de vista expresadas en dichas publicaciones provienen de un equipo de redactores, que en su mayor parte sostienen puntos de vista abiertos e imparciales sobre muchos temas, junto con gerentes que imponen puntos de vista y opiniones más rígidos y firmes sobre cuestiones vitales, las cuales consideran demasiado importantes para tratarlas de manera flexible o que son demasiado importantes para sus lectores como para apartarse de una línea estándar. Las opiniones rígidas —es decir, más ideológicas o asentadas en los intereses creados— sobre temas importantes aparecen en sus editoriales, mientras que los artículos firmados permiten expresar pensamientos más libres.

En esta combinación de ideología y análisis serio, dichas publicaciones tienen mucho en común con instituciones como el Banco Mundial y el FMI. La liberalización de las cuentas de capital internacional de los países en desarrollo fue la reforma de política cuyos efectos negativos se han hecho evidentes de forma más rápida y firme. Se dice que el apoyo institucional prestado por el FMI a esta reforma no fue producto de un consenso entre sus profesionales sino que provino más bien de su director ejecutivo, algunos profesionales de alto rango y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Resulta interesante que eventualmente tanto *The Economist* como el IMF modificaran sus posiciones sobre estas reformas de política.

Algunos técnicos en cuestiones de desarrollo, muchos de los cuales son economistas, están más cerca de la investigación de punta. Para ellos en especial

---

<sup>56</sup> Una fuente más apropiada de orgullo habría sido que la posición de la revista hubiese cambiado a medida que se iba modificando la evidencia empírica durante un período tan largo, independientemente de su dirección. Véase *The Economist*, setiembre de 2003, vol. 387, n° 8334.

existen dos vínculos importantes con las IFI. Uno es que estas instituciones emplean algunos de estos profesionales. Su elección implica que deben sentir un cierto grado de afinidad con las políticas generales de la institución en cuestión. También es probable que dicho empleo aumente sus posibilidades de luego ocupen cargos de alto rango en sus propios gobiernos. Otro vínculo, relacionado con el anterior, es una cierta «seducción», capacitación y apoyo a ciertos tecnócratas por las IFI previendo que se conviertan en aliados de las causas propugnadas por dichas instituciones, en este caso las reformas económicas<sup>57</sup>.

## Conclusión

El objetivo de los argumentos precedentes no es demostrar que las reformas de política, en conjunto, hayan sido un error —aunque parece muy probable que algunas sí lo hayan sido en algunos países—. Más bien, se concentran en los procesos intelectuales y políticos que impulsaron a las mismas y las apuntalaron. Mientras que el proceso intelectual fue poco riguroso, el proceso político fue capturado por un pequeño grupo de políticos, muchos de los cuales de alguna manera estaban vinculados a ciertos intereses creados. Sin embargo, cuando se implementó las reformas de políticas era muy pronto para creer que tendrían un fuerte respaldo de evidencia empírica y teórica. Sin embargo, ahora también sería prematuro concluir que constituyeron un craso error. Solo el futuro podrá aclarar tal situación y, aún entonces, tal vez no con suficiente claridad. En particular, resaltan dos aspectos del análisis/debate.

- No fue muy riguroso, es decir, no se fundamentó en una lectura cuidadosa de los resultados de la investigación empírica seria.
- Se caracterizó por una significativa asimetría temporal, es decir, los ideólogos y los intereses creados se expresaron primero, quedando relegada para después la opinión de los investigadores más serios.

Tal asimetría crea la peligrosa posibilidad de que los ideólogos e intereses creados tomen la delantera sobre cuestiones de gran importancia social, incluso si están seriamente equivocados. Vienen a la mente dos ingredientes de un antídoto para esta amenaza. Aunque siempre es mejor contar con una buena base de investigación sobre los temas de política pública, se podría con facilidad subestimar la importancia de un cimiento sólido si no se toma en cuenta la secuencia del

---

<sup>57</sup> Ver un tratamiento detallado de este conjunto de relaciones entre el Banco Mundial y los tecnócratas de la India en Sengupta Mitu (2004). *The Politics of Market Reform in India - The Fragile Basis of Paradigm Shift*. Tesis de doctorado. Universidad de Toronto.

problema. En segundo lugar, el patrón que se ha descrito constituye un argumento adicional para actuar de manera conservadora en la formulación de políticas. Los cambios de política en áreas que no comprendemos sufren no solo por el hecho de que nadie sabe muy bien qué hacer, sino también porque en tales circunstancias los ideólogos y los intereses creados ejercen mayor influencia.

Cuando se cometen errores, como sucede en un mundo de información imperfecta y de procesos inadecuados en la toma de decisiones<sup>58</sup>, el costo de dichos errores depende en gran medida de lo que suceda después. En el mejor de los casos, tomar conciencia de un error permite su corrección inmediata. Pero a veces no existe el deseo de rectificar errores y la capacidad de corregirlos puede ser limitada. Vale la pena distinguir diferentes escenarios.

- Cuando es imposible desandar el camino o es tan costoso y requiere tanto tiempo que es imposible en términos prácticos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el fin de prácticas previas elimina una parte del capital, ya sea humano, social o u otro, cuya reproducción consumiría tiempo o dinero. Una medida que se tomó pensando en dichos costos fue la adquisición del sistema de tranvía de la ciudad de San Luis por las empresas de neumáticos y automóviles, las cuales eliminaron las vías férreas, sabiendo que así los tranvías no podrían hacerles competencia rentable. Desde el punto de vista de los intereses creados del sector privado, esta decisión era muy sensata pero, por supuesto, era socialmente contraproducente.
- Cuando la reforma de política en sí misma modifica un equilibrio de poderes que será determinante en futuras decisiones de política. La liberalización y la privatización podrían cambiar el equilibrio entre los intereses privados y otros actores sociales de manera que sea inviable regresar a la situación anterior. Estas reformas pueden constituirse en el eje del cambio debido a que los cálculos sociales siempre se filtran a través del prisma de los procesos políticos.
- Cuando los que sufren el costo de un error también son políticamente débiles es menos probable que se regrese a la situación previa. Cuando las reformas económicas puestas en marcha en el Tercer Mundo tienen

---

<sup>58</sup> Los errores de evidencia y de análisis de las IFI son un hecho inevitable dada su gran producción y la amplia gama de temas que abordan, la variada calidad de sus investigadores y los redactores de resúmenes a los que recurren, así como el poco tiempo que a veces consagran a las tareas de investigación y redacción. Tanto las limitaciones de tiempo como las inclinaciones ideológicas probablemente contribuyen a que la mayor parte de su producción no sea revisada muy críticamente especialmente por los especialistas que no comparten las inclinaciones de la institución. El mercado de ideas se encarga de establecer algunas diferencias.

serios efectos negativos, es probable que estos efectos se sientan principalmente en tales países, y en particular por su gente pobre, a través de mayor desigualdad de ingresos. En la medida en que los países ricos decidan lo aceptable en materia de políticas de comercio internacional y flujos de capitales, y en la medida en que las reformas no los afecten, es también mucho menos probable que se produzca una reversión. Este parece ser el caso actual. Sin el apoyo de esos países para desandar lo hecho, tal reversión sería muy difícil de lograr. No poder recurrir a las políticas de protección de las industrias nacientes, que todas las demás regiones han utilizado en el pasado, incluyendo por supuesto a los países ricos actuales, ni contar un espacio político adecuado para diseñar un paquete de políticas alternativas, puede tener sus principales efectos negativos en el África Sub-Sahariana, la región menos industrializada del mundo. Esta región parece ser demasiado débil para luchar por este tema, incluso si quisiera hacerlo. Un escenario desafortunado sería donde el mundo desarrollado continúe respaldando una versión no muy diferente del modelo del Consenso de Washington; en el que los países en desarrollo más poderosos como India y China puedan —igual que los países ricos— evitar algunos de sus elementos, pero los países en desarrollo más pequeños y pobres carezcan de dicha capacidad o privilegio. La medida en que estos países puedan abrirse un espacio comparable de política igual al que tuvieron sus contrapartes hace unas cuantas décadas es en parte una cuestión técnica sobre el tipo de instrumentos de política que puedan reemplazar otros instrumentos, y en parte una cuestión política sobre el grado de libertad de formulación de políticas que puedan tener los países en áreas como el comercio y los flujos de capitales.

- El camino más ventajoso podría ser no el de una reversión sino el de un aprendizaje de cómo aprovechar los posibles beneficios del nuevo sistema y limitar sus efectos perjudiciales. Tal ruta es prometedora en un mundo en el cual una parte de las fuerzas a favor de la integración económica no se basan en las políticas públicas y por lo tanto no son controlables, y en el cual de hecho una gran parte del comercio podría ser beneficiosa. Los efectos colaterales de una mayor desigualdad —asumiendo que existe causalidad en la correlación observada— pueden ser mitigados por otras políticas si los países tuvieran la inclinación y el deseo de hacerlo. Como se menciona a menudo, los países escandinavos, que están entre los más igualitarios del planeta, también se encuentran entre los países que más comercian en el mundo —en relación con su

PBI— El poder de formulación de políticas que se ha perdido debido a que no se puede utilizar el argumento de la protección a las industrias nacientes podría recuperarse mediante otras herramientas de apoyo, como diferentes tipos de subsidio, subvaluación periódica de la moneda, buenos sistemas de investigación y desarrollo, capacitación, etcétera. Es probable que la principal cuestión hoy en día sea la medida en que se pueda lograr dicho objetivo<sup>59</sup>.

- En la medida en que el mundo en desarrollo incrementa su participación en la producción e ingresos mundiales, también aumentará su poder de negociación. En particular, China e India tendrán más que decir sobre el tipo de inversión extranjera que deseen aceptar, sobre ciertos aspectos del sistema comercial internacional y otros.

Gran parte de la discusión precedente refleja el hecho de que el proceso de cambio internacional depende de la ruta adoptada, hecho que los economistas aceptan cada vez más al interpretar dicha realidad. Cabe preguntarse si es necesario modificar el modelo existente, o si existe un mejor modelo, que eventualmente llegará a quienes detentan el poder. Del lado optimista tenemos otra vez a Keynes<sup>60</sup>: «las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto si tienen la razón como cuando se equivocan, son más poderosas de lo que generalmente se cree. De hecho, el mundo está prácticamente gobernado por ellas». Si muchos de los expertos del Banco Mundial, al reflexionar sobre los resultados de las investigaciones, cambian de opinión sobre las políticas al respecto, ¿qué sucederá después?

## Otras referencias

- Altimir, Oscar (2004). Distributive Tensions under the New Economic Order. En Gustavo Indart (editor). *Economic Reforms, Growth and Inequality in Latin America*. Aldershot y Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Balassa, Bela *et al.* (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Berry, Albert (editor) (1998). *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bhagwati, Jagdish (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development; Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Lexington: Ballinger.

---

<sup>59</sup> Rodrik sostiene que las herramientas de que aun dispone un país en desarrollo interesado en fijar una buena política industrial son de hecho inadecuadas. Rodrik, Dani (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century. Documento preparado para ONUDI.

<sup>60</sup> Keynes. Ob. cit.: 383.

- Helliwell, John (2003). Linkages Between National Capital Markets: Does Globalization Expose Policy Gaps? En Albert Berry y Gustavo Indart (editores). *Critical Issues in International Financial Reform*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000). *IMF Survey, April 24*. Washington D.C.: FMI.
- Schumpeter, Joseph A. (1987). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Sexta edición. Londres: Unwin Paperbacks.
- Wade, Robert (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.



## LA TEORÍA DEL DESARROLLO CAPITALISTA DE ADOLFO FIGUEROA<sup>1</sup>

*Félix Jiménez*

El propósito de este artículo es destacar los aportes que hace Adolfo Figueroa a la teoría del desarrollo, analizando críticamente su reciente libro *A Unified Theory of Capitalist Development*<sup>2</sup>. Hay que señalar, desde el inicio, que este es un libro profundo y teóricamente ambicioso que polemiza con el lector, generando desacuerdos, preguntas y también adhesiones, como todos los buenos libros.

En la primera sección de este artículo se describe el proceso de construcción de su teoría unificada del capitalismo, es decir, su teoría del desarrollo. En la segunda sección se explica el método que utiliza y el determinismo estructural existente en la construcción de su teoría. En la tercera sección se destacan los vacíos, cambios y olvidos conceptuales en su teoría del desarrollo. Finalmente, en la cuarta sección se revisa la crítica de Figueroa a la llamada «teoría económica estándar», identificando sus incomprendiones y omisiones.

Hay que señalar que nada de lo que se dice en las cuatro secciones de este artículo debe entenderse como absolutamente asertivo ni orientado a desmerecer la alta calidad del libro de Figueroa, cuya contribución a la mejor comprensión del «mundo social en que vivimos» es indiscutible.

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión revisada del texto que preparé como parte de una consultoría para *Oxfam International*, entre los meses de abril y mayo de 2008. Agradezco a esta institución por haber generado la oportunidad de analizar el libro de Adolfo Figueroa.

<sup>2</sup> El texto completo donde Figueroa presenta su teoría del desarrollo —usado en este artículo— se encuentra en inglés en: <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia>, con el título «A Unified Theory of Capitalist Development» (2007). Una versión resumida de este texto se publicó como *La Sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico* (2003). Lima y México D. F.: Fondo Editorial de la Universidad Católica y Fondo de Cultura Económica.

## El proceso de construcción de la teoría unificada del capitalismo

El libro está elaborado con la lógica del arquitecto-constructor impecable. Por ello no le interesa tanto lo particular, lo específico, como el conjunto, el edificio, es decir, la teoría unificada del capitalismo desarrollado y subdesarrollado, teoría cuyas predicciones deben ser consistentes con —no deben ser refutadas por— las «regularidades empíricas» que, para él, son siete.

Empieza describiendo con cuidado el método popperiano que va a utilizar. Sigue con la revisión crítica de las «teorías» económicas clásica, neoclásica y keynesiana, contrastando sus predicciones con los hechos de la realidad e identificando sus inconsistencias. Convencido de la incapacidad de estas «teorías» para predecir, por ejemplo, la «existencia y persistencia del desempleo» en la economía capitalista desarrollada, inicia la construcción de su «nueva teoría».

Primero elabora su teoría Épsilon (véase apéndice al final del texto) para una sociedad de clases del Primer Mundo, «socialmente homogénea». El desempleo, dice Figueroa, desempeña un papel central en el funcionamiento del capitalismo del Primer Mundo. Su teoría Épsilon, sometida a falsación, no es refutada por los hechos observados en los países capitalistas desarrollados: el desempleo existe y es persistente (*fact 1*); a corto plazo, hay interrelación entre variables reales y nominales (*fact 4*); y, a largo plazo, los movimientos del salario real y del crecimiento del producto están positivamente correlacionados (*fact 5*).

Si bien estos dos últimos hechos son también parte de las «regularidades» de la economía del Tercer Mundo, hay otros hechos, nos dice, que la teoría Épsilon no las predice, como «la existencia y persistencia del desempleo y el subempleo» (*fact 2*), y «la existencia y persistencia de brechas de ingresos entre grupos étnicos» (*fact 3*). Emprende entonces el desarrollo de dos nuevas teorías. La teoría Omega (véase apéndice), que corresponde a una «sociedad sobrepoblada y socialmente homogénea» cuyas predicciones serán consistentes con «la existencia y persistencia del desempleo y subempleo» (*fact 2*). Y la teoría Sigma (véase apéndice), que corresponde a una «sociedad sobrepoblada y socialmente heterogénea», la misma que no es refutada por «la existencia y persistencia de brechas de ingresos entre grupos étnicos» (*fact 3*).

Nótese que se trata de un desarrollo teórico en espiral creciente, o, en términos estáticos, de conjuntos inclusivos: la teoría Sigma «incluye» a la teoría Omega y esta a la teoría Épsilon. Por lo tanto, el camino está expedito para proponer un conjunto —o teoría— más general, que incluya como subconjuntos secuenciales a todas las teorías anteriores. Y esta es justamente su «teoría unificada del desarrollo capitalista». Hay elementos comunes a todas las teorías anteriores —Épsilon, Omega y Sigma— que no fueron necesarias para sus construcciones particulares,

pero que son fundamentales para la construcción de la teoría unificada. Como su sensibilidad de arquitecto le exige que esta teoría no sea la suma de las partes, de las teorías parciales, Figueroa intenta desarrollar una teoría holista.

Adolfo Figueroa es un constructor con la sensibilidad de un arquitecto. El método que ha adoptado le exige no dejar resquicios para que a través de ellos su teoría sea refutada por la realidad. Para ser general, su teoría debe predecir las llamadas «regularidades» que existen en las relaciones entre el Primer y Tercer Mundo: entre ambos las diferencias de niveles de ingresos persisten (*fact 6*) y la desigualdad de ingresos es mayor en el Tercer Mundo que en el Primero, y esta diferencia se reproduce en el tiempo (*fact 7*). Pero, antes debe analizar las posibilidades, si existen, de convergencia entre países o sociedades y de superación de la desigualdad en la propia lógica de funcionamiento de estas sociedades, a través de las políticas públicas, de la inversión y de la educación. Las teorías parciales no tienen reglas que limiten el grado de desigualdad en los ingresos y las conductas de sus gobiernos han sido tratadas exógenamente.

La desigualdad es una variable endógena al proceso económico y se reproduce junto con la determinación simultánea de la producción y la distribución, período tras período. La inestabilidad política y el desorden social son características de la mayoría de los países capitalistas y, precisamente, la desigualdad existente en las distintas sociedades desempeña un papel en la generación del desorden social en estas distintas sociedades. Ahora bien, como «la teoría general» no puede ser refutada por la existencia real de «desorden social», debe incorporar, o debe ser también una «teoría de la tolerancia limitada a la desigualdad». Según esta teoría, los individuos tienen un sentido de justicia distributiva que los lleva a fijarse umbrales de tolerancia a la desigualdad. Siempre que la desigualdad sobrepase esos umbrales, los individuos «buscarán restaurar la desigualdad a sus niveles tolerables». Pero no es suficiente. Los gobiernos de las tres sociedades no son indiferentes a la desigualdad ni al desorden social. Por lo tanto, debe haber una teoría de los gobiernos de esas sociedades para explicar su comportamiento frente a la desigualdad. Esta es la «teoría de la racionalidad de los políticos» según la cual estos buscan, primero, permanecer en la clase política y, segundo, maximizar sus ingresos. Esto significa que el gobierno es un actor social más que interactúa con los otros actores sociales. Su comportamiento es entonces endógeno.

Mientras la «teoría de la tolerancia limitada a la desigualdad» predice una relación positiva entre la desigualdad y el desorden social, la «teoría de la racionalidad de los políticos» nos dice que los gobiernos no buscan reducir la desigualdad que emerge del mercado, pues tratan de mantenerse en el poder «comprando» votos. Todo lo que hagan será un subproducto de esta motivación; por lo tanto, una

situación de equilibrio de su comportamiento puede darse con cualquier grado de desigualdad, «incluido el que genera desorden social».

Falta explicar, ahora, el efecto del desorden social en el proceso productivo. La excesiva desigualdad genera, a través del desorden social, sobrecostos en las empresas —aseguramiento del espacio de las fábricas, la compra de seguros, es decir, más bienes de capital y trabajo—. Con ello el sistema productivo pierde eficiencia; el producto agregado por trabajador disminuye porque se utiliza capital y trabajo en cantidades mayores que las tecnológicamente necesarias. Estas teorías predicen, entonces, que las «sociedades más desiguales tenderán a tener un sistema productivo menos eficiente comparado al de las sociedades menos desiguales».

En relación a estas predicciones empíricas, en las sociedades Épsilon, Omega y Sigma, «la desigualdad en la distribución de los ingresos depende positivamente de la desigualdad en la distribución de los activos». Y, como la desigualdad en la distribución de activos es mayor en la sociedad Sigma, que en Épsilon y Omega, «se puede concluir —dice Figueroa— que la desigualdad en la distribución de ingresos es mayor en Sigma que en las otras sociedades». De aquí se deduce que en dichas sociedades las respuestas al desorden social serán distintas: en las sociedades homogéneas Épsilon y Omega habrán incentivos para establecer normas que pongan límites a la desigualdad, mientras ocurrirá todo lo contrario en Sigma.

La teoría, entonces, no puede ser refutada puesto que la evidencia empírica muestra que «la desigualdad de ingresos es mayor en el Tercer Mundo —sociedad Sigma— que en el Primero —sociedad Épsilon— y que esta diferencia se reproduce en el tiempo» (*fact 7*). Pero esta es solo una parte de la teoría general. La desigualdad inicial determina el *tipo* de provisión del bien público llamado orden social. Lo desarrollado hasta aquí por el autor no dice nada respecto a la influencia de esta desigualdad inicial en la acumulación del capital físico y del capital humano. Vale la pena detenerse en las dos teorías que al respecto desarrolla el autor.

### ***Teoría de la inversión***

Esta es una teoría acerca de las proporciones relativas de la inversión en cada tipo de economía. El nivel de inversión total se toma como dado y no hay restricciones para la inversión en cualquier sociedad. Nótese que en las tres teorías anteriores, la inversión en capital físico se consideraba exógena; ahora lo que se endogeniza es la inversión relativa entre las sociedades Épsilon, Omega y Sigma. Su teoría sostiene que los inversionistas persiguen el máximo rendimiento esperado y el mínimo riesgo de sus inversiones. Por las teorías anteriores se sabe que los inversionistas —que son precisamente capitalistas—, persiguen, ante todo, mantener

su posición en la clase capitalista y, en segundo lugar, obtener la máxima ganancia. Por lo tanto, evitarán inversiones que les signifiquen pérdidas económicas que «les hagan perder su membresía a la clase capitalista». Es claro —dice— que los grandes inversionistas, a diferencia de los pequeños, estarán en mayor capacidad de absorber pérdidas<sup>3</sup>. La teoría de la inversión relativa corresponde al caso en el que las sociedades Épsilon y Sigma deben competir en la cartera de los inversionistas. Esto ocurre cuando los proyectos en Épsilon tienen rendimientos esperados y riesgos bajos, y los proyectos en Sigma tienen rendimientos esperados y riesgos altos. No interesan los extremos. ¿Cómo se distribuyen los fondos de inversión en ambas sociedades? Como Épsilon, a diferencia de Sigma, tiene mayor dotación de capital físico por trabajador y de bienes públicos —capital humano, orden social, infraestructura—, los rendimientos de la inversión serán ambiguos y menos riesgosos (por el mayor orden social). Entonces, hay posibilidad de diversificación del portafolio. En Sigma, sin embargo, «el rendimiento esperado es muy costoso en términos del riesgo que se debe enfrentar» y esto es así porque tienen una baja dotación de factores y mayor desigualdad iniciales. En consecuencia, la composición de la cartera estará sesgada a favor de la sociedad Épsilon. Sometida a falsación, la realidad no la refuta: como documenta Figueroa, las inversiones en el mundo se concentran más en el Primer Mundo que en el Tercer Mundo. En suma, según esta teoría de la orientación que siguen las inversiones, no hay posibilidad de convergencia del Tercer Mundo hacia el Primer Mundo. Adolfo Figueroa ha revivido así el viejo «error» de Marx, para quien «las sociedades subdesarrolladas tenían en las sociedades desarrolladas el espejo de su propio porvenir».

### *Teoría del capital humano*

¿No será la inversión en capital humano, o la propia educación, el mecanismo idóneo para la convergencia entre países y la superación de la desigualdad dentro de los propios países capitalistas? La teoría que desarrolla Figueroa nos dice que no, y esta predicción no es refutada por la evidencia empírica que él documenta. Veamos. Su teoría explica la transformación de la educación en capital humano y luego la transformación de este en ingresos. La educación transforma en la escuela insumos —estudiantes— en capital humano. Pero hay escuelas de calidad distinta y también la calidad del estudiante es distinta —hay desigualdad de capacidades cognitivas— según la pertenencia a los grupos sociales-étnicos jerarquizados que existen, por ejemplo, en la sociedad Sigma. Entonces, los más ricos —grupo A,

---

<sup>3</sup> Adolfo Figueroa no señala si esta diferencia de tamaños entre los inversionistas —que son los que constituyen o crean empresas— contradice el supuesto de competencia perfecta que utiliza.

capitalistas que concentran los activos económicos y políticos, y grupo Y, donde están los trabajadores y ciudadanos de primera clase— tendrán mayor capital humano que los pobres —grupo Z, donde están los trabajadores y ciudadanos de segunda clase—, porque van a las mejores escuelas, porque tienen más años de escolaridad y porque tienen mayor capacidad de aprendizaje. Queda claro entonces que, para Figueroa, la desigualdad inicial de la dotación de activos económicos y sociales determina la desigualdad en los niveles de capital humano y, consecuentemente, en los niveles de ingresos. Su teoría predice así que el proceso educativo no es igualador, sino que perpetúa la desigualdad. Por último, hay que considerar que la transformación del capital humano en ingresos opera a través del mercado laboral. Si bien a mayor capital humano le correspondería mayor ingreso o salario real, los grupos sociales mencionados dotados del mismo nivel de capital humano no reciben el mismo ingreso, porque en las sociedades Épsilon, Omega y Sigma el mercado laboral opera con exclusiones —genera autoempleo o sectores de subsistencia con bajas dotaciones de capital físico— y los grupos tienen distintas dotaciones de activos económicos. Además, los que concentran más estos activos acumulan mayor capital humano. El mecanismo de mercado no es igualador de ingresos. Así, su teoría predice, y no es refutada por la evidencia empírica que él autor documenta, que la desigualdad de ingresos no disminuye con un aumento de los años de educación. Hay otros trabajos cuyas predicciones coinciden con esta teoría. Carlos Franco<sup>4</sup>, por ejemplo, tratando de explicar por qué la pobreza es mayor en nuestro país comparado con otros de similar producto per cápita, pero socialmente más homogéneos, nos dice, que el plus de pobreza se debe a razones étnico-culturales. También hay autores que comentan los efectos de las políticas aplicadas en el Perú durante los años noventa: en Lima las escuelas públicas se han convertido en espacios solo para pobres —en guetos—; los que tienen dinero acuden a las escuelas privadas<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase Franco, Carlos (1994). La pobreza y desigualdad distributiva del Perú: comparaciones internacionales. *Revista Socialismo y Participación*, n° 65, marzo.

<sup>5</sup> César Hildebrandt, en su artículo titulado «Tolerancia Cero (a la izquierda)», dice: «Morir en el Perú también tiene connotaciones de clase. El transporte masivo se descuida tanto como la educación pública o como la asistencia estatal en salud. El asfalto se ancha hasta medidas europeas en la costa playera, se abrevia mientras más se aleja de Lima, desaparece en muchos caminos que conducen a la pobreza rural. Para esos peruanos que no participan de la fiesta del espárrago, del sarao de la alcachofa o del legítimo festival del turismo, el ripio está bien, la polvareda les corresponde, el abismo como que puede estar en su camino». Hildebrandt, César (2008). Tolerancia Cero (a la izquierda). *La Primera*, 8 de mayo.

***Teoría unificada del desarrollo capitalista***

Esta teoría está constituida por las proposiciones Alfa ( $\alpha$ ) comunes a las sociedades Épsilon, Omega y Sigma (véase apéndice). A las proposiciones Alfa de la teoría unificada (véase apéndice) se le añaden los siguientes supuestos: que las tres sociedades producen un solo bien B, que la tecnología que utilizan es de rendimientos constantes a escala y que el producto por trabajador depende solo del capital por trabajador, cuya productividad marginal es decreciente. Estamos en el modelo de Solow con tecnología exógena. Ahora considere que por las diferentes dotaciones iniciales de factores en las tres sociedades, la relación capital—físico y humano— por trabajador es mayor en Épsilon que en Omega y en esta es mayor que en Sigma. La predicción resultante—proposición Beta— «será que los ingresos por trabajador que se generan en los sectores capitalistas de las tres sociedades también siguen esta desigual jerarquía; si además se sabe que hay sectores de subsistencia en Omega y Sigma, el producto por trabajador de estos sectores será inferior que el de los sectores capitalistas». Esta proposición no es refutada por la realidad: el Primer Mundo tiene un producto por trabajador más alto (*fact 6*). Pero la teoría también predice que, «debido a la dotación inicial de los activos, el grado de desigualdad en los ingresos es menor en Épsilon que en Omega y en esta es menor que en Sigma». Tampoco es refutada por la realidad: la desigualdad de ingresos es mayor en el Tercer Mundo que en el Primer Mundo (*fact 7*). Los hechos además revelan que también hay diferencias en los niveles de ingresos y en los grados de desigualdad de los ingresos entre los países del Tercer Mundo: el nivel es menor y la desigualdad es mayor en aquellos con legado colonial, según lo documenta el autor.

Las diferencias señaladas entre países del Primer y Tercer Mundo son persistentes: se reproducen en el tiempo sin tendencia a convergencia alguna. Este es el modelo dinámico de la teoría unificada. Es para este modelo que se desarrollaron las teorías de la inversión y de la acumulación de capital humano. Ahora se supone que el proceso de acumulación de capital y de cambio técnico solo ocurre en el sector capitalista de cada sociedad. El equilibrio dinámico en cada una de las sociedades, como secuencia de situaciones de equilibrio estático, donde se determina el producto y la distribución, ocurre con crecientes niveles de producción y de stock de capital que incorpora nueva tecnología, debido a que se invierte período tras período en capital físico y capital humano. Pero el producto por trabajador no permanece constante porque se está suponiendo una función de producción con una tasa de progreso técnico exógena. Dadas las condiciones iniciales, la trayectoria del crecimiento indica secuencias de equilibrio con pleno empleo. Como la sociedad Omega es sobrepoblada, esta y solo esta convergerá al

equilibrio de largo plazo de la sociedad Épsilon. Esta es la convergencia absoluta de Solow, porque Épsilon y Omega tienen la misma tecnología y sus poblaciones crecen a la misma tasa. No ocurre lo mismo con la sociedad Sigma. Esta no podrá convertirse en sociedad Épsilon. A largo plazo persistirá la desigualdad en los ingresos y en la trayectoria de sus crecimientos entre ambos tipos de sociedades. La razón está en la desigualdad inicial en la distribución de activos económicos y políticos. También explicarán las diferencias entre las desigualdades entre los distintos tipos de sociedades.

### **Del método popperiano al determinismo estructural en la construcción de la teoría del desarrollo**

Figuroa construye sus teorías siguiendo rigurosamente la metodología popperiana, que es esencialmente deductiva y no inductiva. Para cada una de sus teorías primero formula los supuestos o las proposiciones Alfa ( $\alpha$ ) (véase apéndice). Luego, a partir de este conjunto de supuestos, deriva las respectivas proposiciones Beta ( $\beta$ ). Estas son las predicciones empíricas del modelo sometidas a refutación por la realidad, es decir, que se contrastan empíricamente, «pero entendiendo dicha contrastación como posibilidad de refutación de la teoría [...] si los datos empíricos no coinciden con las predicciones [...] emanadas de (la misma): nunca como verificación de la teoría»<sup>6</sup>. El proceso de derivación de las proposiciones Beta ( $\beta$ ) es precisamente, dice Figuroa, un proceso de construcción de un modelo teórico —en sus versiones estática y dinámica— de cuyo equilibrio, parcial y general, se inferen las proposiciones Beta ( $\beta$ ) que deben ser sometidas a la falsación empírica.

Se puede estar en desacuerdo con el método adoptado, pero la lógica de este proceso de arquitectura y construcción es, como hemos visto, impecable. No hay inconsistencias internas ni inconsistencias entre sus predicciones y la evidencia empírica que presenta. Por lo demás, en el libro de Figuroa hay un despliegue de conocimientos metodológicos o epistemológicos, de los contenidos de las grandes tradiciones del pensamiento económico, de las teorías del desarrollo y, ciertamente, de la literatura pasada y reciente que proporciona evidencia empírica sobre las realidades económicas y sociales de los llamados Primer y Tercer Mundo. En este sentido, y por lo temas que trata, es un libro imprescindible.

Ahora bien, Figuroa enfatiza que las proposiciones derivadas, las proposiciones Beta ( $\beta$ ), son las únicas empíricamente verificables, las únicas que pueden

<sup>6</sup> Echeverría, Javier (2003). *Introducción a la metodología de la ciencia, la filosofía de la ciencia en el siglo XX*. Madrid: Ediciones Cátedra, pp. 92.

someterse al escrutinio de la realidad. Se comete un error metodológico, dice, cuando se busca verificar las proposiciones Alfa ( $\alpha$ ), porque tienen un alto grado de abstracción y no pueden, por lo tanto, coincidir con la realidad. Los supuestos Alfa no tienen necesidad de justificación, no son observables. La pregunta, sin embargo, es ¿de dónde provienen?, ¿de dónde surgen las conjeturas o las hipótesis? El científico tiene que saber cuándo y cómo observar los datos y cuáles tomar en cuenta. En los clásicos, por ejemplo, la competencia es un concepto —fenómeno/realidad— organizador central que permite que las proposiciones tipo Alfa ( $\alpha$ ) no tengan que ser arbitrarias. Tenemos un sistema con regularidades. Deseamos describir las fuerzas que determinan estas regularidades. Abstraemos de la realidad las fuerzas, que son más importantes en la determinación del precio, por ejemplo. Combinamos aquellas fuerzas en un modelo y resolvemos para la determinación de las variables endógenas. Las variables observadas, en cualquier momento, no corresponderían a la solución del modelo, sino por casualidad, debido al proceso de abstracción. Todo esto significa que hemos dejado de lado las fuerzas transitorias y que se han tomado en cuenta las fuerzas dominantes. Aquí entra el concepto de competencia, como fuerza real que hace que los precios de mercado graviten hacia los precios naturales. Esto es parte del método. Por otro lado, tenemos el análisis que implica un centro de gravitación —objeto de análisis— y la explicación de las variables asociadas a él y su determinación. Esta es la teoría. El método es, por lo tanto, la especificación del objeto de análisis económico o la caracterización abstracta de lo que va a ser explicado a partir de una fuerza reguladora, mientras que la teoría es la explicación de cómo las principales variables asociadas al objeto de análisis son determinadas<sup>7</sup>.

Por otro lado, parece ser que el eje ordenador de la construcción teórica que efectúa Figueroa es el determinismo «estructural» definido por las condiciones iniciales. Todo se remite a la desigual distribución inicial de activos económicos y políticos. Es el retorno, por la puerta de la filosofía popperiana, de la tesis marxista según la cual la «estructura» —fuerzas productivas, relaciones de producción y formas de propiedad— es el «factor fundamental del proceso histórico y que —en última instancia— determina el desarrollo y cambio social». Figueroa nos advierte que el peso que la historia tiene en el funcionamiento del capitalismo,

---

<sup>7</sup> Véase Garegnani, Pierangelo (1976). On a Change in the Notion of Equilibrium in Recent Work on Value and Distribution. En Brown *et al.* (editores). *Essays in Modern Capital Theory*. Ámsterdam y Oxford: North-Holland Publishing Co.; Eatwell, John (1982). Competition. En Bradley y Howard (editores). *Classical and Marxian Political Economy*. Nueva York: St. Martin's Press; y (1983). The Long Period Theory of Unemployment. *Cambridge Journal of Economics*, 7, setiembre. Véase también Eatwell, J. y M. Milgate (1979). *Theories of Value, Output and Employment*. Londres: Thames Polytechnic.

tal como él lo concibe, no debe entenderse como determinismo histórico. Pero, si el origen de cómo se desenvuelve el capitalismo nos remite a las variables exógenas —la desigualdad inicial, descrita por las proposiciones Alfa ( $\alpha$ )—, la ausencia de determinismo histórico no puede sino entenderse como la existencia de variables exógenas sin historia, es decir, que se parte de un hecho social —la desigualdad de activos— que no tiene historia —pero que genera historia o *path dependence*—<sup>8</sup>.

## Vacíos, cambios y olvidos conceptuales en su teoría del desarrollo

### *La ausencia de interdependencia entre el Primer y el Tercer Mundo*

En la «teoría unificada del capitalismo» de Figueroa no existe interdependencia entre los países del Primer y Tercer Mundo, no obstante que describe sus diferencias. No hay relaciones internacionales, no hay dependencia de la interdependencia. Sus relaciones —flujos de capital financiero que se mueven libremente entre ellos y flujos de inversiones que acrecientan el capital físico en ambos tipos de países— no generan dependencia ni otro tipo de externalidades positivas o negativas<sup>9</sup>. Ambos siguen su historia determinada por las condiciones iniciales, sin posibilidad de convergencia. «El factor último que explica el atraso relativo del Tercer Mundo —nos dice— es la desigualdad inicial en los activos económicos y políticos, la historia». No hay fuerzas endógenas que acerquen a la sociedad Sigma hacia la sociedad Épsilon. Contrariamente a lo que creía Marx, los países subdesarrollados no pueden ver en los países desarrollados el espejo de su propio porvenir.

Sería interesante, sin embargo, conocer la crítica de Figueroa a la teoría de la CEPAL, a la teoría de la Dependencia y a la «crítica marxista» a estas dos teorías. Por ejemplo, para la teoría de La CEPAL las relaciones de comercio libre conducen a asignaciones de la inversión internacional y nacional distintas: el mecanismo del mercado no es igualador de estructuras productivas; la industrialización del Tercer Mundo debe ser, por esta razón, deliberada<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Es posible que la explicación de estas variables se encuentre en la manera cómo los países del mundo pasaron del feudalismo al capitalismo. Sobre esto como se sabe hay enorme literatura.

<sup>9</sup> Para él la redistribución de los activos económicos es socialmente invariable, pero acepta una externalidad positiva del actual «mundo globalizado»: parece posible —dice— la redistribución de los activos políticos y lograr la igualdad de ciudadanía a escala mundial. Sobre esto volveremos más adelante, cuando tratemos el tema de las políticas públicas.

<sup>10</sup> Para una revisión de la teoría de la CEPAL, véase Jiménez, Félix (1989). El pensamiento económico de la CEPAL, la reacción dependencista y la crítica marxista. *Revista Socialismo y Participación*, n° 46, Lima.

***La urgencia del cambio social y el drama de la inexistencia de actores***

Figuroa invalida el papel del Estado para la transformación pero también para el ejercicio de las políticas públicas; no hay lugar para la política económica y social orientada al cambio social. Su teoría nos explica la situación de desigualdad y exclusión que se perpetúa al interior de y entre los países del Primer y Tercer Mundo, pero no tiene actores para el cambio de esta situación. Es la teoría positiva que la teoría de la política pública —social y/o económica— requiere, porque nos dice cuál es el origen de la desigualdad y exclusión; pero su concepto de equilibrio, como él mismo señala, implica que ninguno de los actores —capitalistas, trabajadores, gobierno, excluidos— tiene el poder ni el incentivo para cambiar la situación. Cambiar la estructura de la distribución de los activos económicos y políticos, es decir, «cambiar las variables exógenas es romper con la historia», nos dice, pero no hay actores que lleven a cabo esta tarea.

Figuroa es consciente de la necesidad del cambio, «de mejorar el mundo en que vivimos», sabe que no solo hay que «interpretar de diversos modos el mundo, sino también de transformarlo»<sup>11</sup>. Si bien nos dice qué es lo que debe cambiar, no identifica a los actores de este cambio. Estos aparecerán de manera exógena, como procesos nuevos, y no podemos ni siquiera recurrir a las otras ciencias sociales para identificarlos. Pero, ¿cuáles serán los «procesos nuevos, distintos al económico, que producirán los actores sociales que se requieren»? No lo sabemos. Si la solución del problema económico se plantea para un país, el actor social del cambio —nos dice— puede provenir de otro país; si la solución del problema se plantea para el sistema capitalista mundial, el actor no puede provenir de ella misma. Y, ¿cómo sabríamos que la racionalidad del actor que proviene de otro país tiene la racionalidad del cambio? y ¿de dónde habría salido este actor social? Habrá provenido, nos dice, de un proceso nuevo, de una «innovación exógena» que toma tiempo. En Marx los trabajadores podían llevar a cabo «acciones colectivas» porque no tenían nada que perder, «solo sus cadenas». Pero ello suponía tomar el poder del Estado y cambiar su racionalidad. Para Marx, entonces, «la coincidencia de la modificación de las circunstancias y de la actividad humana sólo puede concebirse y entenderse racionalmente como práctica revolucionaria»<sup>12</sup>. Para Figuroa cambiar la estructura de la distribución de los activos económicos y políticos, es decir, «cambiar las variables exógenas, es romper con la historia»

---

<sup>11</sup> La frase completa le corresponde a Marx. «Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo». Marx, K. (1888). *Tesis sobre Feuerbach*. Este texto fue escrito 1845 y publicado por Friedrich Engels en 1888 como apéndice de su *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana*; en (1983). *Obras Escogidas de C. Marx y F. Engels*. Moscú: Editorial Progreso, tomo 3, pp. 353-395.

<sup>12</sup> Véase la tercera tesis sobre Feuerbach, en Marx, K. Ob. cit.

—es un «episodio refundacional»—, pero para esta tarea histórica no hay actores ni puede emprenderse a través del Estado.

Figuroa también ha «invalidado» la teoría de la política económica keynesiana orientada a lograr una utilización socialmente deseable de la capacidad productiva y la teoría de la política económica cepalina para direccionar la asignación de los recursos hacia el desarrollo del Tercer Mundo. Deja, sin embargo, una rendija para la generación del proceso nuevo que produciría el actor del cambio. Apela al desarrollo de la «conciencia de la gente sobre el mundo social en que vivimos», para «agilizar y reforzar» procesos nuevos a partir, por ejemplo, del tema del medio ambiente situado como problema por la literatura científica<sup>13</sup> o de la redistribución de activos políticos que «parece compatible con un contexto de creciente globalización, democratización y demanda de derechos». Pero ¿no es esta última una externalidad que proviene de la universalización del capitalismo? La conciencia de clase como capacidad de ser conciente de una situación de «explotación» y de actuar sobre esta situación en beneficio de su interés, desarrollada desde el marxismo, habría sido trasmutada por Figuroa en la conciencia de la «gente» de «la» situación de exclusión, de «los» derechos de ciudadanos para actuar sobre ella en su beneficio, es decir, en beneficio de la «gente». Y ¿quién es esta «gente»? ¿de dónde sale?, ¿serán los excluidos que tomarán conciencia y se rebelarán?, ¿será un grupo de intelectuales con hegemonía internacional?, ¿serán grupos intelectuales nacionales que se disponen a romper con la historia? Esta «gente» puede no constituirse en un partido político, pero no puede actuar al margen de los que existen y, por lo tanto, al margen del Estado, para producir los cambios. La mayor conciencia que reclama Figuroa debe convertirse en acción colectiva para obtener derechos. Con mayor razón si se convierte en partido de los excluidos. Pero este actor social tendría que ser realmente nuevo, no ligado a un concepto social —como los conocidos: socialista, capitalista o neoliberal—: según Alain Touraine, «la noción de derechos humanos, en la sociedad globalizada en la cual no hay una estructura central y total, significa el derecho del individuo en su esencia concreta: individuo con su trabajo, con su vida política, con su cultura, con su idioma o lengua propia, con su religión, etc.»<sup>14</sup>. Touraine afirma que esto está en línea con la tendencia actual del mundo, «a integrarse y participar en el

---

<sup>13</sup> Esta es una preocupación generalizada. «Ahora estamos todos convencidos de que podemos desaparecer, suicidarnos colectivamente si seguimos con un tipo de economía y de comportamiento que es imposible mantener. Por ejemplo, [...] si todo el mundo tiene un consumo de carbón como los chinos, el mundo va a colapsar. El tema económico es un tema fundamental y la economía debe tomar en cuenta este tema». Véase: Entrevista a Alain Touraine. En *Domingo, Revista de La República*, 11 de mayo de 2008, pp. 25-26, Lima.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

sistema mundial tratando de eliminar o limitar las desigualdades [...] Tenemos que hacer los mayores esfuerzos posibles para disminuir poco a poco el peso de la desigualdad que es un obstáculo absoluto al desarrollo. Los países de América Latina no pueden desarrollarse teniendo tan alto nivel de desigualdad»<sup>15</sup>. Sin embargo, nuevamente, esto no se puede hacer al margen del Estado sino a través del Estado. «(L)a intervención del Estado —dice Touraine—, parece necesaria por ejemplo en educación y salud. Yo no veo como la privatización de la enseñanza pueda llegar a otra cosa que no sea el aumento de la desigualdad. [...] Francia [...] dedica más del 50% del ingreso nacional al sector público. Y si esto significa que Francia es un país intervencionista porque interviene en servicios de educación y salud para disminuir las desigualdades sociales, pues bienvenido el intervencionismo»<sup>16</sup>. No es posible entonces eliminar el espacio para la intervención del Estado, es decir, para efectuar políticas públicas.

***El cambio en el concepto de equilibrio ahorro-inversión, el progreso técnico exógeno y otros temas relacionados al crecimiento***

Hay, al parecer, una modificación del concepto de equilibrio macroeconómico del estado estacionario. La disponibilidad del financiamiento de las inversiones que Figueroa supone que existe no anula la condición de que en la senda del crecimiento la demanda agregada debe mantenerse igual a la oferta agregada o, lo que es lo mismo, el ahorro debe ser igual a la inversión. Esta condición del crecimiento equilibrado no está explicitada. El ahorro total es la suma del ahorro privado, del ahorro del gobierno y del ahorro externo. Justamente este último es considerado como entrada de capitales. En el modelo de Figueroa los trabajadores gastan lo que ganan, es decir, su propensión a ahorrar es cero. Si la producción neta de los insumos importados fuera igual a la masa salarial, no habría ahorro. En el modelo Épsilon dinámico la proporción del gasto de inversión ( $e$ ) respecto al ingreso nacional tiene que ser igual a la tasa de ahorro ( $s$ ), porque solo de esta manera la demanda agregada,  $DA = \frac{I}{s}$ , será igual a la oferta agregada,  $OA = \frac{K}{v}$ , en la senda de crecimiento de largo plazo<sup>17</sup>. Esta condición del crecimiento equilibrado a largo plazo, que no es una identidad contable *ex post*, se cumple justamente cuando la relación capital

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Nótese que « $s$ » es la tasa de ahorro y « $v$ » es la relación capital-producto. La tasa de ahorro ( $s$ ), en el estado estacionario es igual a la proporción del gasto de inversión ( $e$ ) respecto del ingreso nacional. Las tasas de crecimiento de la población y del progreso técnico son « $n$ » y « $g$ », respectivamente.

trabajo efectivo ya no varía, cuando su tasa de crecimiento es cero. Siguiendo la formulación del texto que comentamos<sup>18</sup>:

$$\begin{aligned} e\tilde{y} &= (g+n)\tilde{k} \\ \frac{e}{\tilde{k}/\tilde{y}}\tilde{y} &= g+n \\ \frac{e}{(K/\tilde{L})/(Y/\tilde{L})} &= g+n \\ \frac{e}{K/Y} &= g+n \end{aligned}$$

Por lo tanto,  $\frac{s}{v} = g+n$ , donde  $e=s$  y  $(K/Y)=v$ .

Esta es la tasa a la que crecen el producto agregado y el stock de capital, lo que quiere decir que la oferta agregada se mantiene igual a la demanda agregada. Además, el equilibrio walrasiano en el mercado de bienes implica el cumplimiento de esta igualdad. Figueroa sabe que esto debe ser así. Por esta razón, una explicación explícita en el texto evitaría que se interprete como una modificación del equilibrio macroeconómico del estado estacionario.

Por otro lado, no hay manera de endogenizar el progreso técnico en un modelo tipo Solow, como el que ha adoptado Figueroa. Al describir su modelo unificado dice que el nivel inicial de tecnología también depende del nivel de desigualdad inicial, y después asume una tasa de crecimiento de progreso tecnológico igual para todas las sociedades. No explica por qué el nivel de desigualdad no influye en esta tasa. Sociedades con altos grados de desigualdad y exclusión deben revelar tasas de progreso tecnológico reducidas, pues invierten poco en investigación y desarrollo<sup>19</sup>. Empero, lo más importante es que, en funciones de producción neoclásicas con progreso técnico a la Harrod, «bien comportadas», como las que utiliza Figueroa, no hay manera de endogenizar dicho progreso técnico. Siempre será exógeno e inexplicable. Una de las características de esa función de producción neoclásica es que presenta rendimientos constantes de escala en los factores rivales. Por lo tanto, debe cumplirse el teorema de Euler: cuando la remuneración de los factores es igual a su producto marginal, la suma

<sup>18</sup> Figueroa. Ob. cit.: 191.

<sup>19</sup> *Ibídem*.

de las remuneraciones totales a los factores capital (K) y trabajo (Dh), agota el producto (Q), es decir<sup>20</sup>,

$$Q = K \frac{\partial Q}{\partial K} + Dh \frac{\partial Q}{\partial Dh}$$

De otro lado, como se supone competencia perfecta en el mercado de bienes, el total de ganancias o beneficios ( $P^*/P_b = rK$ ) más el total de salarios ( $wDh$ ) debe ser igual al producto ( $Q = rK + wDh$ )<sup>21</sup>. En consecuencia, una vez que se paga el salario al trabajo y la ganancia al capital, el producto de la economía se agota, lo que quiere decir que no queda nada para financiar el progreso tecnológico. De esta manera, el progreso técnico debe ser exógeno y, por decirlo así, «gratuito».

Finalmente, las sociedades sobrepobladas deben tener tasas de crecimiento distintas a las de la sociedad Épsilon. Figueroa supone que Dh crece a la misma tasa en las tres sociedades<sup>22</sup>. Entonces, mientras la sociedad Omega converge a la «frontera de la producción» de la sociedad Épsilon, la sociedad Sigma no lo hace «solo» porque aquí hay excluidos. Para que Omega alcance a Épsilon, sus funciones de producción, sus tasas de ahorro —o lo que Figueroa llama las proporciones de inversión respecto del ingreso nacional— y la tasa de crecimiento de Dh, es decir,  $n$ , deben ser iguales en ambas sociedades. Esta es la condición de convergencia absoluta. Lo que no se entiende es cómo la sociedad Omega, que es sobrepoblada, puede tener una población Dh que crece a la misma tasa y que, además, tiene la misma proporción de inversión y la misma tecnología dada por la función de producción que el de la sociedad Épsilon. Si este no fuera el caso, cada una convergería a su propio estado estacionario. Es verdad que la tasa de crecimiento de largo plazo es independiente de la tasa de ahorro y que la variación de esta solo influye en el tránsito generando aumentos en los niveles de producto per cápita y de la intensidad de capital —relación capital/trabajo—. Es decir, es verdad que la tasa del estado estacionario solo depende de  $n$  y de  $g$ , pero estas no tienen por qué ser iguales en ambos tipos de sociedades. Como se comprenderá, esta tasa es la que corresponde al equilibrio de largo plazo, es decir, al equilibrio dinámico y no a la transición a este equilibrio. ¿Pueden las sociedades Épsilon y Omega tener las mismas tasas de progreso técnico y de crecimiento de su fuerza laboral si la segunda es sobrepoblada?

---

<sup>20</sup> Si se acepta que el salario real es igual a la productividad marginal del trabajo, entonces la masa total de salarios será igual a  $Dh \frac{\partial Q}{\partial Dh}$ . Por lo tanto, por el tipo de función de producción adoptado, el residuo, es decir, la ganancia tiene que ser igual a  $K \frac{\partial Q}{\partial K}$ .

<sup>21</sup> Nótese que « $r$ » es la tasa de ganancia y « $w$ » el salario real por trabajador.

<sup>22</sup> Ob. cit.: 192, 195, 198.

Asimismo, la participación estable de los ingresos de los factores en el ingreso total —quinto hecho estilizado de Kaldor— ha sido puesto en duda. Se ha constatado la existencia de cierta tendencia a la disminución (aumento) de la participación de los ingresos del capital (ingresos del trabajo) a lo largo del tiempo<sup>23</sup>. Este hecho empírico no es consistente con una de las proposiciones Beta listadas por Figueroa, según la cual el grado de desigualdad del ingreso no tiende a disminuir en ninguna sociedad<sup>24</sup>

### ***El olvido de las expectativas y del grado de desarrollo de los mercados en la descripción del comportamiento de los inversionistas***

La teoría de la inversión, que predice que la desigualdad desempeña un papel significativo en el proceso de acumulación físico, puede ser «sustituida» por una teoría que predice, bajo un contexto de incertidumbre, comportamientos distintos de los inversionistas que dan lugar a asignaciones de recursos distintas, dependiendo del grado de desarrollo de los mercados. La variable exógena en este caso sería la infraestructura. Cuando menos desarrollo infraestructural tiene un país, menos desarrollado es su mercado. Este grado de desarrollo va a determinar el tipo de expectativas que se hacen los inversionistas sobre el futuro. Como dice Keynes, «las expectativas sobre el futuro no son independientes del estado actual de la economía»<sup>25</sup>. Si la inversión depende de las expectativas acerca de las ventas futuras, estas expectativas serán distintas según sea el grado de desarrollo de los mercados. Por ejemplo, si la consecuencia de la incertidumbre es que tendemos a usar el presente y el pasado reciente como una guía para adivinar el futuro, la elasticidad de las expectativas ante cambios en las ventas presentes será menor que la unidad en economías con bajos niveles de desarrollo de los mercados; lo contrario ocurrirá en economías con desarrollo intermedio. Podría además aventurarse a afirmar que en economías del Primer Mundo que cuentan con altos niveles de stock de capital y de ventas, porque cuentan con un gran

---

<sup>23</sup> Kazushi, Ohkawa y Henry Rosovsky (1973). *Japanese Economic Growth: Trend Acceleration in the Twentieth Century*. Stanford: Stanford University Press y Londres: Oxford University Press; Matthews, R. C. O.; C. H. Feinstein; y, J. C. Odling-Smee (1982). *British Economic Growth, 1856-1973*. Stanford: Stanford University Press; Kendrick, John W. (1961). *Productivity Trends in the United States*. Princeton: Princeton University Press; Kendrick, John W. (1973). *Postwar Productivity Trends in the United States, 1948-1969*. Nueva York: National Bureau of Economic Research; Madison, Angus (1991). *Dynamic forces in capitalist development: a long run comparative view*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>24</sup> Figueroa. Ob. cit.: 205.

<sup>25</sup> Véase Keynes, J. M. (1937). The general theory of employment. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 51, n° 2, febrero, pp. 209-223.

desarrollo infraestructural, un cambio en las ventas presentes no harán mucho para modificar las expectativas sobre las ventas futuras: la elasticidad será también menor que la unidad<sup>26</sup>. Es claro que en economías con desconexiones entre su economía y geografía y demografía, la demanda no crece de manera sostenida a largo plazo, que es el horizonte que precisan inversiones productivas que agregan valor a los recursos y que introducen cambios técnicos. En estas condiciones las inversiones se dirigirán allí donde no existe restricción de mercado —como es el caso de las inversiones que se dirigen a los sectores primarios o a las actividades de alta tecnología con amplios mercados cautivos—. Por otro lado, de aquí se deduce que la clase capitalista no puede suponerse homogénea para sociedades diferentes. Por último, en estas sociedades desconectadas, la inversión en infraestructura —que privilegie la conexión a lo largo y ancho de un país— puede tener enormes efectos redistributivos.

### ***El Estado no neutral y los umbrales de tolerancia social al desempleo en la literatura keynesiana***

Figuroa incluye al pensamiento keynesiano en lo que llama la teoría estándar y nos dice que esta «usualmente supone que la conducta del gobierno está exógenamente determinada»<sup>27</sup>. Esto no es necesariamente cierto. Hay literatura keynesiana que otorga importancia fundamental al «marco institucional» en la determinación del ciclo económico, considerando la acción del Estado como no neutral. Las causas políticas que inciden en la determinación del ciclo económico son analizadas bajo la consideración de: a) los políticos como variable endógena; y, b) la influencia de la política en el ciclo económico —que se conoce como el «ciclo económico politizado»—. Lindbeck dice que el ciclo económico, al menos en parte, debe entenderse con un ciclo generado políticamente, como un «ciclo económico politizado»<sup>28</sup>. Por ejemplo, la adopción de una política fiscal restrictiva es menos probable en el período inmediatamente anterior de las elecciones. Para estos economistas keynesianos el tratamiento de los políticos como elemento exógeno del sistema económico es un supuesto poco real<sup>29</sup>. El precursor de la

<sup>26</sup> Una aplicación de esta teoría de las expectativas de Keynes al modelo IS-LM, puede verse en Ros, Jaime (2004). Una nota sobre expectativas y equilibrios múltiples en un modelo IS-LM. En P. Ruíz *et al.* (editores). *Enseñanza y reflexión económicas*. México D. F.: Plaza y Valdez S. A.

<sup>27</sup> Figuroa. Ob. cit.: 137.

<sup>28</sup> Véase Lindbeck, A. (1975). *Comportamiento político y política económica*. Barcelona: Oikos Tau; y (1976). Stabilization policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review*, n° 1.

<sup>29</sup> Véase: Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, vol. 42 abril, pp. 169-190; Akerman, J. (1947). Political economic cycles. *Kyklos*, n° 1; Fair, R. C. (1975).

incorporación de la política en el análisis económico fue M. Kalecki, para quien los capitalistas no estaban interesados en mantener indefinidamente una situación de pleno empleo. Esta es otra manera de explicar la persistencia del desempleo, porque los capitalistas se oponen al constante aumento del gasto público, a la intervención del gobierno en el mercado de trabajo y a los cambios sociopolíticos que generaría una situación prolongada de pleno empleo, con debilitamiento de las estructuras jerárquicas en la empresa privada<sup>30</sup>.

En Keynes hay análisis y discusión sobre los umbrales de tolerancia social al desempleo y sobre sus consecuencias para la estabilidad del sistema capitalista. Para Keynes, rara vez las economías capitalistas funcionan con pleno empleo, pero ellas no son violentamente inestables o caóticas<sup>31</sup>. Según él, «es una característica prominente del sistema económico en que vivimos que, aun cuando está sujeto a severas fluctuaciones en la producción y la ocupación, su inestabilidad no es violenta. En verdad parece poder permanecer en condiciones crónicas de actividad subnormal durante un período considerable, sin tendencia marcada a la recuperación o al derrumbe total»<sup>32</sup>. Además, explica por qué la economía funciona evitando los extremos más graves de las fluctuaciones del producto y del empleo<sup>33</sup>, alrededor de una posición intermedia, «apreciablemente por debajo del pleno empleo y por encima del mínimo, ya que un descenso por debajo de él pondría en peligro la vida»<sup>34</sup>. En Keynes hay umbrales de tolerancia social. Puede caer la ocupación y modificarse la distribución del ingreso como producto de la tendencia a la concentración de capitales, provocando inestabilidad social, poniendo en «peligro la vida».

### ***No hay relación entre el movimiento internacional de capitales y el tipo de cambio***

Hay tasa de interés internacional, pero no hay tasa de interés interna, por lo tanto no existe explicación sobre el movimiento de capitales y su influencia en

---

On Controlling the Economy to Win Elections. *Cowles Foundation Discussion Paper*, n° 397; Frey, B. S. y F. Schneider (1979). An econometric model with an endogenous Government Sector. *Public Choice*, Publisher Springer Netherlands, vol. 34, n° 1, marzo; y, Alesina, A.; N. Roubini; y, G. Cohen (2003). *Political Cycles and Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

<sup>30</sup> Véase Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment, *Political Quarterly*, vol. 14, octubre - diciembre.

<sup>31</sup> Véase Keynes, J. M. (1975). *Teoría General, de la ocupación, el interés y el dinero*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

<sup>32</sup> Figueroa. Ob. cit.: 220-221.

<sup>33</sup> *Ibidem*: 221-224.

<sup>34</sup> *Ibidem*: 224.

el tipo de cambio<sup>35</sup>. No se sabe qué papel cumple la tasa de interés interna en la acumulación de capital, aunque Figueroa supone la existencia de mercados de crédito. De otro lado, no obstante que incorpora el bien «C» importado como insumo, no hay una ecuación de precios del bien «B» que incorpore el costo de los salarios y de los insumos importados por unidad producida. No se sabe cómo se determinan estos precios. Tampoco hay una explicación de la determinación del tipo de cambio; su aparición en el mercado de dinero es solo por construcción. Asimismo, como se supone que las economías producen el mismo bien «B», no se sabe cómo es que exportan este bien. ¿Dónde se determina el tipo de cambio? En realidad, si se supone que la balanza comercial siempre está en equilibrio —como lo hace Figueroa—, el tipo de cambio es irrelevante. Si se introdujera la tasa de interés interna, el diferencial de tasas de interés siempre sería igual a cero para que se cumpla ese supuesto de equilibrio comercial. Figueroa dice «una vez que el tipo de cambio es conocido, el nivel de precios es determinado»<sup>36</sup>, pero no hay manera de conocerlo. Si  $P_c^* D_c = P_b^* X_b$  y tanto  $P_c = P_e P_c^*$  como  $P_b = P_e P_b^*$ , entonces  $P_c D_c = P_b X_b$ . Por consiguiente, el tipo de cambio es irrelevante. También dice que el tipo de cambio se puede determinar en el mercado monetario. «Dado el stock de dinero, habrá un tipo de cambio que despeja el mercado monetario»<sup>37</sup>. Sin embargo, se trata solo de una construcción. Si la curva de demanda de dinero tiene pendiente negativa utilizando  $1/P_b$  y  $P_b = P_e P_b^*$ , entonces el equilibrio en el mercado monetario supone conocer previamente  $P_b^*$ .

### Las críticas de Figueroa a la llamada «Teoría Económica Estándar»: incomprendiones y omisiones

#### *Adam Smith, sociedad neoclásica y la capacidad empresarial*

Smith no tiene una teoría de la oferta y la demanda. Su teoría no puede compararse con la teoría neoclásica desarrollada a fines del siglo XIX. El concepto de «precio natural» de Smith está relacionado con su concepto de competencia —«mano invisible del mercado»—. El «precio natural» actúa como centro de gravedad de los precios de mercado. Los neoclásicos son los primeros que introducen supuestos sobre las funciones de oferta y demanda como agregaciones desde niveles individuales. Sus datos son: a) las preferencias individuales, b) la dotación de factores, c) la distribución de estos factores y d) la tecnología. Sus precios son así el resultado de la maximización de preferencias subjetivas bajo ciertas restricciones. En Ricardo

<sup>35</sup> Ibídem: 79.

<sup>36</sup> Ob. cit.: 97.

<sup>37</sup> Ob. cit.: 80.

y Marx, la competencia permite el establecimiento de un centro de gravedad, que son los precios de producción. Los precios de mercado son hechos y no conceptos analíticos y, como tales, fluctúan alrededor del precio natural —Smith— o alrededor de los precios de producción —Ricardo y Marx—. Smith se refiere al proceso de competencia, que continuamente está estableciendo el precio natural, como la ley de la oferta y la demanda<sup>38</sup>. Esta no es la teoría neoclásica de la oferta y la demanda que fue desarrollada un siglo después para explicar qué determina la magnitud del precio. En la teoría neoclásica no se describe la gravitación; es una teoría de por qué el precio es de tal o cual magnitud y no de por qué el mercado tiende a establecer un precio natural. Si el precio sube, argumentan, se confirma la teoría porque hay escasez. Pero todo lo que prueba esta subida es que la competencia está presente. En los clásicos no hay curvas de oferta y demanda. La curva de demanda, como concepto analítico, es una abstracción basada en las funciones de utilidad que se maximizan bajo ciertas restricciones. Cada punto de la curva es un punto de equilibrio potencial que se «efectivizará» dependiendo dónde es interceptada por la curva de oferta. En los clásicos el precio de mercado es una desviación transitoria de su nivel normal.

Para explicar el equilibrio de largo plazo y la existencia de beneficios Figueroa incorpora el Talento empresarial de los capitalistas. «También son incluidos —dice Figueroa— factores específicos de la firma, tales como el talento empresarial [...]»<sup>39</sup>. Lo hace porque sabe que en el equilibrio de largo plazo de las firmas que operan en competencia perfecta, es decir, cuando los factores capital trabajo varían, las ganancias desaparecerían ¡nada menos que en una economía capitalista! Pero, suponer que las firmas se diferencian por el talento empresarial de los capitalistas significa también suponer que en el largo plazo las curvas de costo marginal tienen pendiente positiva no obstante que «todos» los factores son variables. Esta solución Friedmaniana de «capacidad empresarial» fue ampliamente criticada porque entraba en contradicción con los supuestos de competencia perfecta y rendimientos constantes a escala. Por otro lado, las funciones de demanda y oferta neoclásicas —construidas a partir del supuesto de funciones de utilidad, tecnología y dotación y propiedad de los factores de producción dados— determinan un conjunto de precios y cantidades consistente con el equilibrio competitivo

---

<sup>38</sup> Para la noción de competencia en Ricardo y Marx, véase los trabajos de Eatwell, John (1982). *Competition*. En Ian Bradley (editor). *Classical and Marxian Political Economy*. Londres: MacMillan Press; Shaikh, A. (1980). *Marxian Competition versus Perfect Competition: further comments on the so called choice of technique*. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 4, n° 1, marzo; y, Harris, Donald J. (1988). *On the Classical Theory of Competition*. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 12, n° 1, marzo.

<sup>39</sup> Ob. cit: 40.

de los mercados. Pero, su supuesto de rendimientos constantes a escala invalida su teoría de la firma a largo plazo. Sin embargo, la teoría de la firma es importante para explicar la racionalidad económica de la maximización. La teoría de la firma solo es posible con rendimientos decrecientes. Pero solo cuando existen rendimientos constantes se cumple el teorema de Euler de la distribución y agotamiento del producto basados en la productividad marginal de los factores. La competencia perfecta significa empresas tomadoras de precios y, por lo tanto, empresas que enfrentan una curva de demanda infinitamente elástica. Esta demanda, si el análisis se situara en el largo plazo, tendría que interceptar a una curva de oferta también infinitamente elástica, pues las funciones de producción con rendimientos decrecientes a escala impedirían la solución de equilibrio del modelo<sup>40</sup>. La competencia perfecta solo es posible entonces, con rendimientos constantes a escala, pero, en este caso, el tamaño de la firma es indefinido; en consecuencia, estamos frente a una paradoja.

### ***El modelo de Ricardo no pertenece a la sociedad clásica de Figueroa***

La idea de que la condición de equilibrio en la contratación de trabajadores sea la igualdad de la productividad marginal del trabajo con el salario real, no pertenece a los clásicos. «La condición de equilibrio de la firma —dice Figueroa— es que la productividad marginal del trabajo debe ser igual a la tasa de salario real»<sup>41</sup>. Los economistas clásicos estuvieron interesados en explicar el modo en el que se desarrollaba la riqueza material de la economía capitalista de mercado. En consecuencia, la teoría de precios fue formulada sobre tres datos que representaban el estado particular del desarrollo de dicha economía: a) el tamaño y la composición del producto, b) la técnica en uso y c) el salario real. Estos son los datos del cuerpo analítico del estudio del valor y la distribución o el núcleo teórico del funcionamiento de la economía capitalista. Puesto que el nivel, la composición del producto y la técnica en uso están representados por cantidades fijas de mercancías, en la determinación de los precios no hay lugar para las funciones de oferta y demanda<sup>42</sup>. El argumento clásico de que los precios de mercado están determinados por la relación entre la oferta y la demanda, no tiene relación con dichas funciones.

Ni las reglas basadas en la productividad marginal para explicar la distribución del producto entre salarios y beneficios, ni la asimilación de la curva de

<sup>40</sup> Véase Sraffa, Piero (1926). The Laws of Returns under Competitive Conditions. *Economic Journal*, vol. XXXVI, n° 144, diciembre, pp. 535-550.

<sup>41</sup> Véase Figueroa. Ob. cit: 49, ecuación 2.14 y gráfico 2.2.

<sup>42</sup> Véase Eatwell. Ob. cit.

productividad marginal con la curva de demanda de trabajo, pertenecen a la economía clásica ricardiana. El modelo de Ricardo puede resumirse como sigue<sup>43</sup>: la ecuación del producto marginal, que por simplificación se supone lineal, es:

$$PMg_t = \frac{dY_t}{dN_t} = a - bN_t$$

donde: a y b son mayores que cero y  $N_t$  es el nivel de empleo.

La ecuación del producto se obtiene integrando la ecuación anterior.

$$Y_t = aN_t - \frac{bN_t^2}{2}$$

Los beneficios son residuales después del pago de la renta y del salario.

$$P_t = Y_t - R_t - W_t$$

donde:

- P representa los beneficios;
- Y el producto;
- R la renta;
- W el total de salarios.

El total de salarios (W) es el producto de multiplicar el salario de subsistencia  $\bar{w}$  por el nivel de empleo. La ecuación de acumulación del capital invertido en salarios o de acumulación del fondo de salarios es igual al monto de beneficios del período «t».

$$W_{t+1} - W_t = P_t$$

Ricardo supone que los capitalistas no consumen su beneficio sino que lo dedican a acumular. Él está, pues, interesado en la posición del largo plazo de la economía capitalista. Su teoría de la distribución solo tiene sentido en relación a la acumulación, aún en el mundo de un solo bien. Como supone un salario de subsistencia dado, la acumulación comporta un incremento del nivel del empleo. Empero, a él no le preocupa el nivel sino la tasa de crecimiento de la demanda de trabajo. Esta es la gran diferencia entre el análisis neoclásico de corto plazo y el análisis ricardiano que Figueroa no considera.

---

<sup>43</sup> Véase Caravale, G. y D. Tosato (1980). *Ricardo and the Theory of Value, Distribution and Growth*. Londres y Boston: Routledge & Kegan Paul.

Como en Ricardo la renta total es igual a la diferencia entre el producto medio y el marginal multiplicada por el nivel de empleo,  $(\frac{bN_t^2}{2})$ , la tasa de crecimiento del nivel de empleo será igual a:

$$\frac{N_{t+1} - N_t}{N_t} = \left( \frac{a}{\bar{w}} - \frac{b}{\bar{w}} N_t - 1 \right)$$

De aquí resulta la ecuación dinámica fundamental de Ricardo:

$$N_{t+1} = \frac{a}{\bar{w}} N_t - \frac{b}{\bar{w}} N_t^2$$

Existirá «equilibrio» a largo plazo cuando el nivel del empleo, año con año, sea el mismo, es decir,  $N_{t+1} = N_t$ . Pero no es un nivel de pleno empleo. En el equilibrio a largo plazo, entonces:

$$N^* = \left( \frac{a - \bar{w}}{b} \right)$$

En esta situación, y solo en esta, los salarios de subsistencia se hacen iguales al Producto Marginal del Trabajo. Todos los beneficios desaparecen y todo el excedente se va a renta. El equilibrio en Ricardo no es entonces el equilibrio neoclásico sino el estado estacionario, es decir, una situación donde ha desaparecido todo incentivo a la inversión neta.

$$PMg_t = \frac{dY_t}{dN_t} = a - bN_t = a - b\left(\frac{a - \bar{w}}{b}\right)$$

$$PMg_t = \frac{dY_t}{dN_t} = a - bN_t = \bar{w}$$

En él hay un nivel máximo de empleo que no podrá superarse si no se apropian a los perceptores de renta, si no se hacen innovaciones tecnológicas para mejorar la fertilidad de la tierra, si no se efectúan cambios institucionales que modifiquen el comportamiento de los agentes económicos..., en fin, sino se hace nada para superar el estancamiento. Este es un punto de llegada y no un punto de partida en el modelo de Ricardo, cuyos orígenes son estructurales. Pero hay algo más. En Ricardo, el estado estacionario no es un estado estable como en los modelos neoclásicos de equilibrio; puede reportar convergencia estable solo si la explotación del trabajo asalariado es mayor al salario de subsistencia y no mayor

al doble de su valor. Situaciones de explotación mayores pueden convertir al sistema en uno con movimiento caótico<sup>44</sup>.

Veamos. La ecuación  $N_{t+1} = \frac{a}{w} N_t - \frac{b}{w} N_t^2$  se puede escribir como sigue:

$$X_{t+1} = AX_t (1 - X_t)$$

donde:  $0 < X_t < 1$ ,  $A = \frac{a}{w}$  y  $X_t = \frac{N_t}{2N_{\max}}$

El valor máximo de N se obtiene maximizando la ecuación del empleo anterior:

$$N_{\max} = \frac{a}{2b}$$

Por lo tanto,  $2N_{\max} = \frac{a}{b}$ .

La ecuación en diferencias anterior tiene dos soluciones, al igual que la ecuación original: (1)  $X = 0$  y (2)  $X_{t+1} = X_t = X^* = \left( \frac{a - \bar{w}}{a} \right)$

Esta última solución corresponde, en consideración a la ecuación inicial del empleo y de del empleo máximo, al estado estacionario ricardiano con empleo normalizado como  $\frac{N^*}{2N_{\max}}$ .

La ecuación en diferencias de «X» genera movimientos dinámicos complicados:

- Para  $1 < A < 2$  hay una estable convergencia al estado estacionario.
- Para  $2 < A < 3$  hay una oscilatoria convergencia.
- Para  $A \geq 4$  el sistema muestra un movimiento caótico.

Sin embargo, lo más importante es que ni en Ricardo ni en Marx la economía produce pleno empleo de la fuerza de trabajo. Un economista clásico jamás creía que la economía capitalista «producía» pleno empleo, pues no había en su cuerpo teórico, ninguna tendencia que ajuste el producto al nivel de la fuerza de trabajo<sup>45</sup>. El sistema es orientado o dirigido por los intentos de los capitalistas de maximizar

<sup>44</sup> Véase Harris, D. J. y Amit Bhaduri (1987). The Complex Dynamics of the Simple Ricardian System. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, n° 4, noviembre, pp. 893-901.

<sup>45</sup> Véase capítulos V, VI y VII del libro Caravale, G. y D. Tosato. Ob. cit.

los rendimientos de su riqueza, y estos intentos resultan en una tendencia hacia la igualación de las tasas de beneficio sobre el valor de los medios de producción. De este modo a los datos —tamaño y composición del producto, técnica en uso, salarios reales— debe adicionárseles la condición de que la tasa de beneficio debe ser uniforme en todos los sectores de la economía. Con esta última condición, los datos son suficientes para la determinación de todos los precios y de la tasa de beneficio. Esta determinación, que parte de datos de un estado de situación del sistema, hace irrelevante el supuesto de rendimientos constantes a escala. Los precios son determinados por las condiciones de producción y el modo en el que se distribuye el excedente. Puesto que el tamaño, la composición del producto y la técnica en uso son datos, el problema de los rendimientos a escala es irrelevante.

### ***Keynes y los nuevo-keynesianos no moran en la sociedad keynesiana de Figueroa***

La sociedad keynesiana de Figueroa no tiene teoría de la inversión y, por lo tanto, de la demanda efectiva, aunque supone como en Modigliani (1944) salarios monetarios dados<sup>46</sup>. En Keynes el proceso de determinación del nivel de actividad es secuencial. La tasa de interés se determina en el mercado monetario: esta con la eficiencia marginal del capital —teoría de la inversión— determina el nivel de la inversión: y, este con la función consumo o la propensión a consumir, determinan el nivel del producto, del empleo y del ahorro. Además, en Keynes el tratamiento autónomo de la variable inversión se debe a que se trata de un gasto liberado del ingreso por la existencia del sistema financiero. Por otro lado, Keynes discute el problema de la flexibilidad de precios en el capítulo 19 indicando que, por ejemplo, la flexibilidad de los salarios no invalida la proposición de desempleo involuntario. Su supuesto de *sticky wages* no es para explicar el desempleo, sino un requisito de estabilidad de los valores en la economía monetaria de producción.

Hay otras razones distintas a las proporcionadas por Figueroa que explican por qué las economías no tienden automáticamente al pleno empleo de la fuerza de trabajo. Según Keynes, la flexibilidad de precios y salarios nominales es un mecanismo inefectivo e ineficiente para el funcionamiento de la economía capitalista en un nivel de pleno empleo por: a) el efecto deuda de Fisher<sup>47</sup>. Si los deudores tienen una mayor propensión marginal a consumir que los acreedores, entonces

<sup>46</sup> Modigliani, Franco (1944). Liquidity preference and the theory of interest and money. *Econometrica*, n° 12, pp. 45-88.

<sup>47</sup> Véase Fisher, Irving (1933). The debt-deflation theory of great depressions. *Econometrica*, n° 1, pp. 337- 357.

descensos del nivel de precios pueden reducir la demanda agregada debido a la existencia de deudas entre los agentes. Precios más bajos incrementan el valor real de las deudas y enriquecen a los acreedores a expensas de los deudores. La disminución del gasto de los deudores excede al incremento de gasto de acreedores; b) el efecto Mundell-Tobin<sup>48</sup>. La deflación en los precios hace más atractivos a los activos monetarios, lo cual incrementa la demanda de dinero elevando los tipos reales de interés. Con ello disminuye el gasto de inversión y la demanda agregada; y, c) la trampa de la liquidez: Los ajustes de precios tampoco restauran el pleno empleo si la economía se encuentra en la trampa de la liquidez.

La llamada «teoría económica estándar» de Figueroa no incluye el pensamiento nuevo keynesiano. En la reciente literatura keynesiana llamada «nuevo keynesiana» se explica la existencia de interacción entre variables reales y nominales a corto plazo, la ausencia de esta relación a largo plazo y la persistencia a largo plazo de una tasa de desempleo llamada natural —nunca la tasa de desempleo es cero—. Según esta escuela, los salarios nominales son rígidos en el corto plazo por la existencia de contratos salariales implícitos o explícitos. Podría argumentarse que este supuesto es más general que el adoptado por Figueroa, según el cual los salarios nominales no se reducen porque los trabajadores se oponen<sup>49</sup> o porque hacerlo se considera socialmente injusto. A trabajadores y empleadores les importa más el salario real que el nominal. Pero como nadie sabe el nivel futuro de los precios, los contratos laborales se celebran, explícita o implícitamente, en términos de salarios nominales, basándose en el nivel de precios esperado. La existencia de contratos implícitos o explícitos dificulta su modificación durante su vigencia, aun cuando el nivel de precios observado sea mayor o menor al esperado. Esta diferencia de precios explica las fluctuaciones del producto respecto de su nivel potencial o de largo plazo. Por lo mismo, explica la existencia de una tasa de desempleo cíclica: la tasa de desempleo puede situarse por debajo o por encima de su nivel natural. Las expectativas incorrectas hacen que empresas —y proveedores de insumos o recursos— subestimen o sobreestimen el nivel de precios, provocando que la producción en el corto plazo suba por encima o caiga por debajo del producto potencial. De aquí también se desprende el *trade-off* entre la tasa de desempleo y la inflación a corto plazo. Hay espacio para las políticas y para el crecimiento con aumento de salarios reales.

La sociedad keynesiana de Figueroa dice que falla solo en explicar la persistencia del desempleo —explica la existencia de desempleo pero no su persistencia—.

---

<sup>48</sup> Véase Mundell, Robert (1963). Inflation and real interest. *Journal of Political Economy*, n° 59, pp. 280-283; y, Tobin, James (1965). Money and economic growth. *Econometrica*, n° 33, pp. 671-684.

<sup>49</sup> Modigliani. Ob. cit.

No falla en explicar la cuarta regularidad —interacción de variables reales y monetarias— ni la quinta regularidad —a largo plazo el nivel del producto y de los salarios reales varían en la misma dirección—. Pero, de acuerdo con el pensamiento «nuevo keynesiano», la persistencia del desempleo puede explicarse por la existencia de la tasa de desempleo natural a largo plazo. Esta tasa de desempleo nunca puede ser cero. La gente siempre perderá empleos por alguna razón: sea porque las empresas quiebran mientras otras son exitosas; porque se producen inventos que ponen algunos productos fuera del mercado; unos países penetran mercados de otros países quebrando las empresas de los países de esos mercados, etcétera.

La tasa natural puede ser un concepto útil para definir las sociedades con autoempleo y/o desempleo estructural. El supuesto fundamental, que se infiere de las proposiciones Alfa de la sociedad Sigma, es que el desarrollo capitalista no puede eliminar a las formas de producción tradicionales porque enfrenta una economía sobrepoblada. En realidad lo que dice es que el nivel actual de las fuerzas productivas es tal que no permite el asalariamiento de la mayoría de la fuerza de trabajo. Hay sobrepoblación —dice Figueroa— cuando la relación capital por trabajador es tan baja que la productividad marginal del trabajo es muy baja, igual a cero o cercana a cero. Esto quiere decir que la tasa de salarios reales que equilibraría el mercado de trabajo sería cero o cercana a cero<sup>50</sup>. Y, ¿por qué? Porque hay en esta sociedad ciudadanos de segunda clase o grupos sociales subalternos que no tienen prácticamente activos físicos ni políticos y, por lo tanto, son excluidos del mercado. En otras palabras, mientras el área capitalista tiene una demanda de trabajo asalariado que compromete solo a una fracción de la oferta total de trabajo, porque requiere niveles de capital humano superiores al promedio, en los sectores de subsistencia predominan trabajadores con bajísimos niveles de capital humano, políticamente excluidos, que solo podrían aspirar a niveles bajos de salario real y siempre que sean mayores a los ingresos que les produce el autoempleo. En otras palabras, la oferta de trabajo es mayor que la que se ocupa de acuerdo con el mercado, y este residuo pertenece al sector de subsistencia que no puede funcionar bajo las reglas del sistema capitalista. En otras palabras, las reglas de producción y distribución de sociedad capitalista se aplican dejando a una parte de la población fuera del mercado.

Sobre la persistencia del desempleo. De acuerdo con la teoría «nuevo keynesiana», la tasa de desempleo natural es la tasa que prevalece cuando la economía no está en *boom* ni en recesión, sino en su posición de largo plazo. Esta tasa se puede concebir como aquella que corresponde a la igualdad del número de desempleados que

---

<sup>50</sup> Figueroa. Ob. cit.: 110 y 117.

encuentran trabajo con el número de personas empleadas que pierden trabajo. Es la tasa que no responde a los ciclos económicos sino al producto de largo plazo. En otras palabras, si el número de personas desempleadas no cambia a lo largo del tiempo, entonces el número de personas que pierden trabajo debe ser igual al número de personas que lo encuentran. De aquí se deduce que la tasa natural de desempleo se obtendrá como sigue:

$$fU = s(L - U)$$

$$(f + s)U = sL$$

$$\mu_n = \frac{s}{f + s}$$

donde:

f es la tasa de hallazgo de empleo;

s es la tasa de pérdida de empleo;

L es el total de la fuerza trabajo;

U es el total de desempleados.

De acuerdo con esa fórmula, la tasa de desempleo natural aumenta cuando «s» alta —es decir, cuando la tasa de pérdida de empleo es alta— y cuando «f» es baja —es decir, cuando la tasa de hallazgos es baja—. Nótese, entonces, que los países tienen diferentes tasas naturales de desempleo. En una economía subdesarrollada serán pocos los desempleados que encuentran trabajo y serán muchos relativamente los empleados que pierden su trabajo. En esta tasa influyen, como se comprenderá, no solo la información sobre la existencia de empleos sino la capacitación de los trabajadores. Los conceptos de tasa natural y de salarios de eficiencia —definido como aquel cuya elasticidad respecto al esfuerzo es igual a uno— pueden servir para explicar las llamadas sociedades sobrepobladas.

## A modo de conclusión

Deseo terminar señalando que nada de lo dicho hasta aquí, afecta el estilo riguroso y limpio que emplea el autor en la construcción de su teoría. En esta construcción, Figueroa ha mostrado un conocimiento exhaustivo y crítico de las principales corrientes del pensamiento económico, es decir, ha mostrado la calidad de un teórico y no la calidad de aquel que «ha aprendido una técnica para aplicarla a su país sin preguntarse por qué puede aplicarse».

Lima, enero de 2009.

## Anexo

	Sociedad Épsilon	Sociedad Omega	Sociedad Sigma	Teoría unificada
<b>Contexto institucional reglas</b>	Propiedad privada de activos Mercado de bienes walrasiano Mercado de trabajo no-walrasiano Salarios nominales no disminuyen	Propiedad privada de activos Bienes: intercambio de mercado Mercado de trabajo no-walrasiano Salarios nominales no disminuyen	Propiedad privada de activos Bienes: intercambio de mercado Mercado de trabajo no-walrasiano Salarios nominales no disminuyen Hay exclusión formal o informal de calidad de ciudadanía	La población participante de proceso económico está dotada de activos económicos y políticos Propiedad privada de activos económicos Bienes: intercambio de mercado Mercado de trabajo no-walrasiano Salarios nominales no disminuyen
<b>Organización</b>	Familias, firmas y gobierno	Familias, firmas y gobierno	Familias, firmas y gobierno	Familias, firmas y gobierno
<b>Condiciones iniciales</b>	Individuos dotados de cantidades desiguales de activos Capitalistas y trabajadores Productividad marginal de la fuerza de trabajo total es positiva	Individuos dotados de cantidades desiguales de activos Capitalistas y trabajadores Productividad marginal de la fuerza de trabajo total es pequeña o cero. Hay sobrepoblación Sector de subsistencia con rendimientos decrecientes. Tiene su propia función de producción Demanda de trabajo también representa la oferta	Individuos dotados de cantidades desiguales de activos económicos y políticos Hay clases y ciudadanos de diferente grado: ciudadanos de primera y segunda Tres grupos étnicos: blues, reds y purples Hay significativa desigualdad inicial La economía está sobrepoblada	Hay tres distintas sociedades capitalistas que difieren por la dotación de factores y la desigualdad inicial en la distribución de los activos económicos y políticos Ciertamente hay dos clases sociales: capitalistas y trabajadores

<p><b>Racionalidad económica y agentes</b></p>	<p>Motivación: interés propio Capitalistas: buscan mantener su posición social y maximizar beneficios Trabajadores: tratan de minimizar esfuerzo y maximizar salarios No hay mercado de servicios de capital Capitalistas tratan de «extraer» esfuerzo de trabajadores. Desempleo (hay una tasa de desempleo por encima de la cual los trabajadores no flojean)</p>	<p>Motivación: interés propio Capitalistas: buscan mantener su posición social y maximizar beneficios Trabajadores: tratan de minimizar esfuerzo y maximizar salarios No hay mercado de servicios de capital Capitalistas tratan de «extraer» esfuerzo de trabajadores (*capitalistas usan otro instrumento para disciplinar a los trabajadores: se adiciona un premio fijo a la curva de oferta de trabajo)</p>	<p>Motivación: interés propio Capitalistas: buscan mantener su posición social y maximizar beneficios Trabajadores: tratan de minimizar esfuerzo y maximizar salarios No hay mercado de servicios de capital Capitalistas tratan de «extraer» esfuerzo de trabajadores Hay exceso de Y-workers= subempleados y desempleados Z-workers no son parte de la clase trabajadora; autoempleados en sector de subsistencia</p>	<p>Motivación: interés propio Capitalistas: buscan, en el orden que sigue mantener su posición social y maximizar beneficios Trabajadores: tratan de minimizar esfuerzo y maximizar salarios La división de clases genera conflicto social: los capitalistas tratan de «extraer» esfuerzo de trabajadores Capitalistas prefieren beneficios a rentas Los integrantes del gobierno también se compartan guiados por el propio interés</p>
<p><b>Tolerancia social a la desigualdad</b></p>	<p>Los individuos tienen una tolerancia limitada a la desigualdad. Cuando la desigualdad supera sus umbrales de tolerancia, los individuos reaccionan y buscan reducir la excesiva desigualdad.</p>			

**Estructura social de la sociedad Sigma**

Grupo étnico	Capital físico	Capital humano	Ciudadanía	Nombre grupo social
Blues	Kb	Kh1	C1	A
Purples	0	Kh1	C1	Y
Reds	0	Kh0	C0	Z

Kh1 es el trabajo calificado;  
Kh0 es el trabajo no calificado;  
C1 son los ciudadanos de primera clase;  
C0 son los ciudadanos de segunda clase.

**PARTE 2**  
**LA EVIDENCIA EMPÍRICA ACERCA DE LA**  
**PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD**  
**Y LA EXCLUSIÓN**



## LAS CAUSAS DE LA DESIGUALDAD EN BRASIL Y LOS INTENTOS POR SUPERARLAS

*Edmund Amann y Werner Baer*

La concentración del ingreso y de la propiedad ha sido una constante a lo largo de la historia del Brasil, independientemente de la naturaleza del régimen económico imperante. ¿Los esfuerzos del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por resolver el problema de la pobreza a través de la Bolsa Familia son diferentes en este sentido? En este documento revisaremos las razones por las que persiste la desigualdad en Brasil<sup>1</sup> y trataremos de establecer si el primer gobierno del Presidente Lula ha eliminado esta constante.

### **Concentración de la propiedad y del ingreso en la era colonial**

El primer gran auge exportador en el Brasil colonial se centró en el azúcar proveniente del noreste y en grandes propiedades rurales que utilizaban mano de obra esclava. En su magistral ensayo sobre el Brasil colonial, Caio Prado Jr. ofrece una generalización, respaldada por estudios previos y posteriores, según la cual:

Si se ve en conjunto, la colonización de los trópicos emerge como una vasta empresa comercial más compleja que los anteriores puestos de avanzada comercial [...] cuyo objetivo más importante fue la explotación de los recursos naturales de una tierra virgen para beneficiar al comercio europeo. Este es el verdadero significado de la colonización tropical de la que Brasil es un resultado. Esto explica los elementos fundamentales, tanto económicos como sociales, de la formación y evolución histórica de los trópicos americanos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Un análisis previo y algo diferente de la desigualdad en Brasil puede encontrarse en Luna, Francisco Vida y Herbert S. Klein (2006). *Brazil Since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press. Véase en especial el octavo capítulo, «Inequality: Class, Residence and Race».

<sup>2</sup> Prado, Jr., Caio (1967). *The Colonial Background of Modern Brazil*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press, pp. 20.

Más adelante afirma que:

[...] en todos los sectores, ya fueran el agrícola, el minero, o el extractivo, la organización se basó [...] en la gran unidad de producción [...] en la medida en que reunió a un número relativamente grande de trabajadores bajo las órdenes y nombre de un único empresario. Este es el hecho que debemos considerar principalmente, ya que es en este sistema de organizar la mano de obra y la propiedad que reside el origen de la extrema concentración de la riqueza que caracteriza a la economía colonial. El hecho de que el treinta por ciento de la población estuviera conformada por esclavos y de que un porcentaje desconocido pero ciertamente alto consistiera de personas que no poseían bienes terrenales en absoluto y que vegetaban en la oscuridad de la pobreza en condiciones de vida material aun peores, fue tanto la consecuencia económica inmediata como el síntoma cierto de esta concentración de la riqueza que fue el resultado de la organización económica del país<sup>3</sup>.

Finalmente, llega a la conclusión de que «Toda la estructura del país se derivaba de la técnica de producción y de organización adoptada por la agricultura brasileña; la estructura de clases y categorías de la población y la condición particular de cada uno de los individuos que las componían. En otras palabras, todo el complejo de relaciones sociales en su nivel más profundo y esencial se derivó de esta base»<sup>4</sup>.

La producción agrícola dominó el Brasil colonial. Esto se observó especialmente cuando prevalecía la exportación del azúcar. Según Gustavo Maia Gomes,

Debajo de la producción agrícola predominante naturalmente subyacía el dominio de la tierra como principal recurso económico. La tenencia de la tierra fue desde el principio un factor clave que regía la historia social, política y económica del país. Bajo el dominio portugués, se impuso un sistema de tenencia de la tierra que dividió las regiones de producción en muy pocas grandes haciendas [...]. Esto excluyó (junto con la población negra, ya excluida por la esclavitud, y los indígenas) [...] a la gran mayoría de la población que carecía de todo acceso al único bien que podría haberles dado una base de estabilidad económica y poder político<sup>5</sup>.

## **La economía de exportación de bienes primarios del siglo XIX y de principios del siglo XX**

En su análisis de la economía brasileña en el periodo de 1870-1930, cuando los sectores más dinámicos se basaban en la exportación de café, algodón, azúcar y unos cuantos productos agrícolas más, Warren Dean notó que:

<sup>3</sup> Ob. cit.: 140-144.

<sup>4</sup> Ob. cit.: 166

<sup>5</sup> Maia Gomes, Gustavo (1986). *The Roots of State Intervention in the Brazilian Economy*. Westport: Praeger, pp. 9.

[...] tradicionalmente, la propiedad de la tierra en el Brasil estuvo extremadamente concentrada. La corona portuguesa pensaba que sólo los aristócratas grandes propietarios de tierras producirían para los mercados de ultramar, y en consecuencia, se les otorgó enormes concesiones, normalmente de cuarenta kilómetros cuadrados de extensión. Durante el Imperio se mantuvo esta tradición porque el gobierno central era demasiado débil para hacer cumplir la ley (de 1850) de venta de las tierras de la Corona mediante subastas. En vez de ello, las poderosas élites locales simplemente usurparon las tierras públicas mediante el fraude en las oficinas de tierras y en el camino desalojaron a los pequeños invasores de terrenos [...]<sup>6</sup>.

Con la llegada de la república en la última década del siglo XIX, el Estado «[...] amnistió de hecho a los usurpadores de tierras cuando se concedió las tierras remanentes de la Corona a los estados. Los gobiernos estatales demostraron entonces la misma incapacidad que el Imperio para cuidar el patrimonio público»<sup>7</sup>.

El fin de la esclavitud no mejoró la situación. Dean anota que:

[...] aunque muchos hombres libres huyeron a las ciudades, la mayoría aceptó el salario y los contratos de aparcería en las haciendas cercanas o incluso en las mismas haciendas. La presión sobre las pequeñas propiedades debido al crecimiento poblacional (la ley en el Brasil divide las herencias en partes iguales entre los descendientes), las sequías recurrentes en el interior del Noreste y la permanente impotencia política de las clases bajas forzaron a muchos hombres libres a trabajar en las plantaciones. En el Nordeste el costo efectivo de la mano de obra libre para los dueños de las plantaciones parece haber sido menor que el costo previo de la manutención de esclavos<sup>8</sup>.

Otro historiador ofrece una descripción similar de las condiciones existentes en el sector agrícola luego de la esclavitud, las cuales siguieron prevaleciendo en las primeras décadas del siglo XX. Sostiene que:

[...] el sistema de colonos combinaba un sistema de producción capitalista con un sistema de producción no capitalista de alquiler de la tierra. Esto era particularmente cierto en el caso de los tipos de acuerdos contractuales que eran práctica común en las nuevas plantaciones de café y que, en efecto, eran preferidos por los inmigrantes. El colono y su familia plantaban el café y atendían la plantación por un periodo de cuatro a seis años, ya que los arbustos de café normalmente comenzaban a dar una pequeña cosecha recién en el cuarto año.

---

<sup>6</sup> Dean, Warren (1986). *The Brazilian Economy, 1870 – 1930*. En Leslie Bethell (editor). *The Cambridge History of Latin America*. Volumen V. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 701-702.

<sup>7</sup> *Ibidem*: 702.

<sup>8</sup> *Ibidem*: 704.

Los colonos prácticamente no recibían pago monetario, pero podían dedicarse a la producción de panllevar [...]»<sup>9</sup>.

Entre 1871 y 1914, «[...] los colonos tenían limitadas oportunidades de convertirse en pequeños o medianos propietarios. Se necesitaba influencias para tener acceso a la tierra, y aunque el precio de la tierra no era alto, los posibles compradores necesitaban recursos que eran difíciles de obtener para lograr que la tierra fuera rentable»<sup>10</sup>.

## La distribución del ingreso durante el período de la ISI

La Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se extendió a partir de 1930 hasta finales de los setenta<sup>11</sup>. Se caracterizó por crear una economía cerrada, atraer multinacionales, la creación de muchas empresas de propiedad del Estado y cierta legislación social —como el salario mínimo, los fondos de jubilación de los trabajadores, etcétera—. La ISI de los años treinta mitigó el impacto de la Gran Depresión y permitió periodos de elevado crecimiento en los años cincuenta y setenta. También originó tremendos cambios de la estructura de la economía. La participación de la agricultura en el PBI declinó del 27,6% en 1947 al 19,1% en 1966, mientras que la participación de la industria creció del 19,4% al 27,2% en

<sup>9</sup> Fausto, Boris (1986). *Brazil: The Social and Political Structure of the First Republic, 1889-1930*. En Leslie Bethell (editor). *The Cambridge History of Latin America*. Volumen V. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 780.

<sup>10</sup> *Ibidem*. La situación fue igual de mala en el noreste de Brasil. Fausto observa que «En el cinturón de plantaciones de azúcar el problema de la mano de obra asalariada se resolvió recurriendo a una práctica que data del período colonial, cuando se establecieron pequeños propietarios que dependían del gran propietario. Colocados en pequeñas parcelas de tierra en las que cultivaban productos de subsistencia, se llamaba a los trabajadores a que trabajaran en la plantación de caña cuando se les requería. Usualmente el trabajo no era remunerado o se pagaba a una tasa escandalosamente baja [...]» (*Ibidem*: 784). Graham encontró que a mediados del siglo XIX en un municipio de Pernambuco, el 15% de los propietarios de molinos ocupaban el 70% de toda la tierra de las plantaciones. Sin embargo, se debe notar que en el estado de Sao Paulo en los años treinta hubo un cambio importante en la tenencia de la tierra. Graham, Richard (1986). *From from the Middle of the 19<sup>th</sup> Century to the Paraguayan War*. En Leslie Bethell (editor). *The Cambridge History of Latin America*. Volumen V. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 749. Véase Holloway, Thomas H. (1980). *Immigrants on the Land: Coffee and Society in São Paulo, 1886-1934*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

<sup>11</sup> Ver: Amann, Edmund (2000). *Economic Liberalization and Industrial Performance in Brazil*. Oxford: Oxford University Press; Baer, Werner y Galvão, Jr., Antônio F. (2007). *Tax Burden, Government Expenditures and Income Distribution in Brazil*. *Quarterly Review of Economics and Finance*. junio; y, Bergsman, Joel (1970). *Brazil: Industrialization and Trade Policies*. Oxford: Oxford University Press.

el mismo periodo. Para 1984 la participación de la agricultura había caído a solo 9,3%, mientras que la participación de la industria alcanzaba el 39%<sup>12</sup>.

Los tremendos cambios en la estructura económica y en las políticas —que pasó de una economía abierta exportadora a una economía cerrada de sustitución de importaciones— no modificaron la concentración del ingreso. Por el contrario, la concentración del ingreso en Brasil creció por muchos años, como se ilustra en la tabla 1.

*Tabla 1: Coeficiente de Gini: Brasil 1960-2005*

1960	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0,57	0,53	0,62	0,62	0,60	0,59	-	0,58	0,59	0,60	0,60	0,60	0,59	0,60	0,62	0,64

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,61	-	0,58	0,60	-	0,60	0,60	0,60	0,60	0,59	-	0,60	0,59	0,58	0,57	0,57

Fuente: IPEA Data/IBGE

Existen varias explicaciones al respecto: la primera es que las proporciones entre capital y mano de obra de los nuevos sectores industriales fueron mayores que en los sectores tradicionales de la economía. Los nuevos sectores industriales eran los sectores dinámicos de la economía, sus aportes al PBI favorecieron el capital —aunque los ingresos de la mano de obra en los nuevos sectores pueden haber sido mayores que en los sectores tradicionales—. Con el transcurso del tiempo ello incrementó sustancialmente la relación de capital-mano de obra de la economía que, entre 1945 y 2000, se triplicó por tres<sup>13</sup>.

La segunda explicación se basa en que esta economía, fuertemente protegida, se caracterizó por la presencia de muchos sectores nuevos de estructura oligopólica que les permitió cobrar precios muy altos por sus productos<sup>14</sup>. La mayoría de las utilidades logradas gracias a los altos precios fueron a parar a las manos de los

<sup>12</sup> Baer, Werner (2008). *The Brazilian Economy: Growth and Development*. Sexta edición. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

<sup>13</sup> Feu, Aumara (2001). Evolution of the capital/product ratio in Brazil and in OECD countries, *Economy & Energy*, vol. 28.

<sup>14</sup> Si se toma los salarios y la seguridad social como porcentaje de valor agregado en algunos de los sectores dinámicos de la economía se nota una tendencia claramente decreciente; por ejemplo, la participación en los productos metálicos se redujo del 35,4% en 1959 a 29,6% en 1975 y a 19,3% en 1985. Para la maquinaria, la participación declinó del 46,8% al 41,5% y al 31,4% en los años respectivos. Equipo eléctrico: 38,7%, 28,1% y 21,6%. El equipo de transporte, en contraste, se elevó de 31,7% a 37,5%, declinando luego a 21,4%. Los químicos cayeron de 23,8% a 11,7% y 11,4%. Los textiles cayeron de 42,5% a 29,4% y 15,8%. Ob. cit.: 453.

propietarios de las compañías y no a la fuerza laboral. En tercer lugar, durante los años de los gobiernos militares (1964-1985) se reprimió a los sindicatos o se los controló con mucha firmeza, haciendo que los salarios reales quedasen a la zaga. Finalmente, cuando el censo de 1970 reveló que durante las épocas con grandes tasas de crecimiento de fines de los sesenta la distribución del ingreso había empeorado, el gobierno contrató a un economista, Carlos Langoni, para estudiar dicho fenómeno<sup>15</sup>. Langoni llegó a la conclusión de que el deterioro de la distribución del ingreso se debía al éxito mismo del crecimiento durante los gobiernos militares. El fuerte crecimiento dio como resultado el rápido crecimiento de la demanda de mano de obra calificada. Como era escasa, obtuvo réditos mucho mayores que el resto de la fuerza laboral, lo que explica la tendencia a la concentración de la distribución del ingreso.

Es muy probable que todas estas razones expliquen por lo menos en parte las tendencias distributivas observadas. Lo importante es que si bien la concentración de la propiedad de la tierra fue la causa principal de la concentración del ingreso en la economía colonial y la posterior economía de exportación primaria en el siglo XIX y principios del XX, la propiedad en el sector industrial durante la economía de la ISI también estuvo, de la misma manera, concentrada, e incluso más. Pocas empresas manufactureras eran de propiedad de un accionariado difundido entre miles de pequeños inversionistas. Más bien, esta industria se caracterizó por grandes empresas de propiedad del Estado o de familias cuya participación en el mercado era un poco más alta que en los países industriales avanzados, como los Estados Unidos<sup>16</sup>.

### **Distribución del ingreso durante la *década perdida* de los años ochenta y las hiperinflaciones de inicios de los noventa**

Como se ha descrito en varias fuentes<sup>17</sup>, los años ochenta fueron la época de la crisis de la deuda, de los intentos periódicos de instituir programas de ajuste negociados con el FMI y con los principales acreedores privados, así como de la expansión de la inflación tras una serie de intentos fallidos de estabilización. El

<sup>15</sup> Langoni, Carlos Geraldo (1973). *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Río de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.

<sup>16</sup> Para Brasil, la proporción de C8 promedio para las manufacturas permaneció en el 58% de las ventas en 1973; 59,1% en 1977; 49,7% en 1980; y 52,0% en 1983. Ob. cit.: 129. Para los Estados Unidos, las proporciones tendieron a ser algo menores. Para el sector manufacturero de los Estados Unidos, Pryor encuentra proporciones C8 de 52,6% en 1963; 52,1% en 1972; 50,1% en 1982; y 51,8% en 1992. Pryor, Frederic (2001). New trends in US industrial concentration. *Review of Industrial Organization*, vol. 18, pp. 309.

<sup>17</sup> Véase el noveno capítulo de Baer. Ob. cit.

resultado neto fueron muchos años de bajo crecimiento y, de tiempo en tiempo, un declive en los salarios reales, sobre todo en períodos de hiperinflación como 1987, 1990 y 1991 (tablas 2 y 3).

Las hiperinflaciones de fines de los ochenta y principios de los noventa contribuyeron a deteriorar aún más la distribución del ingreso. La tabla 4 muestra que durante la hiperinflación de la segunda mitad de los años ochenta, la participación en el ingreso del decil más pobre de la población sufrió el mayor deterioro, mientras que la sustancial mejora experimentada por este grupo en el período 1993-1995 se debió a que se cortó de pronto la hiperinflación tras la introducción del *Plan Real*.

*Tabla 2: Crecimiento en PBI y salarios reales, 1976-2004*

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crecimiento del PBI %	10,3	4,9	5,0	6,8	9,2	-4,3	0,8	-2,9	5,4	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2	-4,3
Crecimiento de los Salarios Reales %	7,6	5,1	8,6	4,4	4,5	9,0	11,5	-4,8	3,2	13,4	14,2	-7,2	8,5	7,5	-12,0

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento del PBI %	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9
Crecimiento de los Salarios Reales %	-4,3	15,9	11,1	9,5	8,7	5,5	5,5	4,6	-1,6	-2,7	6,3	5,5	0,3	7,1

Fuente: IBGE/IPEA Data

*Tabla 3: Inflación de precios al consumidor (índice IPCA) 1980-2006*

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
99,2	95,6	104,8	164,0	215,3	242,2	79,7	363,4	980,2	1972,9	1621,0	472,7	1119,1	2477,1

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
916,5	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6	5,7	3,1

Fuente: IBGE

**Tabla 4: Crecimiento del ingreso por deciles de distribución de ingreso**

	1985-1986	1986-1990	1990-1993	1993-1995
Primer decil (el más pobre)	95,9	-40,8	-12,7	99,9
Segundo decil	44,2	-32,8	22,5	46,4
Tercer decil	49,1	-37,7	35,1	-1,8
Cuarto decil	32,4	-35,3	12,1	31,7
Quinto decil	44,7	-31,0	-2,1	37,2
Sexto decil	42,6	-29,9	-1,1	27,3
Sétimo decil	41,2	-27,3	-7,4	33,6
Octavo decil	38,6	-25,0	-9,0	34,0
Noveno decil	33,7	-23,4	-9,0	33,9
Décimo decil (el más rico)	39,4	-25,1	-3,3	24,6

Fuente: IBGE

## El impacto de las políticas neoliberales en los años noventa y principios del siglo XXI

Las presiones constantes del FMI, de los acreedores privados y de los gobiernos de países acreedores conllevaron a la adopción de políticas neoliberales que consistían en la apertura de la economía, reduciendo la protección arancelaria y para-arancelaria, la apertura a los inversionistas extranjeros en sectores previamente cerrados y la privatización de las empresas del Estado. En 1994, el plan de estabilización denominado *Plan Real* finalmente logró derrotar la hiperinflación<sup>18</sup>.

Muchas de las medidas neoliberales tuvieron un impacto en la concentración. La apertura de la economía forzó a muchos sectores a mejorar su productividad frente a la competencia extranjera<sup>19</sup>. Esto llevó a muchas compañías a incorporar la tecnología más avanzada en sus campos, lo cual significó más dependencia de tecnologías intensivas en capital y que ahorran mano de obra. El proceso de privatización no dio como resultado la venta masiva de acciones al público general, sino más bien la subasta de las compañías estatales a los grupos oligopólicos

<sup>18</sup> Para más información véase: Amann, Edmund y Baer, Werner (2000). The illusion of stability: the Brazilian economy under Cardoso. *World Development*, vol. 28, n° 10; y, (2002). Neo-liberalism and its consequences in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, parte 4.

<sup>19</sup> Castelar Pinheiro, A. (1999). Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? En: F. Giambiagi y M. Mesquita Moreira (editores). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Río de Janeiro: BNDES.

**Tabla 5 Brasil: Proporciones de concentración de C4**

	1993	2004
Transporte	73%	73%
Servicios públicos	46%	69%
Tecnología de la Información.	77%	54%
Telecomunicaciones	100%*	72%
Comercio mayorista	56%	80%
Comercio minorista	54%	66%
Alimento, bebida, tabaco	55%	76%
Autopartes (?)	86%	85%
Textiles, Confecciones	45%	62%
Construcción	47%	67%
Electrónica	38%	46%
Farmacéuticos & Cosméticos	62%	63%
Materiales de Construcción	41%**	56%
Maquinaria	51%	56%
Minería	59%	79%
Papel, celulosa	50%	57%
Plásticos, jebe	61%	68%
Petroquímicos	80%	91%
Acero, metalurgia	58%	72%

\* Las telecomunicaciones se privatizaron en 1998.

\*\* Los datos se refieren a 1994.

Fuente: Amann y Baer. *Quarterly Review of Economics and Finance* (en prensa). Calculada a partir de Exame, agosto de 1994 y julio de 2005.

nacionales e internacionales, teniendo como consecuencia una concentración de la propiedad, pero también del mercado, como lo revela la tabla 5<sup>20</sup>.

Adicionalmente, muchas de las compañías que fueron privatizadas despidieron a un excedente de mano de obra<sup>21</sup>. Los miles de trabajadores que perdieron sus empleos encontraron puestos en los sectores tradicionales, que pagaban salarios

<sup>20</sup> Las proporciones de C4 y C8 respectivamente se refieren al porcentaje del mercado representado por las cuatro y ocho compañías más grandes.

<sup>21</sup> Muchas empresas estatales habían empleado a más trabajadores de los que eran necesarios por razones políticas y sociales. Baer. Ob. cit.

más bajos y que tenían menores beneficios, o se unieron al sector informal<sup>22</sup>. Así, el impacto inicial neto de la privatización tuvo un efecto concentrador en la distribución.

### Las políticas económicas del gobierno de Lula

Aunque el candidato Lula tenía un discurso radical en la campaña electoral de 2002, cuando llegó al poder adoptó un conjunto de políticas conservadoras que lo hicieron popular en los mercados financieros mundiales, permitiendo la continuación de la estabilidad de precios heredada del gobierno de Cardoso. La estrategia macroeconómica ortodoxa del gobierno de Lula se concentró en implementar una política fiscal restrictiva destinada a lograr excedentes presupuestales primarios cada vez más grandes. En 2003, el superávit se elevó de 3,75% del PBI a 4,25%, mientras que en octubre de 2004 el superávit alcanzó 4,7% del PBI<sup>23</sup>. Estos excedentes se mantuvieron por el resto del primer periodo de Lula.

Se conservó la política del Banco Central de fijar metas de inflación, la cual se inició durante el gobierno de Cardoso. Uno de los principales instrumentos empleados fue la fijación de tasas de interés extremadamente altas. La tasa de referencia del SELIC, la tasa interbancaria del Banco Central, subió de un promedio de 17% en 2003 a 19% en 2005, y se redujo recién en la segunda mitad de 2006. Mientras que la inversión extranjera directa siguió declinando a medida que se desactivaba el programa de privatizaciones, las elevadas tasas de interés propiciaron grandes flujos de inversión de cartera. Esto, junto con los grandes excedentes comerciales —debidos a los altos precios de los productos básicos de exportación como el hierro y la soya—, respaldaron el real, que se apreció frente al dólar estadounidense a partir de 2002. El flujo de divisas hacia el país, propiciado por una cuenta corriente favorable, permitió que las reservas de divisas se elevaran, pasando de US\$37.800 millones en 2002 a US\$85.800 millones en 2006. Esto permitió que el gobierno de Lula pagara el íntegro de su deuda al FMI.

Si bien las elevadas tasas de interés y la austeridad fiscal pueden haber contribuido a mantener la inflación bajo control y un saludable equilibrio externo, su impacto en el crecimiento fue negativo. Como indica la tabla 2, recién en 2004 la tendencia al crecimiento aumentó significativamente —hasta 4,9%—. En todos los demás años el crecimiento fue anémico. Otro resultado decepcionante fue la baja tasa de inversión, que apenas superó el 19% a 20% del PBI. Esto se debió a la

<sup>22</sup> Baer. Ob. cit.: 28-294.

<sup>23</sup> Amann, Edmund y Baer, Werner (2006). Economic orthodoxy versus social development? The dilemmas facing Brazil's labour government. *Oxford Development Studies*, vol. 34, n° 2, pp. 221.

moderada inversión extranjera directa y también a la poca inversión del gobierno. La consecuencia fue que no se invirtió en infraestructura que era muy necesaria ni se sentaron las bases para acelerar las tasas de crecimiento a futuro.

### **Pobreza y distribución en el gobierno de Lula<sup>24</sup>**

Las políticas económicas del primer gobierno de Lula han sido ortodoxas y han concitado mucha atención. Uno podría imaginar que esta política contribuyó poco para modificar la sesgada distribución de ingresos tan típica del Brasil. Sin embargo, para sorpresa de muchos, el coeficiente de Gini —la principal medida de desigualdad— mejoró y cayó del 0,6% en 2002; al 0,58% en 2003; y al 0,57 en 2006 (véase tabla 1). Muchos han atribuido este resultado al programa *bolsa familia*, creado en 2003 mediante la consolidación de otros cuatro programas de protección social que habían estado bastante mal administrados<sup>25</sup>.

El programa Bolsa Familia hace transferencias de dinero en efectivo que van de R\$15 a R\$95 al mes, dependiendo del nivel del ingreso de la familia y de la escala de beneficios recibidos en el pasado. Los padres de familia reciben estos subsidios si mandan a sus hijos al colegio y los llevan a sus controles médicos. La cobertura de la Bolsa Familia aumentó de 3,6 millones de familias en 2003 a 11,1 millones de familias en 2006. Esto significa que hacia 2006, 44 millones de brasileños, alrededor de un cuarto de la población total, tenían cobertura.

Existe evidencia, sobre todo proveniente del noreste —históricamente marginado— de que este programa ha logrado aliviar la pobreza extrema. Por ejemplo, en el estado de Ceará, en donde los ingresos provenientes del programa aportan 3,7% del total de ingresos, las ventas al por menor aumentaron 10% en 2006, mientras caía el empleo formal. Para el noreste en conjunto, desde la creación de la Bolsa Familia, las ventas al por menor se elevaron en un 54% en comparación al 26,4% en el sur, que cuenta con una economía más dinámica.

---

<sup>24</sup> Algunas partes de esta sección se han beneficiado de la investigación de Mathy Gabriel P. (2006). *Bolsa Familia: A Study of Poverty, Inequality and the State in Brazil*, Mimeo. Urbana-Champaign: Champaign University of Illinois; y, Hall, Anthony (2006). From *Fome Zero* to *Bolsa Familia*: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, edición 04, noviembre.

<sup>25</sup> Los cuatro programas en cuestión fueron: la Bolsa Escola, administrada por el Ministerio de Educación, que daba dinero en efectivo a familias con niños en la escuela; la Bolsa Alimentação, que a través del Ministerio de Salud daba dinero a familias pobres para la compra de alimentos; el programa Fome Zero desempeñaba funciones similares de distribución de alimentos, pero estaba a cargo del Ministerio de Agricultura; y, el Auxilio Gas, que subsidiaba los precios del gas para las familias de bajos ingresos y que administraba el Ministerio de Energía y Minas.

Con una visión más a largo plazo se aprecia que la Bolsa Familia tal vez no haya sido la causa del inicio de la tendencia a una menor pobreza absoluta. En un exhaustivo estudio sobre la pobreza en el Brasil, Sonia Rocha encontró un declive continuo de la proporción de la población que se puede considerar pobre o indigente desde los inicios de los años noventa. La tabla 6, que resume los resultados de su investigación, muestra que la proporción de la población extremadamente pobre —los indigentes— declinó del 44% en 1990 a 33,21% en 2004. Sin embargo, la caída de la incidencia de pobreza se concentra en el período de 1993 a 1995; en otras palabras, el período cuando se lanzó el Plan Real. En contraste, en el período 2002-2004, cuando se consolidaron las iniciativas que conforman la Bolsa Familia, la reducción de la pobreza fue bastante modesta.

*Tabla 6: Pobreza y pobreza extrema en Brasil: 1990-2004*

Proporción %	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Pobres	44,19	44,00	44,09	33,23	34,13	34,09	33,43	34,95	35,03	33,99	35,59	33,21
Extrema pobreza	17,38	16,64	16,10	10,40	10,15	9,38	9,06	8,74	9,55	8,68	9,96	8,00

Fuente: Rocha, Sonia (2006). Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. *Nova Economia*, vol. 16, n° 2, pp. 269.

En la tabla de Rocha, «pobreza» se refiere al grupo de personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza según la encuesta PNAD, mientras que «pobreza extrema» se refiere al subconjunto de personas pobres que subsisten con menos de \$1 al día (PPA ajustada).

## Bolsa Familia y tendencias recientes del coeficiente de Gini

¿En qué medida las recientes mejoras observadas de la distribución de ingresos del Brasil se pueden atribuir a la Bolsa Familia y a los programas precedentes? Aunque sin duda ha disminuido la pobreza en los grupos de menores ingresos, ¿significa esto que el programa ha causado una mejora permanente de la distribución de ingresos?

El trabajo de Paes de Barros<sup>26</sup> sugiere que la Bolsa Familia ha tenido un impacto significativo en la reciente evolución de la distribución de ingreso. Sin embargo, en la tabla 1 se observa que el coeficiente de Gini no ha mejorado mucho. Entre el 2002 y el 2004 cayó en 0,02 puntos porcentuales. Si lo comparamos

<sup>26</sup> Paes de Barros, Ricardo *et al.* (2006a). Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira. Texto para debate n° 1203. IPEA.

con la situación a inicios de los noventa se puede destacar dos puntos: en primer lugar, la reducción del coeficiente de Gini es pequeña en comparación con reducciones anteriores. En segundo lugar, y de mayor importancia, es evidente que las anteriores disminuciones del coeficiente de Gini se produjeron sin contar con un programa explícito contra la pobreza o de redistribución de ingresos. En otras palabras, tenemos que ser conscientes que factores distintos a la Bolsa Familia y a sus predecesores pueden impulsar caídas del coeficiente de Gini. A principios de los noventa el factor principal en este sentido fue la reducción —si bien temporal— de la hiperinflación<sup>27</sup>. De igual modo, se debe aceptar que al menos parte de la reducción reciente del coeficiente de Gini puede atribuirse a las menores presiones inflacionarias y al aumento del salario mínimo<sup>28</sup>.

La idea de que la Bolsa Familia puede haber tenido solo un modesto impacto en la evolución del coeficiente de Gini se hace más fuerte cuando vemos los datos sobre el gasto gubernamental. Nuestros estimados en base a datos del presupuesto del gobierno muestran que en 2006 la Bolsa Familia constituyó el 2,5% del gasto gubernamental, apenas 0,5% del PBI. Si lo comparamos al gasto del gobierno en el servicio de la deuda, que en 2006 representó 18% del gasto total, casi podría afirmarse que el patrón general de gasto gubernamental actúa en contra de una mejor distribución de ingresos. Otra lectura de las cifras permite afirmar que el 2,5% del presupuesto se destina a los pobres, mientras que un 18% se destina a los acreedores del gobierno, es decir, instituciones financieras, la población de mayores recursos y entidades extranjeras. El argumento de que la Bolsa Familia puede haber tenido un impacto limitado en el perfil distributivo solo encuentra apoyo en un estudio reciente del IPEA, el cual destacó la importancia de otros factores, como la integración de los mercados laborales locales y la mayor igualdad dentro de diferentes rangos de educación<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Thorp, Rosemary (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America Since Independence*. Baltimore: Banco Interamericano de Desarrollo, Johns Hopkins University Press.

<sup>28</sup> Por ejemplo, el salario mínimo para Sao Paulo se elevó de R\$ 287,75 en 2002 a R\$ 376,75 en 2006. Pães de Barros, en un artículo de setiembre de 2006, resume los resultados de un ejercicio de simulación que compara el impacto del salario mínimo y de la Bolsa Familia. Encontró que el primero es mucho más eficaz en combatir la pobreza —especialmente la extrema pobreza— que la Bolsa Familia. Sin embargo, debe notarse que este análisis se ocupa del nivel de vida *absoluto* de los pobres extremos más que de la distribución del ingreso. Pães de Barros, Ricardo *et al.* (2006b). A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil. *Note Técnica: Boletim de Conjuntura*, n° 74.

<sup>29</sup> Pães de Barros *et. al.*, Ob. cit.

***Bolsa Familia: ¿una nueva forma de clientelismo?***

La Bolsa Familia, aunque es uno de los logros más celebrados del gobierno de Lula, ha tenido, como hemos señalado, un impacto limitado en los arraigados patrones históricos de distribución del ingreso. A continuación sostenemos que la distribución del ingreso sigue siendo sesgada, debido a factores estructurales muy arraigados, como la concentración de la propiedad de la tierra y, más recientemente, el acceso diferencial a la educación de calidad. La impresión de que este programa da mucho calor pero poca luz en lo que respecta a distribución, respalda el argumento de que su propósito es menos resolver la desigualdad que crear relaciones clientelistas para beneficio del gobierno de Lula.

El análisis de los resultados electorales de la última elección presidencial muestra que puede haber cierta base para este argumento. En las zonas pobres del norte y del noreste, que por mucho tiempo fueron el bastión de los partidos y políticos de centro y centro-derecha, a Lula le fue particularmente bien. Quizá no es de sorprender que estas regiones, debido a la mayor incidencia de la pobreza respecto al promedio, se beneficiaran de manera especial de la Bolsa. Por lo tanto, se deduce que este programa ha creado un nuevo grupo de clientes adscritos al gobierno de Lula e inclinados a votar por él. Si es así, entonces la Bolsa representa la última manifestación de una vieja tradición dentro de la política brasileña. Es una práctica política establecida de larga data que los políticos populistas busquen ventaja electoral en las áreas más pobres ofreciendo beneficios a grupos de electores, ya sea en forma de obras, mejoras temporales del gasto público, o incluso entrega de dinero en efectivo al momento de las encuestas. Para algunos opositores del presidente Lula, la Bolsa es solo simple generosidad clientelista, aunque en una escala sin precedentes y a toda la nación. Aún así, no se puede negar que la Bolsa, a diferencia de esquemas clientelistas anteriores de menor escala, ha tenido impactos distributivos reales. El problema, sin embargo, es que dichos impactos requieren suplementarse con reformas estructurales redistributivas. Se puede argumentar que al calmar de forma eficaz los reclamos de los desposeídos, la Bolsa solo sirve para minar el impulso político para proceder a las reformas.

***Apuntalamiento estructural permanente de la concentración del ingreso***

No es exagerado afirmar que, a lo largo de la historia brasileña, la desigualdad de ingresos se ha sustentado en una acentuada concentración de la propiedad de los activos. Anteriormente fue la concentración de la propiedad de la tierra la que apuntaló la desigualdad de ingresos. Sin embargo, el rol de la desigualdad de la propiedad de la tierra ha disminuido como resultado de la menor participación

de la producción agrícola en el PBI en general. Mientras que la agricultura representaba el 26% del PBI a inicios de la Segunda Guerra Mundial, en 2004 su participación había caído al 9%.

Aun así, hay que enfatizar que a pesar de los esfuerzos de reformar el agro, la propiedad de la tierra sigue estando sumamente concentrada. En 2000, las explotaciones agrícolas de mil o más hectáreas, que conformaban el 1,6% de todas las unidades agrícolas, controlaban no menos del 43,8% de la tierra cultivable<sup>30</sup>. Aunque ha disminuido la importancia relativa de la agricultura respecto del PBI en general, la propiedad sigue estando altamente concentrada. Se puede decir lo mismo acerca del sector industrial, cuya importancia relativa, por supuesto, se ha expandido desde los años treinta. La tabla 5 indica que en la última década ha habido un aumento notable de la concentración industrial en una serie de sectores. Amann y Baer<sup>31</sup> mencionan la creciente importancia de las importaciones y la liberalización del mercado como fuerzas impulsoras de esta tendencia. De este modo es posible sostener que la posibilidad de que la desconcentración de activos haya jugado un rol en la disminución del rol de la agricultura se vio compensado, al menos parcialmente, por el aumento de la concentración de los activos industriales.

En un estudio de caso en Campinas —un centro importante de tecnología de computación e ingeniería y por tanto un centro industrial no tradicional—, Alves Pinto<sup>32</sup> encuentra evidencia de grados muy altos y permanentes de concentración de la propiedad de activos. Alves Pinto estima un coeficiente Gini de la propiedad de activos de 0,92 en 1996, mientras que el de ingresos permanecía en 0,58. El último concuerda con los estimados nacionales. La implicación es clara. Dada la magnitud de la desigualdad en la distribución de activos, cualquier gobierno enfrentaría el reto de tener que remediar la desigualdad de ingresos en el largo plazo. Contra este telón de fondo, parece improbable que la Bolsa Familia, dada su pequeña escala en relación con el PBI, pueda contrapesar el efecto ingreso de las enormes disparidades en la propiedad de activos.

### ***¿La solución final reside en el sector servicios?***

Brasil, como muchos países emergentes, parece estar orientándose en la misma dirección que las economías de la OCDE, donde del 70% al 75% de la población

---

<sup>30</sup> Abbey, Leonard; Baer, Werner; y, Filizzola, Mavio (2006). Growth, efficiency and equity: The impact of agribusiness and land reform in Brazil. *Latin American Business Review*, vol. 7, n° 2.

<sup>31</sup> En prensa.

<sup>32</sup> Alves Pinto, Nelson (2006). *A Distribuição da Riqueza e o Multiplicador de Inventário*. Mimeo. Campinas: Unicamp.

económicamente activa se encuentra empleada en el sector servicios. En 2004, el sector servicios representó 56% del PBI brasileño y empleó el 53% de la mano de obra. En una economía dominada por los servicios, el activo más importante es el capital humano, más que las máquinas o la tierra. Por lo tanto, parecería que para remediar sustancialmente el problema de distribución del ingreso de Brasil se requiere enfatizar los esfuerzos para eliminar las disparidades en la distribución del capital humano. Esto, por supuesto, involucra un fuerte énfasis en el rol de la educación y la capacitación<sup>33</sup>. Desgraciadamente, las distribuciones del capital humano —al menos tal como se representa por el acceso a la educación de calidad y al logro educativo— han tendido a ser sesgadas. Algunos datos podrían ayudar a ilustrar la escala del problema.

El número promedio de años de escolaridad en Brasil en 2000 fue 6,4, en comparación con 10,1 en Argentina, 10,0 años en Chile y 7,4 años en México, mientras que en Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania, el promedio de años fue de 12,25, 9,35 y 9,75, respectivamente.

Aparte de que el promedio de años de escolaridad en Brasil es menor, la tabla 7 muestra que también existe una brecha sustancial entre los años de educación del quintil más alto y el quintil más bajo de ingresos, lo que indica una concentración sustancial de la distribución del capital humano. Aunque esta brecha se redujo en los años noventa —de 4,7 en 1990 a 3,0 en 2001— subsistió una brecha sustancial en comparación con un país como Argentina, donde solo era de 1,8 en 2001.

**Tabla 7: Brasil: Años de educación**

	Quintiles					Promedio
	1	2	3	4	5	
1990	1,9	2,9	4,1	5,5	8,9	5,1
1995	2,3	3,4	4,5	6,1	9,7	5,6
2001	3,0	4,2	5,3	6,9	10,4	6,4

Fuente: World Bank (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D. C.: Banco Mundial, pp. 415.

<sup>33</sup> Giambiagi, Villela, Barros de Castro y Hermann llegaron a una conclusión similar en la que argumentan que «la fuente principal de desigualdad en el ingreso brasileño es la desigualdad en niveles de educación por grupos de personas. Varios estudios estiman que esto influencia el nivel de desigualdad del ingreso por un factor del 40%». Giambiagi, Fabio; Villela, André; Barros de Castro, Vavínia; y, Hermann, Jennifer (2005). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Editora Campus; traducción del portugués.

Además de las preocupaciones respecto del problema de los años de escolaridad, existen también preguntas sobre la calidad de la educación al alcance de las mayorías. De acuerdo con una investigación de UNESCO, Brasil ocupa el puesto 114 de 125 países respecto de la calidad de su sistema educativo. India, cuyo ingreso nacional bruto per cápita<sup>34</sup> es significativamente más bajo que el de Brasil (US\$720 vs. US\$3.460), ocupó el puesto 25 en el estudio, mientras que Gambia (PNB per cápita de US\$290) obtuvo el lugar 55. En otras palabras, la educación brasileña es de mala calidad en relación con el rango de ingreso per cápita. De los brasileños que ocupan los dos últimos quintiles de la distribución del ingreso, solo el 5% ha terminado la secundaria, en comparación con el 73% del decil más rico. De la misma forma, resulta perturbador que otra investigación haya determinado que el 75% de los jóvenes de quince años no lograba aprobar los exámenes de alfabetización, que eran solo medianamente difíciles. Respecto de la calidad de la educación pública, el Ministerio de Educación determinó que en 2002, 84,5% de la enseñanza en las instituciones públicas era «de insatisfactoria a aceptable», en comparación con 37,6% en las instituciones privadas. La opinión de que la educación pública —a la que todos tienen acceso— es de menor calidad que la educación privada —en la que el acceso se basa en el ingreso— queda evidenciada en los registros de los concursos de admisión a la universidad. Los datos de la Universidad de Sao Paulo en 2002 demuestran que más del 67% de los matriculados habían asistido a escuelas secundarias privadas.

Todo esto sugiere que existen problemas sistémicos de igualdad y calidad en el sistema educativo, sobre todo en su componente público. Aunque el gobierno de Lula ha prometido mejorar el alcance y la calidad de la educación, hasta ahora el progreso ha sido limitado y ha sido restringido por los recortes presupuestales<sup>35</sup>. Mientras que en 2003 —a inicios del primer gobierno de Lula— se propuso R\$4,3 mil millones de recursos adicionales para la educación, hacia 2006 la asignación de presupuestos adicionales se redujo por un factor de cuatro<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> El Ingreso Nacional Bruto (INB), a diferencia del Producto Bruto Interno (PBI), toma en cuenta el impacto de los ingresos netos por propiedad —interés, utilidades y dividendos—. De esta manera, es una medida más amplia del ingreso nacional.

<sup>35</sup> Ciertamente, la bolsa familia está diseñada para incrementar la participación en la educación primaria y secundaria. Sigue siendo poco claro en qué medida esto ha incrementado la asistencia a la escuela. Hasta la fecha se ha hecho poco para incrementar los recursos para la educación y para mejorar la calidad de la educación en sí misma.

<sup>36</sup> Buarque, Christovam (2006). Lula's education program for Brazil: a grim comedy of errors. *Brazil Magazine*, 30 de enero.

## Conclusiones

A inicios de este documento hicimos notar que una constante en la historia económica del Brasil había sido una distribución del ingreso sumamente sesgada. Hemos demostrado que la causa era el patrón concentrado de propiedad de activos. La distribución sesgada del ingreso se explicaba por el patrón de concentración de tenencia de la tierra. Con la industrialización, el capital industrial sustituyó a la tierra, siendo así que la propiedad del capital también quedó confinada a una pequeña sección de la población. Se puede suponer que el crecimiento en la importancia relativa del sector servicios de los últimos treinta años podría haber ayudado a cambiar los patrones enraizados en la distribución sesgada del ingreso. Esto es debido a la mayor fragmentación de la estructura de ese sector en comparación con sus contrapartes agrícolas e industriales. Sin embargo, considerando que el capital humano es el mayor insumo del sector servicios y que las oportunidades de educación y capacitación han sido concentradas en una minoría de la población, el crecimiento de los servicios no ha sido un factor significativo que haya efectivamente influido en la redistribución del ingreso.

Se podría sostener que la concentración de la propiedad de activos no implica una concentración del ingreso, ya que el Estado podría actuar como un contrapeso —poniendo impuestos y redistribuyendo los flujos de ingreso que surgen de la base de activos—. Sin embargo, esto no sucede porque el sistema tributario y la estructura de gastos del gobierno siguen siendo regresivos<sup>37</sup>. Más bien, las mejoras distributivas que han ocurrido en años recientes serían consecuencia del efecto positivo de la menor inflación sobre el ingreso en los pobres.

Nuestra conclusión es que a pesar de que el programa de la Bolsa Familia del Presidente Lula ha resuelto con éxito los bolsones de pobreza extrema, no ha logrado mejorar sustancialmente la distribución del ingreso en Brasil.

## Otras referencias

Paes de Barros, Ricardo *et al.* (2007). *A Importância da Queda Recente da Desigualdade na Redução da Pobreza*. Texto para debate n° 1256. IPEA.

---

<sup>37</sup> Baer y Galvao. Ob. cit.

## ¿POR QUÉ LOS PAÍSES MÁS POBRES NO PUEDEN DESPUNTAR?<sup>1</sup>

*Branko Milanovic\**

### Resumen

Durante los últimos veinte años, los países más pobres del mundo se han rezagado aún más en comparación con los países ricos o de ingresos medios. Su crecimiento per cápita promedio fue cero. Se trata de un resultado imprevisto, ya que desde la perspectiva de la teoría económica, la globalización y la convergencia de políticas económicas implicarían que los países más pobres deberían crecer a mayor velocidad que los países ricos. Las principales razones para que esto no ocurriera residen en la mayor probabilidad que tienen los países pobres de involucrarse en guerras y conflictos civiles. Tan solo este factor representa una pérdida de ingresos de aproximadamente 40% en veinte años. Las reformas, más lentas que las de los países de ingreso medio, tienen cierta importancia, aunque mínima. El aumento de flujos por parte de acreedores multilaterales tampoco ayudó, ya que el efecto neto sobre la tasa de crecimiento se ha estimado en cero. Por último, no se puede demostrar que la democratización ni los logros por una mejor educación hayan tenido un impacto positivo importante en el crecimiento de los países pobres. La reducción de la prevalencia de conflictos parece ser el primer y principal paso hacia la restauración del crecimiento. Es posible que otras variables pudieran haber arrojado resultados positivos si el conflicto fuese menor en estos países.

---

<sup>1</sup> Trabajo financiado por la Fundación McArthur.

\* Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Departamento de Investigación del Banco Mundial.

## Características generales del crecimiento en el periodo 1980-2002

El periodo 1980-2002 fue un periodo de desarrollos desiguales entre los países del mundo. La tasa de crecimiento anualizada promedio para todos los países, no ponderada por población, fue solo 0,7% anual, es decir, dos puntos porcentuales menos que durante los veinte años anteriores (1960-80)<sup>2</sup>. [Pregunta: ¿por qué de 1980 a 2002 y no, por ejemplo, 1990, que marcaría el fin de la Guerra Fría y la introducción de reformas en países antiguamente comunistas y la India? Porque queríamos llegar hasta el presente, y 1980 es un punto de giro: crisis petrolera, aumento de tasas de interés real, Reagan y Thatcher, la primera crisis de la deuda, préstamos de ajuste estructural, etcétera]. No obstante, en una base ponderada por población, la tasa de crecimiento anualizada promedio fue 3,1% gracias a las elevadas tasas de crecimiento registradas por los dos países más poblados del mundo: China e India. El crecimiento de China alcanzó en promedio 7,8% anual per cápita y el de la India fue 3,6%<sup>3</sup>. De igual manera, si consideramos el total internacional de bienes y servicios —es decir, el PBI mundial—, este creció un promedio de 2,1% anual per cápita. En este caso, por supuesto, son los países con las economías más grandes los que más importan. El crecimiento per cápita de EE.UU. fue 1,7% anual, el de Japón y Gran Bretaña fue 2%, etcétera.

Existen tres formas diferentes de medir el crecimiento. Cada tipo de medición produce resultados distintos, resaltando la disparidad de resultados mundiales. De este modo, si pensamos en un ingreso mundial total, un crecimiento de 2,1% anual se consideraría aceptable. Si observamos cómo les fue a los individuos en promedio, en cada país durante estos veintidós años, el crecimiento, más de 3% anual, resulta satisfactorio, principalmente porque China e India, con sus grandes poblaciones, crecieron a una velocidad mayor que el promedio. Sin embargo, si analizamos países individuales, la tasa de crecimiento promedio de solo 0,7% per cápita implica que muchos países no crecieron en absoluto, o incluso retrocedieron. Es aquí que detectamos desigualdades entre los resultados de los países.

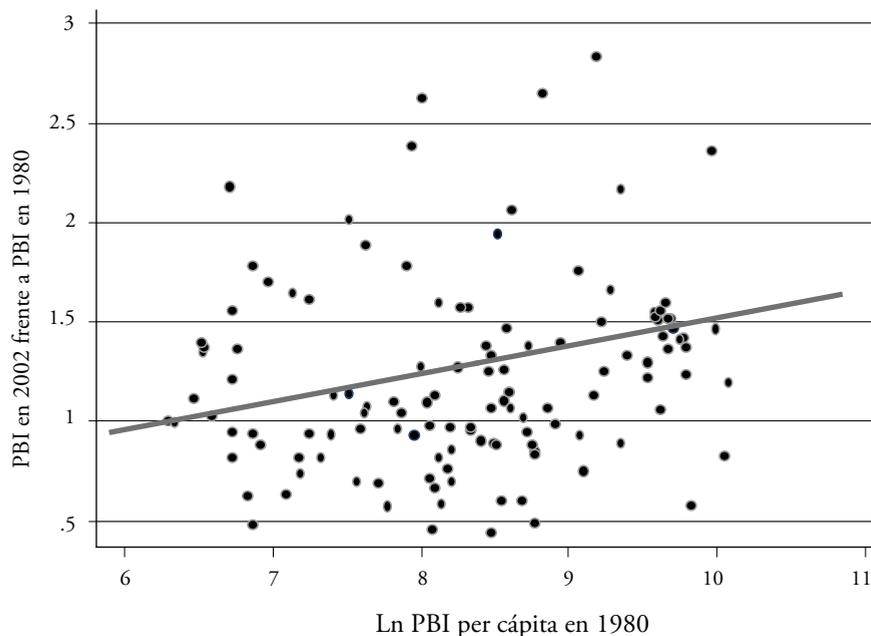
La desigualdad en los resultados no es aleatoria. Como se aprecia en la figura 1, el periodo 1980-2002 se caracterizó por la divergencia en los ingresos entre países. Las diferencias en los ingresos relativos de países ricos y pobres se han

<sup>2</sup> Todas las tasas de crecimiento están en términos reales. Todos los niveles de ingresos del PBI, a menos que se especifique lo contrario, están expresados en \$PPA de 1995.

<sup>3</sup> Las cifras para China son cuestionadas por algunos autores. Ver otra opinión en Maddison, Angus (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. París: OECD Development Centre Studies y, (1998). *Chinese Economic Performance in the Long Run*. París: OECD Development Centre; y, Heston, Alan (2001). Treatment of China in PWT 6.1. En <http://pwt.econ.upenn.edu/> diciembre.

incrementado. El gráfico muestra la tasa de crecimiento per cápita promedio del periodo comparándolo con el nivel de ingreso inicial (1980) del país. La relación es positiva: en promedio, los países ricos tendieron a crecer más rápido.

*Figura 1. Crecimiento en el periodo 1980-2002 como función del ingreso inicial (1980)*



Fuente: cálculos del autor basados en datos del Banco Mundial (SIMA).

### ¿Cómo se desempeñaron los países menos desarrollados?

En la tabla 1 vemos la distribución de tasas de crecimiento de tres grupos de países: el mundo rico, que incluye a los «antiguos países OCDE» —es decir, excluyendo a los nuevos miembros como Corea del Sur, México y países postcomunistas—, los países menos desarrollados (PMD) y el resto, o sea los que caen en una categoría intermedia entre países ricos y pobres, y a los que llamaremos «otros países» o «países de ingreso medio», aunque estrictamente hablando incluyen algunos países pobres que no se consideran «países de ingreso medio» según la definición del Banco Mundial y otras entidades internacionales. La tasa promedio de crecimiento anual per cápita para los países del mundo rico fue aproximadamente 1,9% y los resultados sobre la distribución no fueron muy disímiles. En otras palabras, los países ricos presentaron la tendencia a crecer a velocidad moderada y como un club, es decir, con poca diferencia de desempeño entre ellos.

Pero para los PMD y los «otros países», la divergencia de resultados fue mucho mayor. El grupo de los «otros», que incluye a los «tigres» de Asia, abarca varios países de rápido crecimiento. Los que mejor se desempeñaron fueron China —crecimiento promedio de 7,8% per cápita—, Corea del Sur —6,3% per cápita—, Singapur —4,6% per cápita— y Mauricio —4,5% per cápita—. Este grupo también incluye muchos perdedores, es decir, países como Rusia, Ucrania, etcétera, que han sufrido una disminución de sus ingresos de 20% a 30% entre 1980 y 2002. Pero, dejando de lado las economías de transición, las peores cifras registradas fueron la de Arabia Saudita —disminución del PBI per cápita del 47% ciento—, Nicaragua —menos 34%— y Costa de Marfil —menos 30%—. La tasa promedio de crecimiento anual para el grupo de «otros» fue 1%, solo un poco más de la mitad que el mundo rico.

Nos interesan más los PMD que, como los «países de ingreso medio», muestran resultados muy dispersos. Sin embargo, no hay estrellas con alto crecimiento como China y Corea del Sur. Más del 40% de las tasas de crecimiento en el periodo 1980-2002 fueron negativas. Esto es bastante más que el 33% de los países de ingreso medio y el 17% de los países ricos. Entre los PMD que perdieron más se encuentran Yibuti, Sierra Leona, Madagascar y Haití, todos los cuales tienen pérdidas de PBI per cápita de entre 40 y 50%. Los PMD que mejor se desempeñaron fueron Bangladesh —crecimiento promedio de 2,6%—, Uganda —2,4%—, y Lesoto —2,3%—. La tasa de crecimiento promedio de los PMD estuvo apenas por encima de cero, la mediana es 0,8%, una cifra considerablemente menor que la de los otros dos grupos.

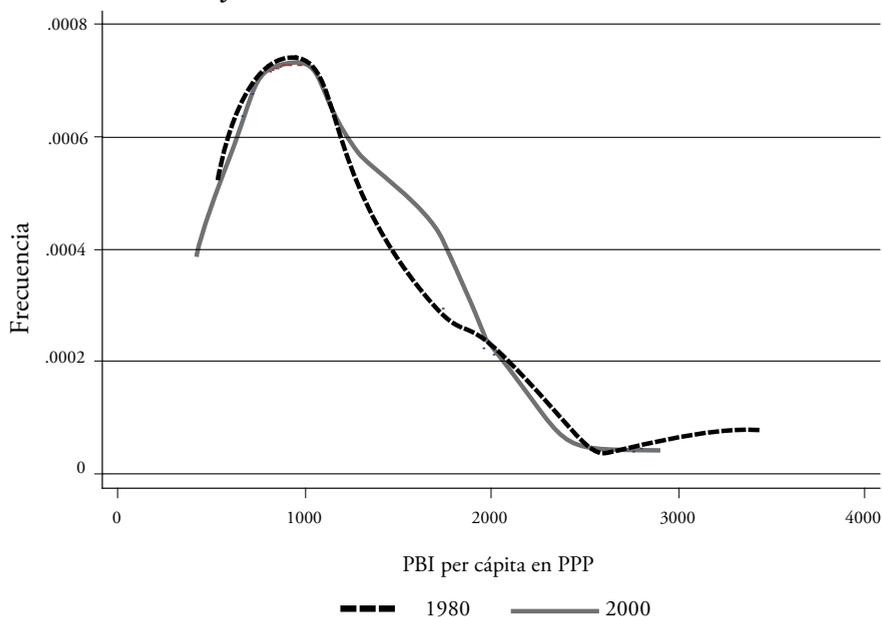
*Tabla 1. Distribución de tasas de crecimiento anual per cápita, 1980-2002*

	Promedio	Desviación estándar	Mediana	Porcentaje de tasas de crecimiento negativas
OCDE «antiguos»	1,9	2,4	2,0	17,0
«Países de ingreso medio»	1,0	6,5	1,8	33,1
PMD	0,1	5,8	0,8	42,6

Nota: cálculos del autor basados en la base de datos SIMA del Banco Mundial. La tasa de crecimiento para cada país/año es una observación.

La casi universal ausencia de crecimiento entre los PMD durante los últimos veinte años también puede verse en la figura 2, donde vemos el PBI per cápita de los países menos desarrollados en 1980 y 2000. Las dos distribuciones son casi iguales: no hubo aumento de ingresos entre los países menos desarrollados.

*Figura 2. Distribución del PBI per cápita de los países menos desarrollados en 1980 y 2002 (en dólares PPA internacionales de 1995)*



A continuación se muestra otra manera de comparar el desempeño de los PMD y el resto del mundo. En la tabla 2 dividimos todos los países del mundo en cuatro grupos. Los de mejor desempeño son aquellos cuyo PBI per cápita se ha incrementado por encima del crecimiento promedio de los países con crecimiento general positivo. Se trata de países cuya tasa promedio de crecimiento anual es superior a 2,1% por persona. El segundo grupo incluye países con crecimiento general positivo —el ingreso en 2002 es más alto en términos reales per cápita que el ingreso de 1980 exceptuando, por supuesto, los países que pertenecen al primer grupo—. El tercer grupo incluye países cuyos ingresos en el 2002 fueron menores que en 1980 pero que «solo» han perdido entre 0 y 20% de ingreso per cápita<sup>4</sup>. Los países con peor desempeño son aquellos que han perdido más de un quinto de sus ingresos per cápita entre 1980 y 2002. La lista de países por grupo aparece en el anexo 1.

La tabla 2 muestra que la población que vive en los países del grupo de más éxito llegó a casi 3.200 millones en el año 2000. Por supuesto, esto se debe principalmente a la India y China. Sin embargo, cuatro países africanos se encuentran dentro de ese grupo: Botswana, Lesoto, Egipto y Uganda, con una

<sup>4</sup> La pérdida promedio de ingresos no ponderados en países con crecimiento negativo fue 20% —es decir, -1% per cápita anual—.

población total de 92 millones. En total, hay 78 países con una población conjunta de 5 mil millones de habitantes que han obtenido un crecimiento general positivo durante los últimos 22 años. Los ingresos reales de los mil millones de habitantes, repartidos en 48 países, han disminuido. En términos de composición regional, casi 400 millones de africanos viven en países con crecimiento negativo. Esto representa más de la mitad de la población total de África. El segundo grupo de personas que viven en países con crecimiento de ingresos negativo son los habitantes de los estados postcomunistas: casi 300 millones, o la cuarta parte de la población de dichos países. Asimismo, hay 140 millones de latinoamericanos que viven en «economías en decrecimiento»: esto representa el 30% de la población de América Latina. Finalmente, hay cuatro países en Asia —con una población conjunta de 100 millones— que han experimentado un crecimiento negativo<sup>5</sup>. Y, como ya hemos mencionado, no existen economías con crecimiento negativo en el mundo rico. En conclusión, aproximadamente mil millones de personas del planeta viven en países que han decrecido durante los últimos veinte años; y muchos de estos países ya estaban entre los más pobres.

*Tabla 2. Países: ganadores y perdedores, 1980-2002*

PBI per cápita en 2002 comparado con el PBI per cápita en 2002		África	Asia	América Latina	Europa Oriental/ Ex Unión Soviética	EONAO (Europa Occidental, Norteamérica, Oceanía)	Total
Aumento superior a 58%	Número de países	4	11	2	0	5	22
	Población (en millones)	92	2984	24	0	60	3.163
Aumento entre 0 y 58%	Número de países	13	4	11	8	18	56
	Población (en millones)	247	222	338	76	750	1.633
Caída entre 0 y 20%	Número de países	14	3	8	5	0	29
	Población (en millones)	323	87	112	184	0	707
Caída mayor a 20%	Número de países	7	1	3	8	0	19
	Población (en millones)	65	21	38	105	0	231

Nota: EONAO = Europa Occidental, Norteamérica, Oceanía —«antigua» OCDE—.

Fuente: cálculos del autor en base a datos de SIMA del Banco Mundial.

<sup>5</sup> Estos son: Jordania, Kuwait, Arabia Saudita y Filipinas.

Ahora podemos dividir los PMD en cuatro grupos similares (tabla 3). Contamos con un conjunto completo de datos anuales de 32 países —de los 49 clasificados como países menos desarrollados—<sup>6</sup>. La población total de estos 32 países en 2002 fue 625 millones. Solo tres PMD superaron el promedio: Lesoto, Uganda y Bangladesh, con una población total de 162 millones. Otros diez países con una población conjunta de 166 millones han tenido un crecimiento per cápita positivo. Sin embargo, hay 16 países menos desarrollados con más de 300 millones de habitantes cuyos ingresos reales en 2002 fueron menores que en 1980<sup>7</sup>. Estos son los países que nos interesan especialmente. Todos menos uno —Haití— se encuentran en África, representan aproximadamente el 5% de la población mundial y producen solo 0,7% del producto mundial (PPP), menos que el 1% registrado en 1980. Su producto total en 2002 fue \$PPP 310 mil millones, lo cual sitúa sus ingresos promedio per cápita apenas por encima de \$PPP 1.000.

En términos de dólares actuales, el ingreso promedio de los PMD con el registro de crecimiento negativo es solo \$272 per cápita, es decir, un ingreso promedio por persona menor a \$1 por día. Su producto total a las tasas de cambio actuales es de aproximadamente \$81 mil millones o un cuarto del 1% del producto mundial total en dólares. Esta es la cantidad de bienes y servicios que los Estados Unidos —cuya población total equivale a la de estos 16 países— produce en menos de tres días. Un estadounidense promedio gana, a la tasa de cambio de mercado, unas 120 veces más que las personas en las economías más pobres y en decrecimiento.

El mal desempeño, en algunos casos desastroso, de los PMD durante la era de la globalización desconcierta por dos razones. Primero, de acuerdo con la teoría económica estándar, la globalización —más comercio y flujos de capital— debería ayudar a los países pobres. Se supone que deberían beneficiarse con la mayor demanda por los productos no especializados, donde su mano de obra tiene una ventaja comparativa, así como por la facilidad para la transferencia de información y tecnología proveniente del mundo rico. En segundo lugar, en el periodo que estudiamos aquí ha habido una tendencia general hacia la convergencia política

---

<sup>6</sup> No se cuenta con datos del PBI de Afganistán, Bután, Comoras, Eritrea, Kiribati. Liberia, Maldivas, Myanmar, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, Vanuatu, Samoa, Camboya, Laos, Cabo Verde, Burundi, Yemen, República Democrática de Congo (Zaire), Guinea Ecuatorial y Somalia. Su población conjunta en 2000 fue de casi 190 millones, mayormente concentrada en tres países (Afganistán, Myanmar y Congo, con cerca de 130 millones).

<sup>7</sup> Esto contrasta con el hecho de que ninguno de los países ricos era más pobre en 2002 que en 1980. El país rico de más lento crecimiento fue Suiza, cuyo crecimiento promedio anual fue 0,8% per cápita; el país rico de más rápido crecimiento fue Irlanda con 5,5% per cápita anual.

en el sentido de que la similitud política entre países es mucho mayor hoy en día que nunca desde la Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>. De esta manera, si la globalización es útil para los países pobres, y estos han adoptado políticas que han demostrado su valor en el mundo rico, los países pobres deberían, en teoría, crecer más rápido que los ricos. Pero, como acabamos de ver, ese no es el caso.

*Tabla 3. ¿Cómo se han desempeñado los diferentes PMD durante el periodo 1980-2002?*

PBI per cápita en 2002 comparado con el PBI per cápita en 2002	África	Asia	América Latina	Población total (en millones)
Aumento sobre 58%	Lesoto Uganda	Bangladesh		162
Aumento entre 0 y 58%	Benín Burkina Faso Chad Guinea Mali Mozambique Senegal Sudán Tanzania	Nepal		166
Caída entre 0 y 20%	Angola República Centroafricana Etiopía Gambia Guinea-Bissau Malawi Mauritania Nigeria Ruanda			239
Caída sobre 20%	Yibuti Madagascar Níger Sierra Leona Togo Zambia		Haití	57
Total				625

Fuente: cálculos del autor basados en la base de datos SIMA del Banco Mundial.

<sup>8</sup> Véase Mukand, Sharuk y Dani Rodrik (2002). In search of the holy grain: policy convergence, experimentation and economic performance. En <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/polconv.pdf>; Banks, James; Richard Disney; Alan Duncan; y, John Van Reenen (2005). The Internationalisation of Public Welfare Policy. *The Economic Journal*, vol. 115, n° 502, marzo.

Hay varias razones. En primer lugar, es posible que, mientras la globalización avanzaba en otros lugares, estos países quedaron rezagados debido a que sus políticas eran desfavorables a la globalización —por ejemplo, la convergencia política no ocurrió en todo el mundo— o quizá porque la globalización los dejó de lado porque no tenían nada que ofrecer. No es imposible concebir esta última situación en un mundo de capitales y mano de obra móviles, ya que en dicho mundo lo que importa son las ventajas absolutas más que las ventajas comparativas. Si un país es más productivo en términos de producción de vino y prendas de vestir —para usar el famoso ejemplo de Ricardo—, entonces se maximiza la producción mundial cuando todo el capital y mano de obra se desplacen a dicho país que produce ambos productos. Esto, a su vez, hará que otros países menos productivos se queden sin mano de obra y capital, produzcan menos y se queden como enclaves «excluidos». Otra posibilidad es que otros factores que a menudo se dan por sentados en el mundo rico —instituciones, gobernabilidad, protección de la propiedad privada, ausencia de guerras— no han estado presentes en estos países pobres y, en consecuencia, podría ser que la falta de buenas instituciones, más que las políticas *per se*, fuese la principal causa de su fracaso.

### En búsqueda de las causas proximales del fracaso

Primero analizaremos, de forma descriptiva, varias posibles causas proximales del fracaso de los PMD. Consideraremos cinco puntos: (i) ¿se debe a que estos países se vieron implicados —más que el resto del mundo— en guerras civiles y conflictos internacionales?; (ii) ¿se debe a que no llevaron a cabo tantas reformas como otros países?; (iii) ¿sistemáticamente tuvieron peores instituciones y políticas?; (iv) ¿tenían políticas y productos comerciales menos abiertos —menor proporción comercio/PBI—?; y, por último, (v) ¿no pudieron atraer inversiones extranjeras —como manera de lograr acceso a nuevas tecnologías—? Estos resultados deberían darnos un primer panorama de las posibles causas. Esto se debe a dos razones. Primero, la causalidad es cuestionable. Puede que los PMD hayan estado involucrados en más guerras que el resto, pero eso puede deberse a que son más pobres. En otras palabras, la causalidad puede ir de la pobreza al conflicto y no a la inversa. En segundo lugar, toda correlación en dos sentidos —digamos, entre reformas y crecimiento— es parcial: deja al margen otras posibles causas de mal desempeño. Solo si las ponemos a todas en la misma regresión podemos estar más seguros de nuestros resultados —lo cual haremos más adelante—. Pero como una primera aproximación a los datos, este enfoque limitado y parcial es útil.

### ***Frecuencia de guerras en las naciones menos desarrolladas***

La figura 3 muestra la probabilidad de involucrarse en un conflicto civil o internacional en un año dado para tres grupos de países: «antiguos» países OCDE, países menos desarrollados y otros países intermedios<sup>9</sup>. La visión general de que los PMD han estado plagados de conflictos es correcta. En promedio, más de un tercio de los PMD estuvieron en guerra en un año dado, bastante más que el mundo rico —donde la probabilidad fue menos de 10%— y más que en los otros países «intermedios», donde la probabilidad hacia mediados de los años noventa era de 20% y posteriormente disminuyó a poco más de 10%<sup>10</sup>. También podemos notar que el peor periodo para los PMD fue a inicios de la década de los noventa, cuando casi todos los países en desarrollo se vieron involucrados en guerras o conflictos civiles. Muchos PMD se encontraban en estado de guerra civil durante el periodo 1980-2000: Angola con veinte años de guerra, seguido por Bangladesh y Chad con dieciocho años y Sudán con diecisiete<sup>11</sup>.

### ***Frecuencia de reformas en PMD***

Como ya se mencionó, la era de la globalización estuvo asociada con la convergencia de políticas<sup>12</sup>. Sin embargo, ¿fueron los PMD tan «diligentes» en sus reformas como los otros países? Asumiendo que al principio pusieron en práctica políticas desfavorables al crecimiento, puede ser que los PMD no pudieron hacer reformas tan rigurosas y frecuentes como el resto del mundo, y que su mal desempeño se debiera en parte a esta imposibilidad. Para analizarlo, utilizaremos la base de datos *Free the World (FTW)* preparada por el Instituto Fraser<sup>13</sup>. Esta

<sup>9</sup> Los datos sobre conflictos provienen de la base de datos de Nicholas Sambanis disponible en <http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research.html#Data>. Ver también Sambanis, Nicholas (2005). *What is Civil War*. Disponible en <http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research/Whatis.pdf>.

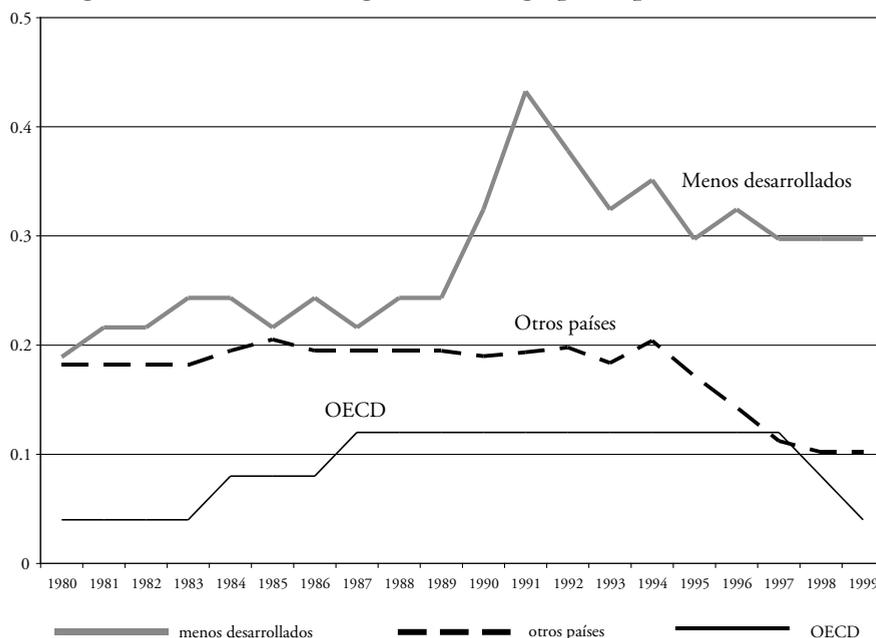
<sup>10</sup> De los 39 países menos desarrollados sobre los cuales tenemos datos, 24 tuvieron al menos un caso —al año— de guerra civil.

<sup>11</sup> Se trató de los siguientes conflictos: guerra civil entre tres frentes, y luego dos frentes, en Angola, que comenzó justo después de la independencia; invasión Libia y conflicto nacional en Chad; el conflicto en Chittagong Hills en Bangladesh, que terminó en 1997, y la guerra civil norte-sur en Sudán.

<sup>12</sup> Véase Rodrik y Mukand. Ob. cit.; Lora, Eduardo (2001). *Structural reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina; índice del Banco Europeo de Desarrollo para países postcomunistas.

<sup>13</sup> Disponible en [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com). El informe fue publicado por el Instituto Fraser, Vancouver (ver <http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=nr&id=537>). Toda la última edición del *European Journal of Political Economy*, de setiembre de 2003, estuvo dedicada al tema de la medición de reformas y, en particular, a la base de datos de *Free the World (FTW)* producido por

*Figura 3. Probabilidad de guerra en tres grupos de países, 1980-2000*



Fuente: cálculos del autor basados en la base de datos de Sambanis (2005).

base de datos proporciona información sobre el nivel de libertad económica<sup>14</sup> en 123 países a intervalos de cinco años, a partir de 1975. El año 2000 es el más reciente<sup>15</sup>. Hemos elegido cuatro variables. Para la restrictividad de las políticas comerciales utilizaremos el porcentaje de impuestos al comercio en el valor total del comercio y la tasa de aranceles no ponderados promedio. Para otras políticas, utilizaremos el indicador FTW de controles de cambio —de 1 a 10, donde 10 es el régimen más liberal— y el indicador FTW de controles de tasas de interés —donde 10 es la política más liberal—. Cada una de estas medidas cardinales ha sido transformada en una medida ordinal —o, para usar un término más exacto, «trinomial»: -1, 0, +1—, lo que indica, respectivamente, una reforma antiliberalización, ninguna reforma y reforma pro liberalización<sup>16</sup>. Esta transformación

el Fraser Institute. Ver una descripción de los procedimientos utilizados para definir y «calificar» las reformas en Gwartney, James y Robert Lawson (2003). *The Concept and Measurement of Economic Freedom*. *European Journal of Political Economy*, vol. 19, pp. 405-430.

<sup>14</sup> Básicamente como la entiende la visión no redistribucionista de derecha sobre libre comercio del mundo.

<sup>15</sup> El número de países es casi constante: FTW tiene 116 países en 1975 y 120 en 2000.

<sup>16</sup> Hemos transformado los dos indicadores relacionados con el comercio en medidas ordinales de reforma asumiendo que existe un cambio proliberal significativo cuando el índice de restrictividad

tiene una gran ventaja: reduce de manera significativa el error de medición que podría ser bastante considerable en indicadores cardinales. También nos permite concentrarnos en lo que se podría considerar casos de reformas ambiguas. Por tanto, para cada uno de los cuatro indicadores tenemos una medida de cinco años basada en la reforma —o falta de esta—. Combinamos los cuatro indicadores de reforma para obtener el índice general de reformas, donde el gobierno más favorable a liberalización recibe +4 y su opuesto -4.

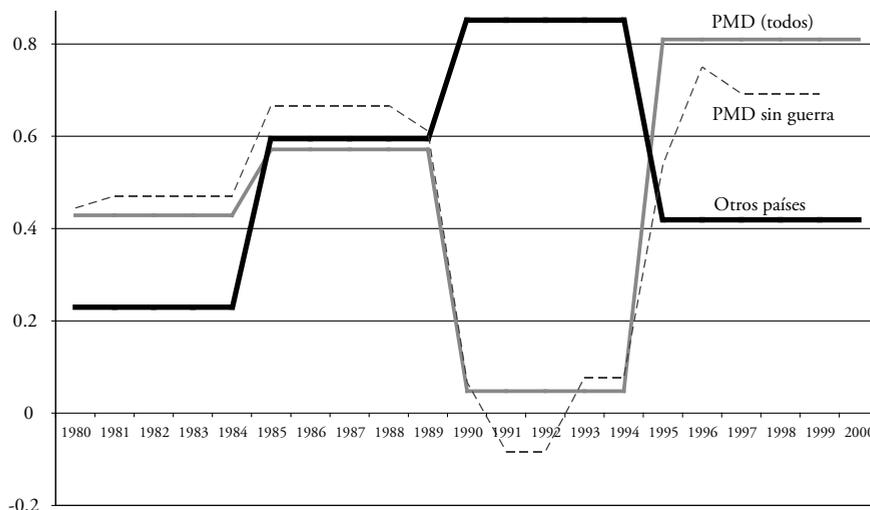
La figura 4 muestra que los PMD no fueron menos favorables a las reformas que los países de «ingreso medio». Sin embargo, un hecho notable que se discierne es que, si bien durante los años ochenta los PMD y los países de «ingreso medio» realizaron reformas casi con la misma intensidad, en la primera mitad de los noventa, estos últimos intensificaron las reformas, con un índice promedio de reforma de 0,8 —de un máximo de +4—, mientras que los PMD, en contraste, no hicieron reformas —el índice promedio fue 0,05—. Esto no se debió a que los PMD estuvieran involucrados en conflictos —cuando la probabilidad de reforma sería menor—, porque los PMD que no pelearon guerras tampoco hicieron reformas. Fue solo en la segunda mitad de los noventa que los PMD, tanto los que estaban como los que no estaban en guerra, iniciaron reformas serias; el índice de reforma llegó a 0,8.

Otra manera de medir la reforma política y la capacidad institucional es el índice de Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (EIPP) del Banco Mundial<sup>17</sup>. Este índice cubre cuatro categorías: gestión económica, políticas estructurales, políticas sobre inclusión social e igualdad y calidad de las instituciones.

de un país disminuye en la mitad de la desviación general estándar del periodo inicial. Así, si la ganancia comercial promedio como parte del valor comercial en el mundo es 10% y la desviación estándar es 5% —ambas en el año 1980—, entonces si los impuestos al comercio en un país —como parte de su comercio total— caen en más de 2,5 puntos porcentuales entre 1980 y 1985 se considera que el país favorece la apertura comercial para todo el periodo 1980-85. Esta misma situación, pero en la dirección contraria, significa que el país está contra la apertura. Para las otras dos variables —normas sobre tasas de cambio e interés— se considera que el país es un reformador pro liberalización si el índice aumenta en un punto.

<sup>17</sup> El índice EIPP del Banco Mundial incluye en principio a todos los prestatarios del Banco Mundial todos los años desde 1977. Sin embargo, la cobertura es realmente menos exacta debido en parte a la falta de información —por ejemplo, los índices de China e India se empezaron a registrar después de 1980— y en parte por la inestabilidad política de algunos países —por ejemplo, si hay guerras civiles, o si los países no tienen una relación con el Banco Mundial—. La cobertura por país aumentó sostenidamente de 79 países en 1977 a 118 países en 2002. El valor del índice varía de uno —peores políticas, según opinión de los economistas del Banco Mundial— a seis —mejores políticas—. Los datos del EIPP no son de dominio público y no pueden revelarse para países individuales. Antes de mediados de los noventa la escala era diferente. Sin embargo, los datos fueron reajustados a escala por Aart Kraay, quien también tuvo la gentileza de proporcionarlos, de modo que la escala inicial corresponde a la actual (1 a 6).

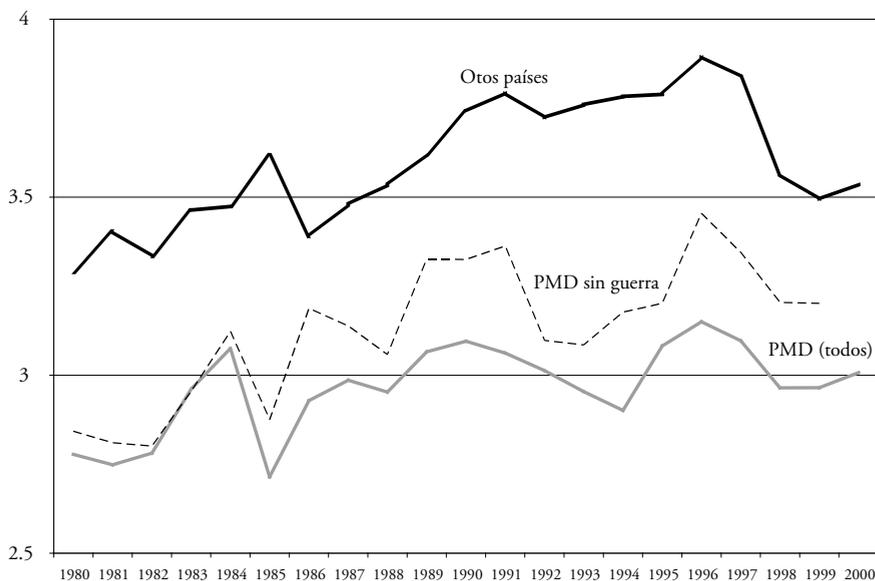
*Figura 4. Intensidad de reformas entre PMD y países de «ingreso medio», 1980-2000*



Fuente: cálculos del autor basados en el índice de *Free the World*. El índice de reforma va de -4 (antireforma) a +4 (reformas en las cuatro áreas de políticas). Las cuatro áreas de políticas se relacionan con la proporción comercio/impuesto, tasa arancelaria no ponderada promedio, régimen de tasa de cambio y controles de tasas de interés. El índice se calcula para intervalos de cinco años. El índice de reforma por país/año es por observación. Los datos muestran promedios no ponderados por país.

Los países se califican en cada una de estas categorías y el índice compuesto que se utiliza es el promedio no ponderado del desempeño en las cuatro categorías. En ese punto, la historia es paralela a lo que hemos visto en la medida de reforma de *Free the World*. En primer lugar, los países de «ingreso medio» superan a los PMD en términos de adecuación de políticas, ya sea que tomemos en cuenta a todos los que están incluidos en el último grupo o solo a los que están en paz. Es más, mientras que los países de «ingreso medio» registran un alza en la calidad de política desde mediados de los ochenta a mediados de los noventa —cuando el índice se incrementa de 3,25 a casi 4—, los PMD continúan en el mismo nivel de calidad de política —cerca de 3— y solo los PMD en paz muestran una ligera mejora en la década de los noventa.

*Figura 5. Adecuación política según el índice EIPP del Banco Mundial, 1980-2000*



Fuente: Cálculos del autor en base al índice EIPP del Banco Mundial. La escala del índice va de 1 (peores políticas) a 6 (mejores políticas).

En conclusión, en general vemos menores reformas entre PMD que entre los países de «ingreso medio», y también políticas e instituciones son consideradas como menos apropiadas. Se debe ir con cuidado sobre este último punto, ya que las malas calificaciones del Banco Mundial para los PMD pueden deberse a su lento crecimiento —que implica que las políticas no fueron apropiadas— más que al hecho de que las políticas fueran realmente «malas»<sup>18</sup>. No obstante, esta objeción probablemente se aplica con mayor rigor a niveles que a cambios. Y, sobre los cambios, una característica importante que distingue a los PMD de «otros» países es la menor reforma —es decir, menos cambios en el índice— en el periodo que va de 1985 a 1995. Esto se refleja tanto en el índice del Instituto Fraser como en el del Banco Mundial. Esta falta de reformas entre los PMD

<sup>18</sup> La exogeneidad de la EIPP es duramente cuestionada en Mauro, Paolo (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, pp. 681-712; y, Dalggaard, Carl-Johan; Henrik Hansen; y, Finn Tarp (2003). On the empirics of foreign aid and growth. *Economic Policy Research Unit*, Institute of economics, University of Copenhagen, n° 2003-13. Disponible en <http://www.ssrn.com>. En respaldo de esta hipótesis, Dalggaard, Hansen y Tarp informaron que el incluir la tasa de crecimiento del PBI per cápita entre 1999 y 2001 mejoraba el pronóstico de la EIPP —condicionado al valor de la EIPP de 1999—. En otras palabras, se muestra la EIPP, que en principio es una variable lenta, para atender a las observaciones sobre mayor crecimiento. Ob. cit: 20.

fue predominante, aunque fue aún más notoria entre los PMD que estaban en guerra o conflicto civil.

Como se mencionó, de manera ideal nos gustaría tener un índice de reforma en PMD que no se vea influido por rendimientos de crecimiento anteriores. Esto se basa en la idea de que una medida de la gestión económica y la adecuación institucional deberían separarse de los resultados de crecimiento inmediato, debido a que estos pueden depender de ciertos factores, como los cambios en los precios relativos de las exportaciones e importaciones, la guerra en el ambiente, la recesión en países extensos, los cambios en la tecnología, etcétera. Intentamos tomar esto en cuenta haciendo una regresión del índice EIPP en rendimiento de crecimiento retrasado y una variable ficticia:

$$CPIA_{it} = \alpha + \sum_{n=1}^4 \beta_n ROG_{i,t-n} + \gamma D_i \quad (1),$$

donde:

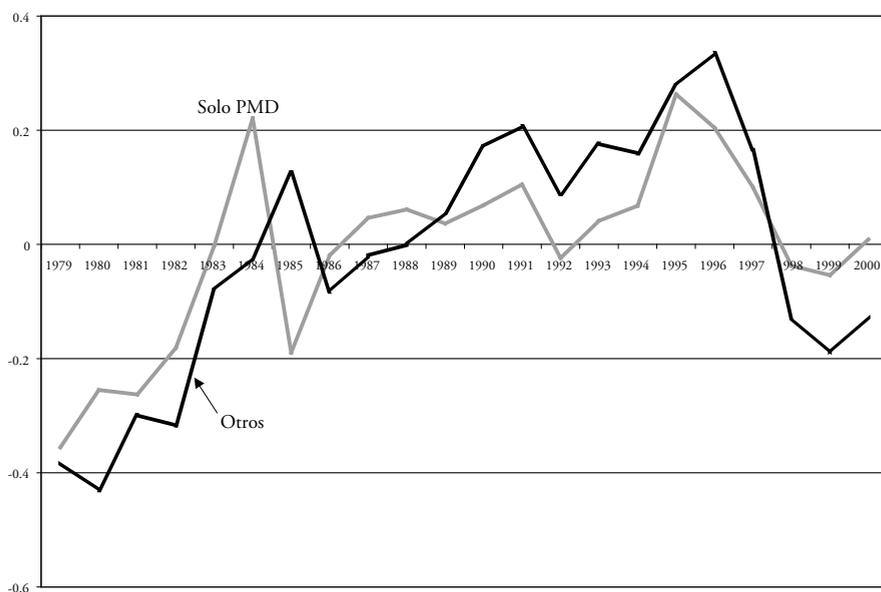
$CPIA_{it}$  es el índice EIPP para el país  $i$  en el momento  $t$ ;

$ROG_{i,t-n}$  es la tasa de crecimiento retrasado del país  $i$ ;

$D$  es la variable ficticia del país menos desarrollado.

El resultado (como se muestra en el anexo 2) confirma que las tasas de crecimiento pasadas tienen una fuerte influencia sobre la EIPP y que, para un desempeño de crecimiento dado, los PMD obtienen peores puntajes que los otros países. La variable ficticia tiene una alta importancia estadística y corresponde a -0.56. Esto puede interpretarse como que, en promedio, los PMD obtienen una calificación de política medio punto más baja que otros países, incluso si su desempeño de crecimiento es el mismo. En otras palabras, puede haber una parcialización «anti PMD» en la forma en que el Banco Mundial evalúa la calidad de su gestión económica. Ahora, si «sacamos el neto» del efecto del crecimiento y la «parcialización» sobre la calidad de las instituciones de los PMD, nos enfocamos un poco mejor en el cambio estimado en gestión económica y calidad institucional. Hacemos esto tomando el residuo entre el valor real del índice EIPP y su valor previsto de (1) como un indicador de «reformas netas». Obtenemos los resultados que se muestran en la figura 6, donde notamos una mejora general en la EIPP para los países menos desarrollados que sí sigue al de los «otros países», aunque una vez más los países de ingreso medio superan el desempeño de los PMD en los años noventa.

**Figura 6. Política «neta» y adecuación institucional (ajustada para tasa de crecimiento y parcialización anti-PMD) según el Banco Mundial**



Nota: Índice EIPP «neto», es decir, el índice ajustado a la tasa de crecimiento pasada y parcialización anti PMD. Fuente: cálculos del autor en base al índice EIPP del Banco Mundial.

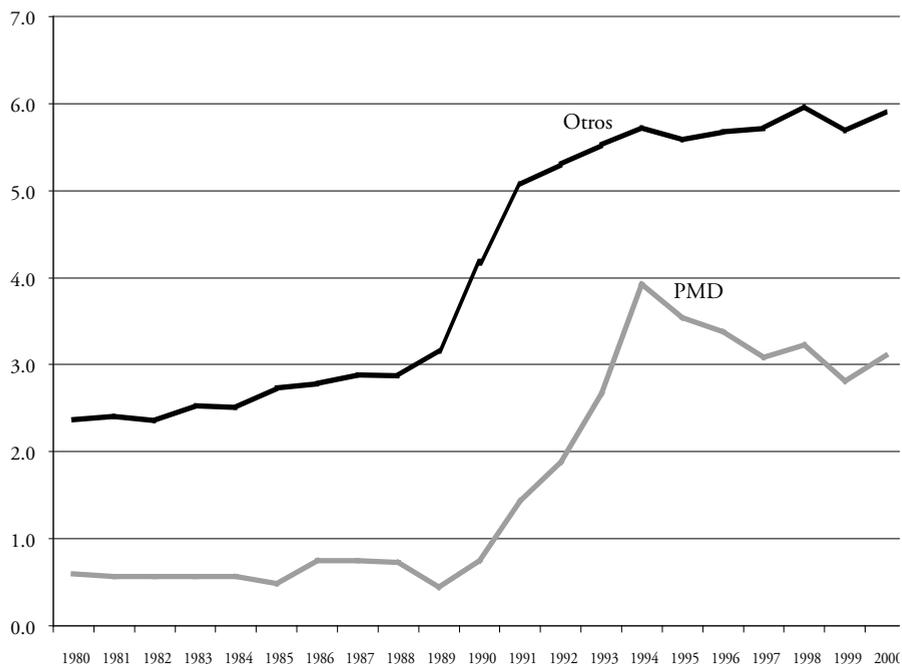
## Democracia

Se cree que los los PMD, pobres por definición, son menos democráticos. La figura 7 confirma esto. En promedio, los PMD —a pesar de los avances sustanciales desde comienzos de los noventa— son menos democráticos que los países de «ingreso medio». (No existe una diferencia estadística significativa entre los PMD en guerra y en paz; los resultados no se incluyen en el presente estudio). En una escala de democracia *Polity IV* que va de 0 a 10, en el año 2000, el valor promedio para los PMD fue solo 3, mientras que fue 6 para los países de «ingreso medio» y casi 9,9 para el mundo rico<sup>19</sup>. Tanto los PMD como los países de «ingreso medio» registraron grandes progresos a comienzos de los noventa, aumentando el puntaje de democracia en más de 3 puntos. Sin embargo, puede apreciarse

<sup>19</sup> Representamos la medida de la democracia por la variable *Democracia* de la base de datos *Polity IV*. La democracia se define como «apertura general de instituciones políticas». Para más detalles, ver Marshall, Monty G. y Keith Jaggers (2000). *Polity IV Project: Dataset Users' Manual*. College Park: CIDCM, pp. 14. Disponible en <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity>. Los puntajes se toman del conjunto de datos del proyecto *Polity IV* disponibles en la web; ver <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>.

que desde entonces los PMD han sufrido una recaída. Después de alcanzar un pico de 4 en 1994, el nivel promedio de democracia ha caído a 3 en el 2000. En dicho año, el mejor puntaje entre los PMD fue el de Senegal (8), Nepal, Malawi y Madagascar (7 cada uno). Pero siete países en 2002 tienen un puntaje de democracia de cero, lo cual sigue siendo una mejora si consideramos que en 1980, no menos de 23 PMD tenían un puntaje de cero<sup>20</sup>.

*Figura 7. Índice democrático, 1980-2000*



Fuente: cálculos del autor en base a la variable de democracia de la base de datos *Polity IV*. El índice democrático va de 0 (peor) a 10 (mejor).

<sup>20</sup> Irónicamente, de lejos, el país más democrático en 1980 fue Gambia, que califica como dictadura (con el indicador democrático de 0) en el año 2000.

### *¿Estaban los PMD menos abiertos al comercio?*

Otra razón a menudo atribuida al mal desempeño de los PMD fue su autarquía o, al menos, su menor propensión al comercio<sup>21</sup>. Esto puede presentarse en dos formas: barreras de protección más altas —tasas arancelarias o cuotas—, o simplemente una menor proporción comercio/PBI —un resultado más que una medida de política—. Esta última puede considerarse como negativa, debido a que el comercio es uno de los principales conductos para la importación de tecnología e innovación<sup>22</sup>.

La figura 8 muestra que, mientras en promedio los PMD tienen tasas arancelarias más altas que los países de «ingreso medio», ambos grupos manifiestan una disminución continua en la protección a lo largo de los últimos veinte años y la brecha entre los PMD y los otros países disminuye gradualmente. Sin embargo, aquí también notamos que la disminución en tasas arancelarias promedio de los PMD apenas comenzó después de mediados de los noventa —un hecho que corrobora nuestros resultados iniciales sobre la demora en las reformas—, esto es unos diez años después de que los países de «ingreso medio» comenzaran a reducir sus tasas arancelarias. Algunos de los picos de la curva de la figura se deben a que la composición de la muestra está cambiando; es decir, no contamos con los datos de tasas arancelarias promedio para todos los países anualmente. Sin embargo, si observamos los últimos cuatro años (1997-2000), donde tenemos los datos para quince países menos desarrollados y casi sesenta países de «ingreso medio», notamos solo reducidas diferencias en las tasas arancelarias promedio. La tasa promedio —no ponderada— es de 16% para los PMD y cerca de 12% para los países de «ingreso medio». Aquí también vemos de inmediato la convergencia política que mencionaron varios otros autores, pero que esta convergencia política apenas se dio en la última parte los años noventa.

Algunos autores sostienen que esta relación sería una diferencia potencial entre los PMD y el resto de países, como un indicador de que los PMD no

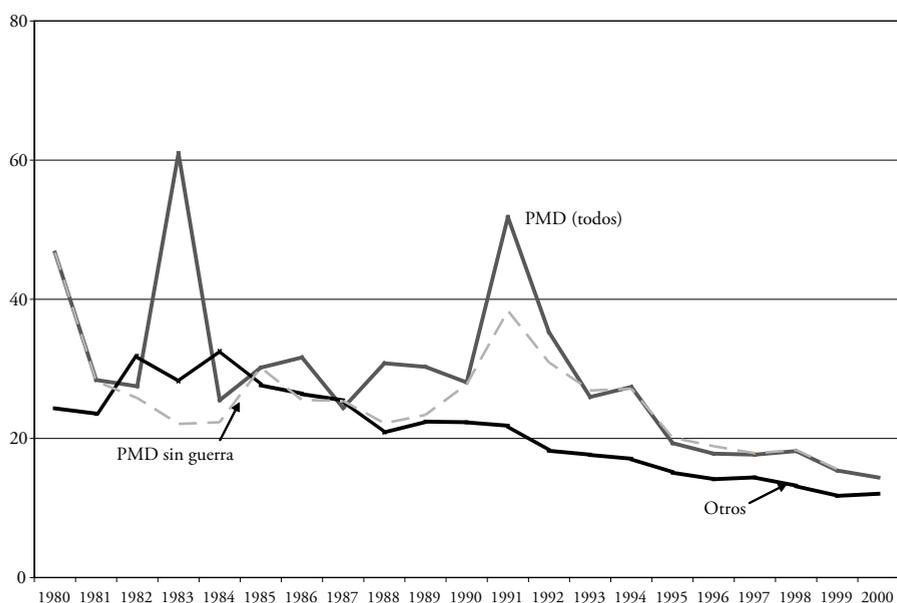
---

<sup>21</sup> Véase: World Bank (2002). *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Policy Research Report. Washington D. C.: Banco Mundial; Shahid, Yusuf (2003). Globalisation and the Challenge for Developing Countries. *Journal of African Economies*, vol. 12, suplemento AERC, pp. 35-72; y Dollar, David y Aart Kraay (2001). Trade, Growth, and Poverty. Policy Research Working Paper n° 2615. Washington D. C.: Banco Mundial.

<sup>22</sup> «Es plausible asumir que la contribución extranjera al conocimiento local aumenta con el número de transacciones comerciales entre agentes nacionales y extranjeros. Es decir, podemos asumir que el comercio internacional en materias primas tangibles facilita el intercambio de ideas intangibles. La medida de los derrames [tecnológicos] entre los dos países se incrementa con el volumen del comercio» Grossman, Gene M. y Helpman, E. (1991). *Innovations and growth in the global economy*. Cambridge: MIT Press, pp. 166-167.

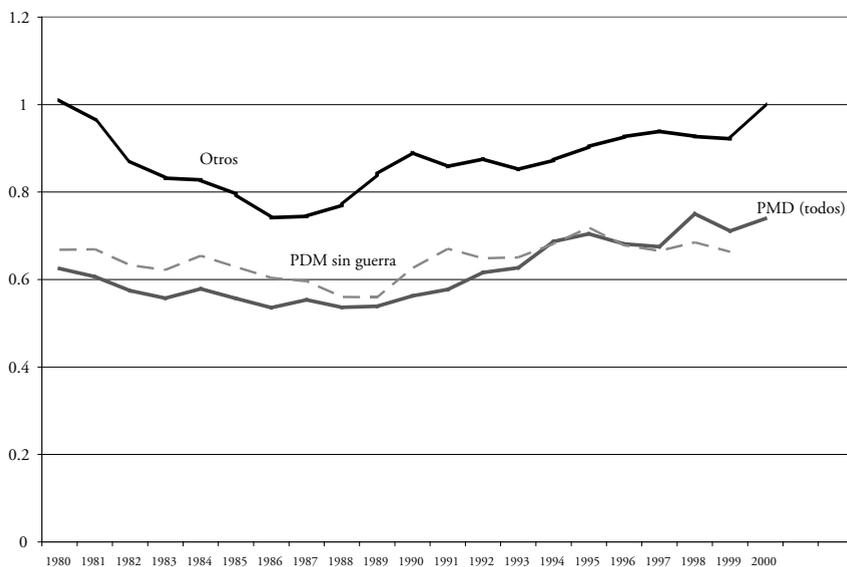
participan en la globalización, sea de manera voluntaria o porque tienen muy poco que comerciar. La figura 9 muestra que para los PMD la proporción comercio/PBI (en dólares actuales) es consistente y significativamente menor que para los países de «ingresos medios». La diferencia alcanza un 20% del PBI y no hay tendencia aparente a que esta brecha disminuya con el tiempo. Sin embargo, notamos que en el año 2000 los PMD comercializaron más que a comienzos de los ochenta: su proporción comercio/PBI es casi 80% en comparación con 60%, respectivamente.

*Figura 8. Tasa arancelaria promedio en los PMD y otros países, 1980-2000*



Nota: La composición de países no es constante a través de los años.  
Fuente: Cálculos del autor con datos del Banco Mundial (SIMA).

*Figura 9. Proporciones comercio/PBI para PMD y países de «ingreso medio», 1980-2000*



Fuente: cálculos del autor con datos del Banco Mundial (SIMA).

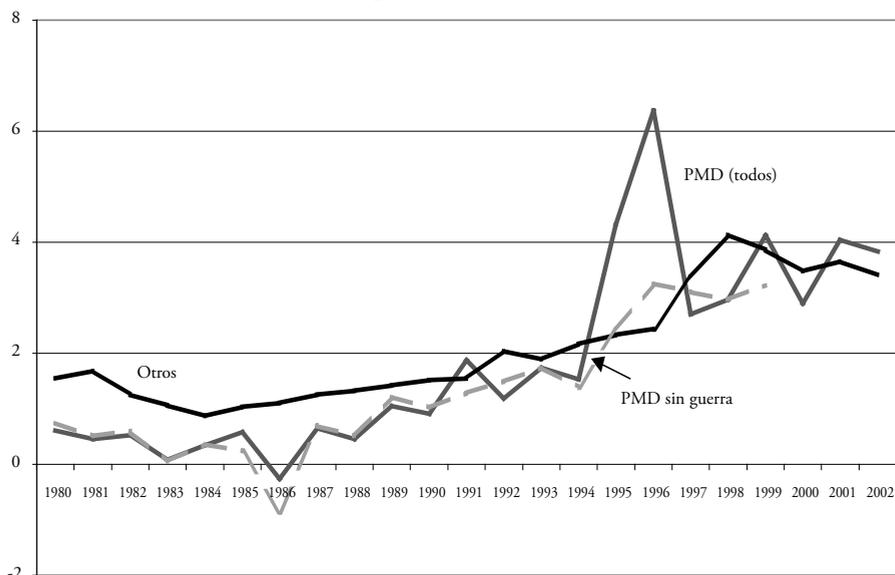
### *Inversión extranjera directa y PMD*

También se considera que los países menos desarrollados son menos capaces de atraer inversiones extranjeras directas. No obstante, la figura 10 muestra que no es así, o al menos no de acuerdo a ciertos criterios. En términos de flujos netos entrantes de IED como una proporción del PBI del país receptor, la diferencia entre países de «ingreso medio» y PMD, que estaba presente en los años ochenta, ha desaparecido con el cambio de siglo. Las inversiones extranjeras directas representaron casi el 4% del PBI en ambos grupos de países<sup>23</sup>. Pero, debido a que los países menos desarrollados tienen un nivel mucho menor de PBI per cápita, los flujos de entrada de inversión extranjera directa expresados en términos per cápita fueron mucho menores que para los «otros» países. Las diferencias per cápita son sorprendentes. En la segunda mitad de los años noventa los países menos desarrollados recibieron solo unos \$20 de IED neta per cápita al año. Los países de ingreso medio, por el contrario, en promedio recibieron más de \$100 y los países ricos casi \$1.000 per cápita<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Los picos de los PMD en 1995 y 1996 se deben a grandes inversiones (en comparación con su PBI) en Guinea Ecuatorial (77 y 145% del PBI). Tuvieron relación con el desarrollo de campos petroleros.

<sup>24</sup> Todos son promedios no ponderados. Cada país/año es una observación.

**Figura 10. La inversión extranjera directa como porción del PBI del país receptor, 1980-2000**



Fuente: cálculos del autor a partir de datos del Banco Mundial (SIMA).

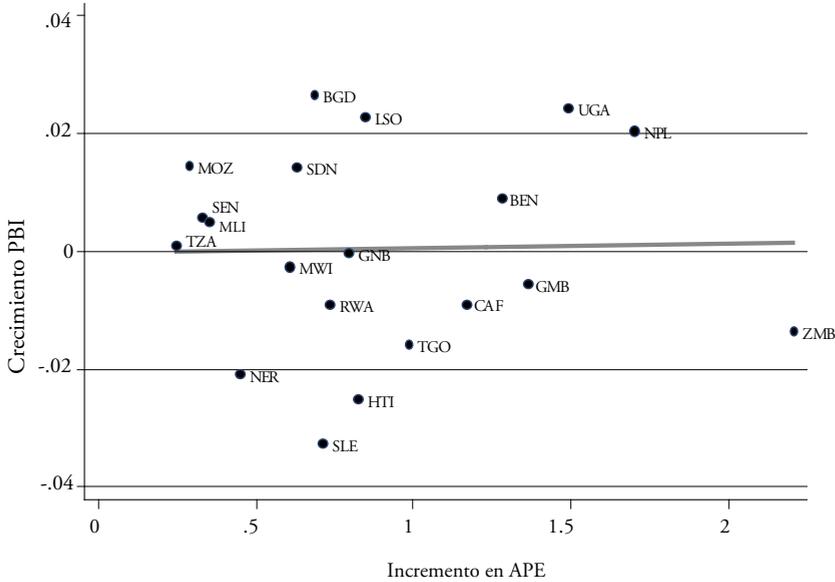
### ***El misterio de la educación***

Mientras que el crecimiento de los países menos desarrollados ha sido casi siempre limitado en las dos últimas décadas, todos los países de los que tenemos datos han registrado incrementos en el logro educativo promedio de su población. Los años promedio de escolaridad no ponderado (APE) entre países fue 1,8 en 1980 y aumentó a 2,6 veinte años después. (Si usamos ponderación por población, el incremento fue de 1,74 a 2,54 años). Todos los PMD para los que se cuenta con datos registraron mayores indicadores de APE. Los incrementos más significativos se dieron en Zambia, +2,2 años; Nepal, +1,8 años; y Uganda, +1,5 años. Pero cuando observamos la correlación entre el cambio en el logro educativo y el cambio en el PBI per cápita, este es cero (ver figura 11). Así, incluso algunos de los países con peor rendimiento, como Sierra Leona, Níger, Haití y Togo, tuvieron incrementos de logro educativo entre 0,5 y 1 al año. Se trata, por supuesto, de un misterio, ya que esperaríamos encontrar una asociación positiva entre los incrementos en educación y los resultados<sup>25</sup>. Sin embargo, como veremos, en las regresiones a continuación, la falta de asociación entre crecimiento en el periodo

<sup>25</sup> Pero fue descubierta antes. Ver Pritchett, Lant (1999). Where has all the education gone? Documento de trabajo n° 1581. World Bank Policy Research.

1980-2000 y los cambios educativos se mantiene no solo en los PMD sino en todos los países.

*Figura 11. Relación entre el incremento en el número promedio de años de educación (APE) y el crecimiento promedio en el PBI per cápita; países menos desarrollados 1980-2002*



Fuente: Cálculos del autor con datos del Banco Mundial (SIMA).

## Análisis de regresión

En esta sección reunimos todos los factores que se han analizado hasta el momento y vemos cómo al combinarlos explican el desempeño del crecimiento de todos los países durante las últimas dos décadas. La regresión en forma reducida es:

$$(2) \text{ROG}_{it} = fct(Y_{it}, \text{REFORM}_{it}, \text{TARIFF}_{it}, \text{OPEN}_{it}, \text{POP}_{it}, \text{DFIGFP}_{it}, \text{DEMOCR}_{it}, \text{LDC}_{it})$$

donde

ROG es la tasa anual de crecimiento del PBI per cápita en el periodo 1980-2002;

Y es el PBI per cápita real en dólares internacionales de 1995;

REFORM son las diferentes medidas de iniciativas de reforma;

TARIFF es la tasa promedio de aranceles no ponderada;

OPEN es la proporción comercio/PBI en precios actuales;

POP es la población

DFIGDP son las inversiones extranjeras directas como porcentaje del PBI; DEMOCR es el nivel de democracia de la base de datos *Polity IV* (de 0 a 10); LDC es la variable «dummy»: (1) para países menos desarrollados y (0) para el resto de países;

$i$  y  $t$  son subíndices de país y tiempo, respectivamente. Todas las variables en (2) son anuales y contemporáneas.

Los fundamentos para incluir el PBI per cápita como variable explicativa surgen tanto de la teoría de la convergencia como de la observación previa de que el crecimiento de las últimas dos décadas ha sido más rápido en los países más ricos. Todas las demás variables ya se han presentado. En todos los casos, asumimos, como se suele hacer, que los niveles de las variables RHS —es decir, *nivel* de democracia, *nivel* de protección arancelaria— afectan los *cambios* de los ingresos per cápita. En otras palabras, se considera que los cambios en los niveles de las variables RHS —es decir, mayor democracia, menor protección— producen un *cambio* de la tasa de crecimiento —crecimiento más rápido o más lento—<sup>26</sup>. La única excepción es la variable de reforma, donde un cambio en la posición política —es decir, una reforma— debería afectar la tasa de crecimiento. Para simplificar las cosas, no introducimos «rezagos», con lo que asumimos que los efectos de nivelación del crecimiento se producen en un año —este supuesto se hace menos estricto más adelante—. Realizamos tres grupos de regresiones: una regresión agrupada simple que combina datos de series temporales y transversales; una regresión VI —variable instrumental—, donde instrumentamos la liberalización debido a su posible endogeneidad —simultaneidad— con la tasa de crecimiento<sup>27</sup>; y por último una regresión de efectos fijos donde tenemos en cuenta las características nacionales no observables. También usamos tres formulaciones diferentes para la postura política —variable de REFORMA—. En el primer grupo de regresiones (1 a 3) usamos el arancel promedio calculado por el Banco Mundial. En el segundo grupo de regresiones (4 a 6) agregamos el índice de reforma acumulativo calculado con la base de datos de *Free the World* que va de -4 —reformas anti-liberalización en las cuatro áreas— a +4 —reformas pro liberalización en las cuatro áreas—. En el tercer grupo de regresiones (7 a 9), a los tres componentes de reforma individual de *Free the World* —aranceles, tasa de cambio y tasa de interés promedio—<sup>28</sup>. Los resultados aparecen en la tabla 4.

<sup>26</sup> Dicho de otra manera, la tasa de crecimiento es una serie estacionaria.

<sup>27</sup> Puede argumentarse plausiblemente que un crecimiento más rápido lleva a más comercio. Los instrumentos de apertura son área territorial y PBI per cápita.

<sup>28</sup> El cuarto componente de las reformas —impuestos al comercio como parte del PBI— se omite debido a su colinealidad con la tasa arancelaria promedio.

Los países más poblados, más democráticos y más abiertos —tanto al comercio como a la inversión extranjera directa— han crecido a mayor velocidad. Sin embargo, estos tres sólidos efectos, en un escenario transversal, no siempre se mantienen cuando los ajustamos para dar cuenta de las características inobservables de país. Esto, a su vez, significa que el tamaño de la población, la democracia y la apertura se encuentran correlacionados con las características específicas del país. De hecho, pueden ser considerados, a mediano plazo, como «las» características del país. Una vez tomadas en cuenta las particularidades de cada país, en casi todos los casos se disipan los efectos del tamaño de la población, la democracia y la apertura. Ni una mayor democracia ni una mayor población parecen importar para un país dado. De la misma manera se reduce el efecto de una mayor apertura al comercio o la inversión extranjera, que resulta significativo solo en una de las tres regresiones de efectos fijos.

No obstante, el efecto positivo del PBI parece más sólido en formulaciones alternativas, sobre todo el crecimiento en el periodo 1980-2002, que fue más rápido entre países más ricos. En lo que concierne al arancel promedio, los resultados son similares a los de la liberalización comercial: las regresiones transversales muestran que los países con aranceles más altos tendieron a crecer más rápido, tal vez contradiciendo los conocimientos convencionales; pero cuando incluimos variables *dummy* de país, las tasas arancelarias no tienen impacto en el crecimiento. Más aún, cuando usamos el índice de reforma de *Free the World*, la liberalización arancelaria —menores tasas arancelarias—, en la regresión de efectos fijos, se encuentra positivamente asociada con el crecimiento. Esta evidencia contradictoria puede reconciliarse para sostener que para crecer rápido resultó útil tener tasas arancelarias altas, así como también haberlas reducido. De hecho, India, Corea del Sur y China encajan en ese molde. La liberalización de la tasa de cambio estuvo negativamente asociada al crecimiento, mientras que la liberalización de la tasa de interés estuvo asociada de forma positiva<sup>29</sup>. Finalmente, la variable «dummy» de PMD no tiene importancia estadística en ninguna de las formulaciones. Esto implicaría que en los países más pobres los determinantes del crecimiento general en 1980-2000 no fueron diferentes.

---

<sup>29</sup> La correlación negativa entre la liberalización de la tasa de cambio y el crecimiento puede ser el reflejo de la siguiente cadena de eventos: una crisis de cuenta corriente provocada por problemas en el pago de la deuda o bajas exportaciones o mayores costos de importaciones seguidos por un programa de estabilización cuyo objetivo es incrementar las exportaciones netas a través de menor absorción interna. Esto se logra mediante la devaluación de la tasa de cambio real. Así, un crecimiento bajo —recesión— y una liberalización de la tasa de cambio tenderán a correlacionarse positivamente.

**Tabla 4. Explicación del crecimiento de los países, 1980-2002**  
(variable dependiente: tasa de crecimiento de PBI per cápita anual, en fractiles)

	Con tasas arancelarias directas			Agregando el índice de reforma			Con índices de reforma separados		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Agrupados	IV	Efecto fijo	Agrupados	IV	Efecto fijo	Agrupados	IV	Efecto fijo
Ln (PBI per cápita)	0,007 (0,002)		0,016 (0,131)	0,007 (0,001)		0,018 (0,099)	0,005 (0,005)		0,029 (0)
Variable <i>dummy</i> de guerra	-0,004 (0,258)	-0,006 (0,133)	-0,014 (0,010)	-0,004 (0,232)	-0,008 (0,0769)	-0,014 (0,015)	-0,001 (0,744)	-0,0005 (0,875)	-0,010 (0,022)
Tasa arancelaria promedio	0,0002 (0,049)	0,0003 (0,011)	0,000002 (0,99)	0,0003 (0,010)	0,0004 (0,003)	0,00002 (0,887)			
Reforma (todos)				0,002	0,003	0,002			
Reforma arancelaria				(0,051)	(0,028)	(0,128)			
Reforma de tasa de cambio							0,004 (0,23)	0,004 (0,257)	0,008 (0,012)
Reforma de tasa de interés							-0,004 (0,025)	-0,003 (0,162)	-0,006 (0,004)
	0,016	0,098	0,0017	0,018	0,102	0,002	0,015	0,070	0,039

Apertura (comercio/IBI)	(0)	(0,001)	(0,883)	(0)	(0,001)	(0,838)	(0)	(0,002)	(0)
Variable <i>dummy</i> PMD	0,006	0,014		0,004	0,011		0,003	0,011	
	(0,246)	(0,055)		(0,374)	(0,110)		(0,373)	(0,075)	
Ln (población)	0,005	0,017	0,013	0,004	0,016	0,007	0,006	0,013	-0,011
	(0)	(0)	(0,414)	(0)	(0)	(0,665)	(0)	(0)	(0,248)
IED-IBI (%)	0,001	-0,004	0,0009	0,001	-0,004	0,001	0,002	-0,002	0,002
	(0,005)	(0,041)	(0,119)	(0,013)	(0,028)	(0,087)	(0)	(0,248)	(0,001)
Democracia	0,001	0,003	0,0002	0,001	0,003	0,0001	0,001	0,002	0,001
	(0,046)	(0)	(0,762)	(0,019)	(0)	(0,852)	(0,099)	(0)	(0,118)
Constante	-0,076	-0,117	-0,160	-0,083	-0,121	-0,162	-0,061	-0,079	-0,239
	(0)	(0,001)	(0,096)	(0)	(0)	(0,102)	(0)	(0)	(0)
No. de obs.	959	959	959	918	918	918	1.815	1.815	1.815
raíz cuadrada	0,09		0,0228	0,099		0,023	0,0895		0,0709
Valor F	12,1	13,3	2,8	11,12	13,0	2,47	17,74	24,35	14,43
	(0)	(0)	(0,007)	(0)	(0)	(0,012)	(0)	(0)	(0)
Estadístico J de Hansen		0,006			0,050			0,694	
		(0,93)			(0,823)			(0,404)	

Nota: Los coeficientes significativos a nivel de 5% y menos aparecen sombreados. El valor F para la regresión de variable instrumental es la prueba F de instrumentos excluidos. Las regresiones de efectos fijos a raíz cuadrada se encuentran dentro de R<sup>2</sup>.

## El papel de la asistencia internacional y los préstamos

Cuando se trata del desempeño de los PMD, el papel de la comunidad internacional tiene crucial importancia. Esto se debe a dos razones. Primero, la función principal del Banco Mundial es promover el desarrollo y reducir la pobreza internacional. En ambos casos, los PMD deberían ser su prioridad. En segundo lugar, los flujos de capital privado en los últimos veinte a treinta años se han producido entre países ricos o a lo más de un país rico a un país de ingreso medio. Esto marca un fuerte contraste con la globalización temprana (1870-1914), cuando las naciones más avanzadas eran exportadoras netas de capital. Hoy, por ejemplo, el mayor importador neto de capital del mundo es Estados Unidos. Por supuesto, esto no es lo que esperaríamos de la teoría económica y esta tendencia del capital de fluir a los países ricos ha sido denominada la paradoja de Lucas<sup>30</sup>. Dado que, por la razón que fuere, este es el caso, se vuelve aún más importante la función de las entidades internacionales de suministrar capital al menos a los países menos desarrollados, ya que los capitales privados parecen rehuir a las naciones más pobres.

*Tabla 5. Desembolsos brutos de instituciones financieras internacionales (IFI), 1980-2003*

	Todos los préstamos del Banco Mundial como % del PBI de los países prestatarios		Todos los préstamos de las IFI como % del PBI de los países prestatarios	
	A PMD	A «países de ingreso medio»	A PMD	A «países de ingreso medio»
1980-1985	1,31	0,68	2,75	1,41
1986-1990	2,36	0,72	3,12	1,12
1991-1995	2,32	0,78	2,85	1,35
1996-2000	1,99	0,77	2,87	1,24
2001-2003	2,30	0,59	3,03	0,92

Nota: Promedios no ponderados. Cada préstamo del Banco Mundial (o de IFI) dividido entre el PBI del país representa una observación. Los desembolsos del Banco Mundial incluyen BIRF y AIF. Los desembolsos de IFI incluyen compras del BIRF, AIF y FMI.

La tabla 5 muestra, primero, que solo los préstamos del Banco Mundial, y del Banco Mundial combinados con los del FMI<sup>31</sup>, han sido más importantes

<sup>30</sup> Lucas, Robert (1990). Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 80, n° 2, pp. 92-96.

<sup>31</sup> Para simplificar, los términos «prestar» y «desembolso (bruto)» se usan indistintamente. Nótese que el Banco Mundial distingue entre compromisos y desembolsos reales. Las cifras en el presente

para los PMD que para los otros países —«de ingreso medio»— y, segundo, que la evolución de los préstamos a los dos grupos ha sido diferente. Los desembolsos IFI totales a los países menos desarrollados han crecido de 2,75% de PBI en la primera mitad de los años ochenta a casi 3% del PBI en los primeros años del nuevo siglo<sup>32</sup>. La expansión se debió a un incremento en los préstamos y créditos del Banco Mundial a los PMD<sup>33</sup>. Por su parte, el Banco Mundial y el FMI han perdido importancia en los países de «ingreso medio», donde sus préstamos conjuntos disminuyeron del apenas 1,4% del PBI a todavía menos de 1%. En consecuencia, el aumento en la importancia de los préstamos de IFI a PMD se ha visto acompañado de una menor importancia de los préstamos de IFI a los países de «ingreso medio». En otras palabras, las agencias multilaterales han aumentado en importancia para los países pobres y han perdido importancia para los países de «ingreso medio».

Como los PMD tienen menores ingresos que los países de ingreso medio, una mayor participación de los préstamos en el PBI de estos países no significa que los PMD recibieron más dinero per cápita. Es más, durante casi todo el periodo, los préstamos per cápita del Banco Mundial fueron mayores para los países de «ingreso medio», donde estuvieron en el rango de \$6 y \$10 per cápita anual, mientras que en los PMD fueron de solo \$2-\$3 per cápita a comienzos de los ochenta y luego aumentaron a unos \$7 con el cambio de siglo. Así, en 2002, los desembolsos per cápita del Banco Mundial a ambos grupos de países fueron casi los mismos: unos \$7 anuales. El coeficiente simple de correlación entre los desembolsos per cápita del Banco Mundial y el PBI per cápita (ln) es positivo (+0,2). Por el contrario, el coeficiente de correlación entre los desembolsos del Banco Mundial como una porción del PBI de los países y su PBI per cápita (ln) fue —como se esperaba— negativo: -0,47. Básicamente, los préstamos del Banco Mundial se orientaron a los países de «ingreso medio», pero esa «parcialización» no fue suficiente para que los préstamos a estos países cobrasen mayor importancia en términos de sus propios PBI. La figura 12 ilustra la relación positiva entre el PBI per cápita y los desembolsos per cápita del Banco Mundial para dos periodos de cinco años, que terminaron en 1990 y 2002, respectivamente.

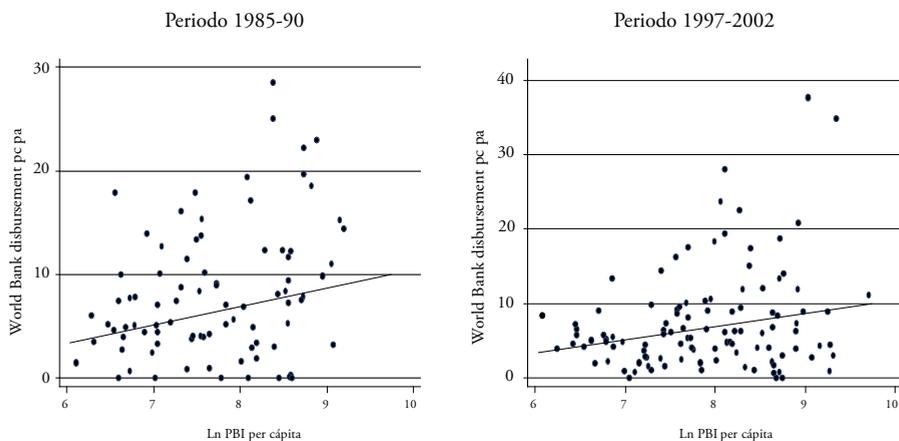
---

documento siempre se refieren a estos últimos, es decir, al dinero que ya ha llegado al país receptor.

<sup>32</sup> Esto es casi un punto porcentual del PBI menos que la importancia de las inversiones extranjeras directas para dichos países (ver figura 11).

<sup>33</sup> «Créditos» es el término utilizado para préstamos AIF que tiene un significativo elemento de donación, a diferencia de los préstamos del BIRF donde el elemento de donación es mucho menor, o las adquisiciones del FMI donde está prácticamente ausente.

*Figura 12. Préstamos del Banco Mundial per cápita y PBI per cápita de los países*



Fuente: cálculos del autor según la base de datos del Banco Mundial (SIMA). Los préstamos del Banco Mundial incluyen BIRF y AIF.

En cuanto a los desembolsos combinados del Banco Mundial y el FMI, los desembolsos per cápita fueron con toda claridad más altos para los países de «ingreso medio» que para los PMD. En las dos últimas décadas los desembolsos promedio de las IFI han sido \$14,6 per cápita anual para los países de «ingreso medio» y \$8,4 para los PMD. La diferencia se ha mantenido más o menos constante. Una correlación muy similar a la anterior entre los préstamos per cápita y un nivel de PBI (+0,18), y los préstamos como porción del PBI y un PBI per cápita (-0,32) se mantiene para todos los préstamos combinados de las IFI.

Quizá el mejor resumen de la diferente posición de los PMD y los países de «ingreso medio» es notar que en los años 2000-2002 los PMD recibían, ponderados por población, desembolsos brutos de unos \$6 per cápita anual provenientes de multilaterales, y \$8 per cápita anual de inversión extranjera directa, IED (tabla 6). Al mismo tiempo, los países de «ingreso medio» recibían también unos \$6 per cápita de fuentes multilaterales y cerca de \$37 per cápita de inversiones extranjeras. Para propósitos comparativos, también mostramos datos de China, India y Rusia.

**Tabla 6. Inversión extranjera directa y préstamos de IFI per cápita, 2000-2002**  
(en dólares de EE.UU., promedios ponderados por población)

	Préstamos de IFI	Inversión extranjera directa
Países menos desarrollados	6	8
Países de «ingreso medio»	6	37
China	1,5	35
India	1,7	3
Rusia	2,7	19
Mundo rico	---	1.104

Fuente: cálculos del autor con datos del Banco Mundial. Nota: el único país en el grupo OCDE que recibió algunos préstamos fue Turquía.

### ¿Han ayudado los préstamos de las IFI a aumentar la tasa de crecimiento de los países menos desarrollados?

Nos enfrentamos al problema fundamental de causalidad inversa al tratar de estimar los efectos de los préstamos de las IFI sobre el crecimiento de un país<sup>34</sup>. Aquí se da con mayor severidad que en otras variables. Así, por ejemplo, aunque las inversiones extranjeras directas pueden responder de forma negativa a una desaceleración en el crecimiento —creando endogeneidad—, el préstamo de las IFI está creado casi por diseño para responder a tales desaceleraciones en el crecimiento. Esto se cumple particularmente para los préstamos del FMI, que tienen lugar cuando un país enfrenta una crisis. De igual manera, así como los préstamos del Banco Mundial se han movido hacia préstamos de ajuste en el periodo bajo estudio, lo mismo se cumple para este, en una medida mucho más amplia que antes, cuando el BM participaba en proyectos de infraestructura. Por lo tanto, esto crea un problema. El uso de variables contemporáneas —tasa de crecimiento del país y préstamos del Banco Mundial o IFI— tiene que arrojar una correlación negativa. Para disminuir este tipo de simultaneidad hemos

<sup>34</sup> También está el problema de la parcialización de selección en el sentido de que los países que dependen de la asistencia financiera de IFI generalmente tienen menos éxito económico que aquellos que no lo hacen. En una interesante metáfora utilizada por Easterly (2005), son como pacientes en un hospital. Esperaríamos que los pacientes de un hospital estuvieran más enfermos que la población en general, pero claramente el hospital no es la causa de su enfermedad. Easterly, William (2005). What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics*, vol. 76, n° 1, febrero, pp. 1-263.

transformado todas las variables de la regresión (1) en promedios de cinco años, debido a que este tiempo debería ser suficiente para que los préstamos afecten la tasa de crecimiento de un país. Se utiliza el mismo conjunto de regresiones anteriores, pero ahora los introducimos a la derecha los desembolsos totales de IFI —como participación en el PBI del país— y su interacción con la variable «dummy» del PMD; para así verificar si los desembolsos IFI pueden haber tenido un impacto diferente en el PMD en comparación con otros países. Los resultados se muestran en la tabla 7.

Tanto el nivel ingreso como el de población, que en formulaciones transversales están positivamente asociados con el crecimiento, cambian de signo en la formulación de efectos fijos. En otras palabras, cuando tomamos en cuenta las características de un país, una mayor población y mayores ingresos iniciales no son ventajas. Para los PMD, el papel de los ingresos —en regresiones de efectos fijos— es positivo e indica que entre los países menos desarrollados son los ingresos bajos en particular los que se asocian con bajo crecimiento. Otra forma de decirlo es que la pobreza y el decrecimiento causan más decrecimiento —menor tasa de crecimiento—. Pero, por sobre todo, otras particularidades, a menudo asociadas con la pobreza de los PMD, fueron responsables por su lento crecimiento. Una de ellas es, por supuesto, la guerra. En promedio, cada año de guerra redujo la tasa de crecimiento en alrededor de 1%<sup>35</sup>. En promedio, los PMD estuvieron en guerra el 28% del periodo; los no-PMD estuvieron en guerra solo el 16% del periodo. Durante el periodo de veinte años, esto implica 2,4 años adicionales de guerra para los PMD, lo cual reduce su tasa de crecimiento promedio anual en 2,4% per cápita. Un acumulado en los mismos veinte años nos da una pérdida de producción de casi 40% en comparación con el resto del mundo.

La democracia ahora está asociada de manera positiva con el crecimiento. El efecto, aunque estadísticamente significativo, es pequeño. Una mejora de tres puntos en la escala democrática, que normalmente se considera una democratización considerable, solo eleva la tasa de crecimiento anual en 0,3% per cápita.

En cuanto a las reformas, tenemos —como en las ecuaciones anteriores—, un efecto general positivo de reformas tanto transversales como de efectos fijos. El efecto de la reforma no varía entre PMD y otros países. Cada reforma individual contribuye, en promedio, a un aumento de un 0,2% en la tasa de crecimiento per cápita<sup>36</sup>. Sin embargo, todas las reformas no son iguales: la liberalización de

<sup>35</sup> Los estimados van —en efectos fijos— de -0,8 a -1,3%.

<sup>36</sup> Esto es mucho menor que los estimados por Fernández-Arias y Montiel, y Loayza, Fajnzylber y Calderón, quienes concluyeron que el efecto de la reforma aumenta la tasa de crecimiento entre 1,7 y 1,9% anual. Por supuesto, las metodologías son diferentes. Sin embargo, si asumimos que las cuatro reformas de liberalización se implementan conjuntamente, el efecto en nuestras regresiones

aranceles y tasas de interés es buena para el crecimiento, una vez que las ajustamos para efectos específicos de país. La liberalización de la tasa de cambio es perjudicial. Estos resultados son los mismos que obtenemos en la formulación previa (ver tabla 4). En el caso de la protección, también detectamos la misma ambigüedad anterior: los países con un mayor protección suelen tener un mejor rendimiento, pero, para un país dado, la reducción de los aranceles fue útil. La mayor apertura e incremento de inversiones extranjeras directas ahora tienen claros efectos positivos: elevan la tasa de crecimiento en casi todas las formulaciones.

Los resultados que más nos interesan son los efectos de los desembolsos de las IFI —promediados en cinco años— sobre la tasa de crecimiento de los países —también promediado para cinco años—. En promedio, estos efectos son negativos: un desembolso de IFI equivalente a 1% del PBI del país receptor se asocia con la reducción de la tasa de crecimiento en casi 0,3% per cápita. Aún así, este efecto negativo es compensado en su totalidad para los países más pobres: como podemos ver por el tamaño y la importancia del término de la interacción —entre desembolsos de IFI y la variable ficticia LDC—, los dos efectos se cancelan mutuamente. En otras palabras, el aumento de desembolsos de IFI fue asociado con un cambio nulo en el crecimiento de los países menos desarrollados<sup>37</sup>. Esto es muy similar a los resultados obtenidos por Easterly<sup>38</sup> en el caso de prestatarios recurrentes del Banco Mundial: los efectos en el crecimiento de cada uno parece ser casi cero.

---

es 0,8% per cápita, que es solo la mitad de lo que ellos determinaron. Asimismo, a menos que asumamos que las reformas aumentan permanentemente la tasa de crecimiento, el efecto de las reformas debe disiparse. Fernandez-Arias E. y Peter Montiel (1997). *Reform and growth in Latin America: All pain, no gain*. Documento de trabajo N° 2251. Banco Interamericano de Desarrollo; y Loayza, Norman, Fajnzylber F.; y, Carlos Calderón (2003). *Economic growth in Latin America and the Caribbean*. Mimeo.

<sup>37</sup> También hemos experimentado con el número promedio de años de educación y la dependencia respecto de las materias primas —porción de las exportaciones de materias primas principales en el total de exportaciones— como variables independientes. Ninguno es significativo, sea de forma individual o al interactuar con la variable ficticia del LDC.

<sup>38</sup> Véase Easterly. Ob. cit.

*Tabla 7. Resultados de las regresiones con desembolsos de IFI como variable explicativa (variable dependiente: tasa continua de crecimiento de PBI per cápita anualizado cada cinco años, en fractiles)*

	Con tasas arancelarias directas				Agregando el índice de reforma				Con índices de reforma separados			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Agrupados	IV	Efecto fijo	Efecto fijo	Agrupados	IV	Efecto fijo	Efecto fijo	Agrupados	IV	Efecto fijo	Efecto fijo
Ln (PBI per cápita) <sup>5</sup>	0,003 (0,018)		-0,012 (0,003)	-0,022 (0)	0,003 (0,019)		-0,013 (0,001)	-0,022 (0)	0,001 (0,378)		-0,014 (0)	-0,022 (0)
Ln(población) <sup>5</sup>	0,005 (0)	0,014 (0)	-0,022 (0)	-0,017 (0,001)	0,005 (0)	0,014 (0)	-0,030 (0)	-0,024 (0)	0,005 (0)	0,007 (0)	-0,013 (0,002)	-0,007 (0,08)
Ln (PBI per cápita)				0,083 (0)				0,079 (0)				0,057 (0)
5*variable <i>dummy</i> PMD												
Variable ficticia PMD	0,002 (0,567)	0,014 (0,057)			-0,003 (0,385)	0,004 (0,537)			-0,006 (0,036)	-0,004 (0,319)		
Variable <i>dummy</i> de guerra <sup>5</sup>	-0,004 (0,015)	-0,005 (0,034)	-0,013 (0)	-0,010 (0)	-0,004 (0,019)	-0,005 (0,103)	-0,013 (0)	-0,010 (0)	-0,002 (0,246)	-0,002 (0,361)	-0,011 (0)	-0,008 (0,001)
Democracia <sup>5</sup>	0,0007 (0,001)	0,002 (0)	0,0002 (0,438)	0,0003 (0,319)	0,001 (0)	0,002 (0)	0,001 (0,025)	0,001 (0,012)	0,0004 (0,027)	0,001 (0,002)	0,001 (0,003)	0,001 (0,003)
Tasa arancelaria promedio <sup>5</sup>	0,0003 (0)	0,0004 (0)	-0,0003 (0)	-0,0002 (0,051)	0,0004 (0)	0,0005 (0)	-0,0002 (0,011)	-0,0001 (0,074)				
Tasa arancelaria promedio				-0,0001 (0,389)								
* PMD												
Reformas <sup>5</sup> (todo)					0,002 (0,001)	0,003 (0,012)	0,002 (0)	0,001 (0,094)				

Reforma5*PMD										0,0007 (0,684)									
Reforma de arancel5											0,0002 (0,939)	0,00001 (0,998)	0,0006 (0,002)	0,0005 (0,014)					
											-0,006	-0,006	-0,007	-0,007					
Reforma de tasa de cambio5											(0)	(0)	(0)	(0)					
Reforma de interés5											0,006	0,006	0,004	0,003					
											(0)	(0)	(0)	(0,005)					
	0,014	0,078	0,033	0,034	0,015	0,086	0,035	0,033	0,033	0,012	0,029	0,034	0,033	0,033					
Apertura (comercio/PBI)	(0)	(0,004)	(0)	(0)	(0)	(0,001)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0,028)	(0)	(0)	(0)					
IED a IBI 5	0,002	-0,003	0,002	0,003	0,002	-0,005	0,003	0,003	0,003	0,002	0,001	0,003	0,003	0,003					
	(0)	(0,198)	(0)	(0)	(0)	(0,074)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0,421)	(0)	(0)	(0)					
Todos los desembolsos IFI/	-0,003	-0,004	-0,002	-0,003	-0,003	-0,002	-0,002	-0,003	-0,003	-0,003	-0,003	-0,002	-0,002	-0,003					
IBI5	(0)	(0)	(0,003)	(0)	(0)	(0,146)	(0,001)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0,001)	(0)	(0)					
Todos los desembolsos IFI/	0,002	0,002	0,002	0,003	0,002	0,002	0,002	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003					
IBI5* variable dummy PMD	(0,039)	(0,029)	(0,073)	(0,002)	(0,012)	(0,315)	(0,1)	(0,005)	(0)	(0,002)	(0)	(0,007)	(0)	(0)					
Constante	-0,044	-0,090	0,153	0,099	-0,048	-0,097	0,183	0,152	0,152	-0,022	-0,029	0,127	0,112	0,112					
	(0)	(0,002)	(0)	(0,005)	(0)	(0,001)	(0)	(0)	(0)	(0,019)	(0,014)	(0)	(0)	(0)					
No. de obs.	1838	1838	1838	1838	1692	1025	1692	1692	1692	2318	2318	2318	2318	2318					
raíz cuadrada	0,189	-0,277	0,1238	0,158	0,210	-0,3423	0,1418	0,1672	0,1672	0,1818	0,1548	0,1414	0,1537	0,1537					
Valor F	42,6	11,43	26,88	29,21	40,74	14,26	26,08	26,39	26,39	42,69	37,23	32,95	33,3	33,3					
	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)					
J de Hansen		0,178				0,055					0,376								
		(0,673)				(0,814)					(0,539)								

Nora: El sufijo «5» indica que la variable es un porcentaje de cinco años. Los coeficientes significativos a nivel de 5% y menos aparecen sombreados. El valor F para la regresión de variable instrumental es la prueba F de instrumentos excluidos. Las regresiones de efectos fijos a raíz cuadrada se encuentran dentro de R<sup>2</sup>.

## Conclusiones

Entonces, ¿por qué los países más pobres no solo no han podido alcanzar al resto del mundo, sino que tampoco han podido mantener el ritmo? Las razones deben ser muy específicas en cada uno de estos países. Pero en un estudio transversal, podemos sacar a la luz algunas posibles causas o, al menos, indicar de manera positiva por qué el crecimiento fue tan lento y, por el lado negativo, cuáles son las razones que no tienen probabilidades de influir en el crecimiento. Uno de los factores asociados al poco crecimiento son la guerra y los conflictos civiles. Los países más pobres han perdido, en promedio, un 40% de su producción por la mayor frecuencia de guerras en comparación con el resto del mundo. Si tomamos solo el efecto de las guerras, descubrimos la explicación de todo el descenso relativo de los PMD en comparación con los países de «ingreso medio». En otras palabras, si los conflictos bélicos en los PMD hubieran estado al mismo nivel que en el resto del mundo, los PMD al menos habrían tenido el mismo ritmo que los otros países.

La siguiente variable importante es la demora en las reformas en los PMD. Mientras los países de «ingreso medio» hicieron reformas desde mediados de los ochenta y en adelante, las reformas integrales en los países más pobres comenzaron diez años después. Sin embargo, el efecto de las reformas no debe exagerarse. Cada reforma, tal como se definió anteriormente usando el índice *FTW*, tendió a asociarse con un incremento en la tasa de crecimiento de aproximadamente 0,2% per cápita anual. Ahora, si los PMD hubiesen tenido la misma frecuencia de reformas que los países de «ingreso medio», su tasa de crecimiento anual solo se habría elevado en 0,01%<sup>39</sup>. Acumulado en veinte años, esto da una ganancia de ingresos de menos de 1%. Esta es una cifra difícilmente abrumadora. Y, sin embargo, es posible que la incapacidad para reformar a mediados de los ochenta —en vez de hacerlo en la segunda mitad de los noventa— hubiera sido más costosa de lo que sugieren los números. Finalmente, el uso de recursos de IFI parece tener un efecto indiferente en el crecimiento de los PMD. Tras un análisis, los mayores flujos provenientes de acreedores multilaterales no estuvieron asociados con tasas de crecimiento más elevadas.

Los factores que no parecen haber estado asociados con el pobre desempeño de los PMD fueron las inversiones extranjeras directas y la democracia. Las primeras influenciaron positivamente el crecimiento, pero los PMD no se desempeñaron peor que los países de «ingresos medios» en atraer inversiones extranjeras directas.

---

<sup>39</sup> La probabilidad promedio de reforma fue 0,52 para países de «ingreso medio» y 0,47 para los LDC (en el periodo 1980-2002).

La democracia no ha tenido ningún efecto en el crecimiento<sup>40</sup>. De forma similar, el nivel promedio de protección, medido por tasas arancelarias, no es diferente entre los PMD y otros países, por lo que es poco probable que esto haya sido una causa del mal desempeño de los países pobres.

La menor proporción comercio/PBI en los países pobres tuvo una participación poco clara. La mayor apertura se relaciona con mayor crecimiento en las formulaciones transversales y de efecto fijo, aunque ese efecto se disipa cuando instrumentamos la apertura, sobre el supuesto razonable de que podría ocurrir causalidad inversa —ir de crecimiento más rápido a mayor comercio—. Más aún, no se puede mostrar que una proporción comercio/PBI más baja haya sido causada por un tipo de postura política adversa de los países menos desarrollados: sus niveles de protección no eran más altos que en otros países e incluso su desempeño reformista no estaba fuera de lo ordinario. Es más probable que la baja relación producto/IBI observada fuera el producto del menor crecimiento y las guerras, así como de la marginalización general de los países pobres, es decir, su falta de una ventaja comparativa clara en un mundo de capitales móviles<sup>41</sup>.

¿Qué lecciones se puede obtener de la experiencia de los últimos veinte años que podría ayudar al crecimiento futuro de los PMD? Pueden ser tres. La primera, y la más obvia, es que la clave es menos guerra y conflictos civiles. Segundo, la dependencia de acreedores multilaterales tiene pocas probabilidades de ayudar a los países más pobres. Tercero, las tan mencionadas funciones de la democracia y mayor educación son muy difíciles de distinguir solo en base a evidencia empírica. De hecho, podría ser que ambos sean metas primarias, convenientes en sí mismas más que como bienes instrumentales, es decir, herramientas para un

---

<sup>40</sup> Este resultado es paralelo al de Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). Political regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, pp. 25-46; Barro, Robert (2000). Inequality and growth in a panel of countries. *Journal of Economic Growth*, vol. 5, pp. 5-32; Persson, Torsten (2004). Forms of democracy, policy and economic development. Mimeo, agosto, pp. 19. Tavares y Wacziarg identifican cuatro canales por los cuales la democracia podría —con relevancia estadística— afectar al crecimiento. Concluyeron que dos de ellos son positivos al crecimiento —menor desigualdad de ingresos y mayor logro educativo— y dos de ellos negativos —acumulación menor de capital y mayor gasto gubernamental—. Al final, concluyen que el efecto de la democracia es negativo —debido al gran impacto negativo de la baja acumulación de capital—. Véase: Tavares, José y Wacziarg, Romain (2001). How democracy affects growth. *European Economic Review*, Elsevier, vol. 45, n° 8, agosto, pp. 1341-1378. Sin embargo, vea la opinión opuesta en Rodrik y Wacziarg, quienes usando variables políticas solo encuentran que la democratización lleva a un aumento de la tasa de crecimiento. Rodrik, Dani y Romain Wacziarg (2004). Do democratic transitions produce bad economic outcomes? Mimeo, diciembre.

<sup>41</sup> Sin capital y movilidad de mano de obra cada país debe tener una ventaja comparativa si el número de bienes es mayor que el número de países. Pero con factores móviles de producción, lo que importa es la ventaja absoluta por sobre la ventaja relativa.

mayor ingreso. En ese sentido, la democratización y mejor educación en países pobres son metas que valen la pena. Pero ninguna de ellas parece ser un instrumento para el desarrollo económico, si otras condiciones «habilitantes», como la paz, no están presentes.

### Anexo 1. Ganadores y perdedores durante la era de la globalización, 1980-2002

PBI real per cápita de 2002 comparado con el PBI real per cápita de 1980	África	Asia	América Latina	Europa Oriental/ Antigua Unión Soviética	EONAO
Ganancia sobre 58% 1/	Botswana Egipto Lesoto Uganda	Bangladesh China Hong Kong India Indonesia Corea Malasia Pakistán Singapur Sri Lanka Tailandia	Chile República Dominicana		España Irlanda Luxemburgo Noruega Portugal
Ganancia entre 0 y 58%	Benín Burkina Chad Ghana Guinea Mali Marruecos Mozambique Senegal Sudáfrica Sudán Tanzania Túnez	Irán, Rep. Islámica Japón Nepal Papúa Nueva Guinea	Bahamas, Barbados Brasil Colombia Costa Rica El Salvador Guyana Jamaica México Panamá Trinidad y Tobago	Albania Bulgaria Bielorrusia Estonia Hungría Letonia Polonia Eslovenia	Australia Austria Bélgica Canadá Dinamarca Finlandia Francia Alemania Grecia Israel Italia Países Bajos Nueva Zelanda Suecia Suiza Turquía Reino Unido Estados Unidos

Pérdida entre 0 y 20% 2/	Argelia Angola Camerún Rep. Centroafricana Congo (Braz) Etiopía Gabón Gambia Guinea-Bissau Kenia Malawi Mauritania Nigeria Ruanda	Jordania Kuwait Filipinas	Argentina Bolivia Ecuador Guatemala Honduras Paraguay Perú Uruguay	Croacia Kazajistán Lituania Rumania Federación Rusa	
Pérdida sobre 20%	Costa de Marfil Yibuti Madagascar Níger Sierra Leona Togo Zambia	Arabia Saudita	Haití Nicaragua Venezuela	Armenia Georgia Rep. de Kirguistán Moldavia Turkmenistán Ucrania Uzbekistán Serbia y Montenegro	

1/ 58% es el incremento promedio no ponderado en PBI real per cápita entre 1980 y 2002 en países que tienen un ingreso más alto en 2002 que en 1980. 2/ 20% es la disminución promedio no ponderada en PBI real per cápita entre 1980 y 2002 en países que tienen un ingreso más bajo en 2002 que en 1980.

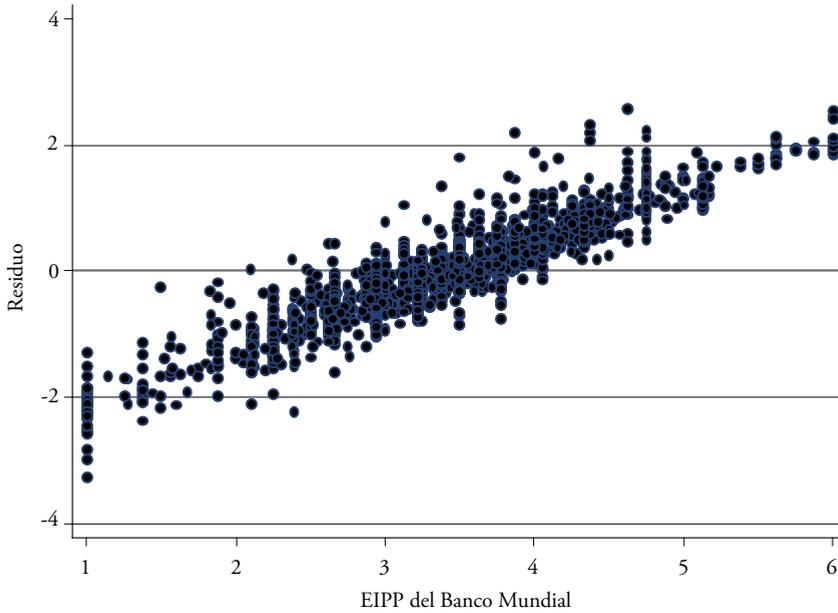
## Anexo 2. Resultados de regresión para el índice EIPP

Variable dependiente: índice EIPP	
Crecimiento PBI per cápita (rezago de 1 año)	3,181
	(0)
Crecimiento PBI per cápita (rezago de 2 años)	1,718
	(0)
Crecimiento PBI per cápita (rezago de 3 años)	0,996
	(0,001)
Crecimiento PBI per cápita (rezago de 4 años)	1,137
	(0)
Variable dummy de país menos desarrollado	-0,563
	(0)
Constante	3,563
	(0)
No. de Obs	1.980
Raíz cuadrada	0,2254
Valor F	114.88
Valor P	(0)

Nota: Valores  $p$  entre corchetes. Todos los coeficientes con importancia estadística ( $\alpha < 5\%$ ) se encuentran sombreados.

La figura A2.1 muestra residuos de la ecuación (1) graficadas contra valores EIPP. Indica claramente la posibilidad de tener una variable omitida en la regresión (1), lo cual está correlacionado con el nivel del índice EIPP. Esta variable omitida y no observada es, en nuestra opinión, la adecuación política e institucional «neta» de otros efectos.

*Figura A2.1. Residuos de la ecuación (1) y nivel EIPP*



# LA POLÍTICA DE LA POLARIZACIÓN ECONÓMICA EN EL PERÚ<sup>1</sup>

*Michael R. Carter\* y John Morrow\*\**

Este documento presenta un modelo de economía política de electores previsores que tienen en cuenta sus ingresos futuros esperados —dinámica de ingresos— a medida que forman sus preferencias políticas. Su actitud radical respecto del futuro, comparada con los electores que solo consideran el corto plazo, depende de la dinámica de distribución de ingresos subyacente de la economía. En este documento mostramos que el tipo de dinámica, que caracterizaría lo que Adolfo Figueroa llamó la «sociedad Sigma», generaría una creciente polarización política y exigencias redistributivas con el paso del tiempo. Luego estimamos el patrón actual de la dinámica de distribución de ingresos de la última década en el Perú y mostramos que las dinámicas proyectadas implican una creciente radicalización de los electores en el futuro. Esta predicción está de acuerdo con los resultados electorales recientes y con las tendencias observadas de filiación política manifestada por los mismos electores.

## **Aspectos introductorios**

Las recientes elecciones presidenciales en el Perú y en países vecinos fueron muy reñidas, estuvieron divididas ideológicamente y dieron como resultado la elección de candidatos de izquierda. Si bien existen muchas razones para esta orientación

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Jorge Aguero, Brad Barham, Swati Dhingra y Shiv Saini por sus valiosos comentarios y también a los participantes del seminario en la Universidad de Wisconsin - Madison y la Conferencia sobre Desarrollo Económico Internacional del Medio Oeste (Estados Unidos).

\* Universidad de California, Davis. Departamento de Economía Agrícola y Recursos Naturales, mrcarter@ucdavis.edu.

\*\* Kent State University, Departamento de Economía, morrow1@hushmail.com.

izquierdista entre los votantes latinoamericanos<sup>2</sup>, este documento examina desde una perspectiva económica sería el planteamiento de que los individuos votan según sus intereses económicos. En concreto, este documento muestra que, cuando la dinámica de distribución de ingresos se polariza, las preferencias políticas de los electores en función de su futuro pueden resultar progresivas y evolucionar de acuerdo con la experiencia electoral latinoamericana reciente. Desde esta perspectiva, el comportamiento electoral nos proporciona una clave de la estructura económica dinámica subyacente, una propuesta que nosotros corroboramos mediante el análisis econométrico de los datos sobre distribución de ingresos.

En su reciente publicación *La sociedad Sigma* Adolfo Figueroa presenta un conjunto de mecanismos que podrían generar dinámicas de distribución de ingresos polarizadas. Retomando temas desarrollados en documentos anteriores<sup>3</sup>, Figueroa<sup>4</sup> argumenta que la polarización del ingreso puede ser consecuencia de la exclusión tripartita de un grupo social —los «excluidos»— de: (1) los mercados, porque son demasiado pobres para influir en el capital; (2) las relaciones sociales, porque sus características culturales son «inadecuadas»; y (3) las relaciones políticas, porque son demasiado débiles. Los «excluidos» están atrapados en un rango de ingresos inferior, mientras que los «incluidos» pueden progresar.

Como se analizará con mayor detalle en la segunda sección a continuación, los trabajos recientes sobre trampas de pobreza y dinámica de distribución de ingresos corroboran lo expuesto por Figueroa y sus colegas: la exclusión social y económica son condiciones necesarias para la existencia de trampas de pobreza. La tercera sección resume un modelo de preferencias políticas y comportamiento electoral<sup>5</sup>. El modelo se desarrolla en base a lo propuesto por Benabou y Ok<sup>6</sup>, quienes sostienen que los electores de una economía en crecimiento no deberían tener una visión a corto plazo sino hacia el futuro. Sin embargo, a diferencia de

---

<sup>2</sup> Explicaciones alternativas de este cambio electoral incluyen el hecho de que en algunos países el espacio político para la participación de la izquierda recién se ha abierto. Otros podrían sostener que el cambio hacia la izquierda representa un comportamiento irracional parte de los votantes, bajo la influencia de la retórica populista de lo que Castañeda ha llamado la «mala izquierda». Castaneda, Jorge G. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 3, pp. 28-43.

<sup>3</sup> Figueroa, A.; Altamirano, T.; y, Sulmont, D. (1996). *Social Exclusion and Inequality in Peru*. Ginebra: International Labour Organisation.

<sup>4</sup> Figueroa, A. (2008). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

<sup>5</sup> Morrow, John y Carter, Michael (2010). *Left, Right, Left: Income Dynamics and the Evolving Political Preferences of Bayesian Voters*. Working Paper. Davis: Department of Agricultural and Resouce Economics, University of California

<sup>6</sup> Benabou, Roland y Ok, Efe (2001). A. Social Mobility and the Demand for Redistribution: The Poup Hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 2, pp. 447-487.

Benabou y Ok, quienes muestran que los ciudadanos con visión hacia el futuro pueden ser sorprendentemente conservadores, incluso en sociedades desiguales, nosotros mostramos que los patrones de votación pueden ser inestables, pero con una tendencia izquierdista cuando enfrentan trampas de pobreza o dinámicas de distribución de ingresos de equilibrios múltiples. Así, nuestro trabajo complementa publicaciones recientes sobre economía política<sup>7</sup> que se abocan a las implicaciones políticas de las desigualdades económicas —estáticas—<sup>8</sup>. En vista del reciente trabajo de Kaufman<sup>9</sup> sobre la incapacidad empírica de los modelos estáticos basados en las desigualdades del comportamiento electoral, nuestro estudio sugiere que agregar elementos dinámicos a los modelos de economía política permite obtener información importante.

La cuarta sección usa datos de SEDLAC para estimar el patrón de la dinámica de distribución de ingresos en el Perú desde 1990. El patrón estimado identifica un tipo de proceso de equilibrios múltiples previsto para generar con el tiempo un cambio hacia la izquierda en el comportamiento electoral. Los datos de Latinobarómetro corroboran aún más este patrón, que presenta evidencia de preferencias ideológicas cada vez más polarizadas. La quinta sección cierra el documento con reflexiones sobre los análisis más detallados que se necesitan para entender mejor la política de la polarización económica.

### Dinámica de distribución de ingresos en sociedades Sigma

El modelo de Solow sobre el crecimiento económico neoclásico se basa en el supuesto de los rendimientos decrecientes de capital para plantear la hipótesis de que con el paso del tiempo, las naciones más pobres tenderán a alcanzar, o converger hacia los ingresos de las naciones más ricas. Cuando se traducen a nivel individual o microeconómico, los supuestos de Solow —tecnología cóncava y ausencia de riesgo o mercados financieros perfectos— implican un proceso de disminución de la desigualdad y convergencia entre la población de un mismo país.

El panel izquierdo de la figura 1 muestra la dinámica de distribución cóncava que genera el modelo neoclásico estándar. El eje horizontal muestra los ingresos

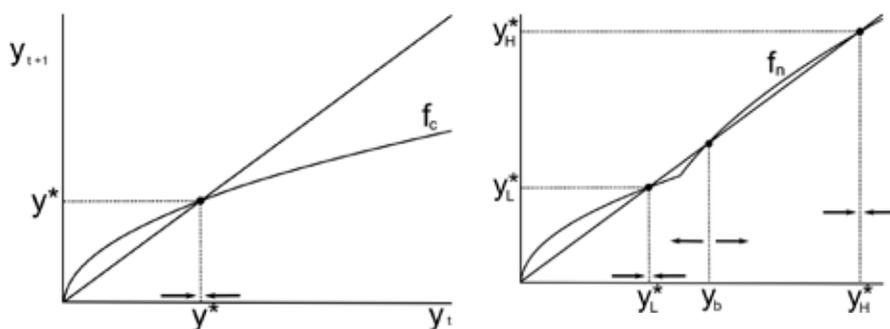
<sup>7</sup> Véase: Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press; y Boix, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>8</sup> Yashar sitúa dichos enfoques en un contexto más amplio y los critica al explicar movimientos políticos indígenas recientes. Yashar, D. J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 11-17.

<sup>9</sup> Kaufman, Robert R. (2009). The Political Effects of Inequality in Latin America: Some Inconvenient Facts. Volume 41, n° 3, pp. 359-379(21).

de los individuos en el periodo « $t$ ». El eje vertical muestra los ingresos en el periodo siguiente  $t + 1$ . La función cóncava de transición de ingresos,  $f_c(y_t)$ , es un diagrama del paso de los ingresos actuales hacia los ingresos futuros<sup>10</sup>:  $y_{t+1}^i = f_c(y_t^i)$ . Nótese que este proceso de transición cóncavo implica un índice único o regular de ingresos a largo plazo,  $y^*$ , en el punto donde  $f_c(y_t)$  corta la recta de 45 grados. En este proceso de transición, los individuos que empiezan con ingresos por debajo del nivel regular convergerán hacia este, mientras quienes comienzan por encima del regular descenderán hacia el mismo. Nótese que este tipo de proceso cóncavo de distribución de ingresos permite la movilidad ascendente (POUM) de los electores cuyos niveles de ingreso inicial son menores que el nivel de ingresos del estado estacionario.

*Figura 1: Transiciones de Ingreso POUM y POZUM*



La hipótesis de convergencia o movilidad ascendente ha generado considerables debates macroeconómicos: ¿las naciones inicialmente pobres logran alcanzar a las más ricas? Este debate abarca controversias teóricas —¿existen rendimientos crecientes que atrapan a las naciones más pobres en un bajo equilibrio, mientras las naciones inicialmente ricas despegan hacia un resultado de equilibrio superior?—, así como desacuerdos empíricos sobre si realmente se está produciendo la convergencia<sup>11</sup>.

En el campo microeconómico también existen debates similares a los de tipo macroeconómico anteriores. La teoría de trampas de la pobreza, que se desarrolla cada vez mejor, sugiere que existen una serie de mecanismos que pueden atrapar

<sup>10</sup> Asumimos que la función de transición mantiene las clasificaciones relativas en la distribución de ingresos, de modo que el individuo « $j$ » con un ingreso de periodo « $t$ » superior al del individuo « $k$ » siempre obtendrá mayores ingresos en el periodo  $t + 1$ .

<sup>11</sup> Ver una revisión inicial de las controversias teóricas y empíricas en: Romer, P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 1, pp. 3-22. Puede encontrar una revisión más reciente con énfasis en la teoría en: Azariadis, C. y Stachurski, J. (2005). Poverty Traps. *Handbook of Economic Growth*, vol. n° 1, 1, pp. 295-384.

a las familias en un bajo nivel de vida<sup>12</sup>. Una de las principales teorías sobre las trampas de pobreza propone como explicación la exclusión de los mercados financieros<sup>13</sup>. Dicho de otro modo, si las familias tienen acceso a mercados crediticios e instrumentos financieros, entonces, incluso si enfrentan retornos de escala crecientes y mayores riesgos, pueden desarrollar una estrategia que les permita obtener los activos que necesitan para saltar a un equilibrio superior. Sin embargo, al no tener acceso a dichos mercados financieros, las familias que se encuentran por debajo del nivel crítico inicial de los activos continuarán atrapadas en un equilibrio bajo o de trampa de pobreza.

El panel derecho de la figura 1 ilustra los tipos de dinámica de transición de ingresos que se derivan del modelo de trampa de pobreza<sup>14</sup>. La función no cóncava de transición de ingresos  $f_n(y_t)$  conecta los ingresos del periodo  $t$  con los ingresos del periodo  $t + 1$ . Como puede apreciarse, esta función no cóncava de transición intercepta la recta de 45 grados en varios puntos y, por tanto, acepta múltiples equilibrios:  $y_H^*$  es un ingreso de estado estacionario alto; mientras  $y_L^*$  es un ingreso de estado estacionario bajo. La bifurcación se produce alrededor del punto inestable  $y_b$ . Las familias que empiezan con ingresos por encima de  $y_b$  tenderán hacia el equilibrio alto, mientras que las que empiezan debajo de este umbral crítico se dirigirán hacia el bajo, el equilibrio de trampa de pobreza,  $y_L^*$ . En contraste con una economía con una función cóncava de transición de ingresos, la polarización económica se produce y la desigualdad empeora si las transiciones de ingresos se rigen por una función no cóncava como  $f_n(y_t)$ .

Si bien los modelos económicos de personas con limitados contactos sociales pueden generar múltiples equilibrios, las personas en el mundo real están inmersas en complejas redes de relaciones sociales y políticas. Estas relaciones pueden sustituir las relaciones de mercado. Los individuos que no pueden obtener capital del sistema bancario podrían prestarse dinero o manejar el riesgo a través de redes

<sup>12</sup> Carter, M. R. y Barrett, C. B. (2006). The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach. *The Journal of Development Studies*, 42, 2, pp. 178-199.

<sup>13</sup> Ahora existe una plétora de teorías sobre por qué los mercados financieros a menudo son poco numerosos, escasos o parcializados en contra de agentes con escaso patrimonio. Ver una contribución reciente en Boucher, S. R.; Carter, M. R.; y Guirking, C. (2007). Risk Rationing and Wealth Effects in Credit Markets: Theory and Implications for Agricultural Development. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 90, n° 2, pp. 409-423.

<sup>14</sup> Ver ejemplos empíricos en: Lybbert, T. J.; Barrett, C. B.; Desta, S.; y Coppock, Layne D. (2004). Stochastic wealth dynamics and risk management among a poor population. *The Economic Journal*, vol. 114, n° 498, pp. 750-777; y Adato, M.; Carter, M. R.; y May, J. (2006). Exploring poverty traps and social exclusion in South Africa using qualitative and quantitative data. *The Journal of Development Studies*, vol. 42, n° 2, pp. 226-247.

y relaciones sociales<sup>15</sup>. De manera similar, una familia que no logra invertir en la alimentación y educación de sus niños puede, sin embargo, asegurar el capital humano de sus hijos si pueden exigir que el gobierno proporcione educación pública adecuada y seguro social.

Si bien la sociabilidad y las relaciones sociales de las personas pueden resolver el problema de la ausencia de mercados financieros o mercados sesgados hacia la riqueza, la obra de Adolfo Figueroa hace que nuestra atención se concentre en el hecho de que los individuos con reducidos activos sociales —culturales y políticos— pueden verse excluidos del acceso social al capital con tanta certeza como los individuos con reducida riqueza quedan excluidos del financiamiento intermediado por el mercado. La sociedad Sigma de Figueroa es una donde un grupo de individuos es sistemáticamente excluido del acceso al mercado y al capital social.

Mogues y Carter<sup>16</sup> proporcionan las bases microeconómicas para este tipo de exclusión social. En su modelo, los individuos pueden sustituir potencialmente mercados financieros ausentes invirtiendo en relaciones sociales que pueden utilizar para dar seguridad colateral a las transacciones inter-temporales de seguros o capital. Sin embargo, los individuos también están marcados por una identidad social —idioma o etnia— que limita su capacidad de crear vínculos sociales con valor económico con otros grupos sociales. Mogues y Carter demuestran que las economías que presentan una distribución de ingresos dinámica se vuelven sensibles a la distribución de la población en el ámbito de los ingresos y la identidad. Una sociedad Sigma inicialmente polarizada tiende a seguir así, ya que genera la dinámica cóncava de distribución de ingresos que se muestra en el panel derecho de la figura 1.

## Electores que miran al futuro y la política de la sociedad Sigma

Esta sección examina las implicancias políticas de las dinámicas cóncava y no cóncava de distribución de ingresos que se trató en la sección anterior. Para realizar esta exploración acudimos a la literatura de economía política y consideramos las preferencias de los electores en lo que respecta a una clase muy simple de políticas

---

<sup>15</sup> Vea, por ejemplo Bloch, F.; Genicot, G.; y, Ray, D. (2005). Informal Insurance in Social Networks. GREQAM (Groupement de Recherche en Economie Quantitative d'Aix-Marseille) Working Papers, pp. 32; y Chantarat, Sommarat y Barrett, Christopher B. (2007). Social Network Capital, Economic Mobility and Poverty Traps. MPRA Paper n° 1947. University Library of Munich.

<sup>16</sup> Mogues, T. y M. R. Carter (2006). Social Capital and the Reproduction of Inequality in Socially Polarized Economies. *Journal of Economic Inequality*, vol. 3, pp. 193-219.

gubernamentales redistributivas. Específicamente, definimos una clase de esquemas de redistribución que se componen de una tasa fija « $\tau$ » y una transferencia por un monto único equivalente que se paga a todos los individuos  $\tau\mu_t$ , donde  $\mu_t$  es el ingreso promedio en el momento « $t$ ». Este esquema de distribución se indica como  $r_\tau(y; \mu_t)$  donde si  $r_\tau$  se aprueba en el periodo « $t$ », cada individuo « $i$ » recibe una transferencia de ingresos neta de  $r_\tau(y_i^i; \mu_t) \equiv \tau\mu_t - \tau y_i^i$  y un ingreso total después de impuestos y transferencia de  $y_i^i + r_\tau(y_i^i; \mu_t) = (1-\tau)y_i^i + \tau\mu_t$ .

Si bien este esquema de redistribución de ingresos simplifica en gran medida los tipos de políticas que implementan los gobiernos en el mundo real, nos permite concentrarnos en las preferencias económicas egoístas básicas para la redistribución. En el siguiente análisis, asumiremos que los individuos prefieren la política que les otorga los mayores ingresos después de impuestos y transferencias. Este supuesto simplifica las preferencias sobre políticas, pero nos permite centrarnos en la manera en que las preferencias cambian con el tiempo —en respuesta a la dinámica de distribución de ingresos— y cómo las preferencias dependen del horizonte político temporal y el grado en que los electores incorporan el futuro en su comportamiento electoral. En el análisis que sigue nos centraremos en las preferencias de los votantes en lo que concierne a dos opciones de políticas extremas: un esquema liberal que establece que  $\tau = 0$  (denominado  $r_0$ ); y un esquema de redistribución completamente igualitario que establece  $\tau = 1$  (denominado  $r_1$ ). Aunque ninguna de estas dos opciones tiene posibilidades de presentarse en la vida real, si un votante prefiere  $r_1$  más que  $r_0$ , también preferirá  $r_\tau$  mejor que  $r_\tau'$  para todo  $\tau > \tau'$ . Lo contrario es válido para un elector que prefiere  $r_0$  antes que  $r_1$ .

***Modelo de la demanda de redistribución de la mediana de electores sin perspectiva del futuro (miópicos)***

Una manera directa de modelar las preferencias de redistribución sería asumir que los electores consideran su ubicación en la distribución de ingresos cuando votan. Asumiendo que se vota en el periodo 0, y si  $F_0$  indica la distribución acumulativa de ingresos en ese periodo, se deduce que los grupos de la población que prefieren el esquema de redistribución igualitario ( $\tau = 1$ ) y el esquema liberal ( $\tau = 0$ ) están dados por:

$$\text{Fracción de la población por preferencia} = \begin{cases} \text{Redistribución igualitaria, } F_0(\mu_0) \\ \text{Laissez Faire, } 1 - F_0(\mu_0) \end{cases} \quad (1)$$

En este modelo, esperaríamos que los votantes eligieran candidatos que ofrecen redistribuir ingresos, si  $F_0(\mu_0) > 50\%$ . Nótese que esta perspectiva es equivalente a un modelo de la mediana de electores, ya que el elector de la mediana preferirá la redistribución si y solo si  $F_0(\mu_0) \geq 50\%$ .

Aunque parece un retrato acertado de las principales preferencias de los electores, este enfoque simple del votante de la mediana implica que debe haber un fuerte respaldo para la redistribución en cualquier economía donde el promedio de los ingresos excede la mediana de los ingresos —es decir, en cualquier economía en el mundo—. Al reflexionar sobre las democracias occidentales, en especial la de Estados Unidos<sup>17</sup>, debemos notar que el respaldo político a la redistribución es menor de lo que implica este modelo de votante de la mediana sin visión del futuro. Si bien hay explicaciones alternativas para esta falta de respaldo a la redistribución, Benabou y Ok<sup>18</sup> señalan que este modelo asume que los votantes no tienen en consideración el futuro y solo consideran su posición actual en la distribución de ingresos. Tampoco toman en cuenta que las políticas persistirán en el tiempo y que sus índices de ingresos —relativos a los ingresos promedio— evolucionarán con el tiempo. Benabou y Ok enfatizan la posibilidad de que la perspectiva de movilidad ascendente hará que los votantes que actualmente están debajo del ingreso promedio voten contra políticas redistributivas, ya que aspiran a una mejor posición económica en el futuro. Ahora consideraremos ese y otros comportamientos electorales de votantes con visión del futuro que enfrentan una clase más general de funciones de transición de ingresos.

### ***Preferencias con visión de futuro por una redistribución de una sola vez***

Como paso inicial hacia un modelo más satisfactorio de preferencias de redistribución, considere una población que vota en el momento 0 a favor de una redistribución única en el periodo 1; es decir, después de la elección. En este caso, el individuo «*i*» preferirá  $r_1$  por sobre  $r_0$  en el momento «*t*» si y solo si  $y_1^i$ ,

<sup>17</sup> Benabou, Roland y Ok. Ob. cit.

<sup>18</sup> Por ejemplo, los electores pueden tener una percepción falsa sobre su verdadera posición social o ser manipulados por partidos políticos para votar en contra de sus propios intereses económicos. Por supuesto, los electores pueden preocuparse por valores diferentes al de su bienestar económico. John Roemer, por ejemplo, explica el sorprendente conservadurismo económico del electorado estadounidense haciendo referencia a valores no económicos. Formalmente, toma en cuenta las políticas de equilibrio de los partidos cuando el espacio político también incluye la redistribución y una posición partidaria sobre valores sociales importantes. Véase: Roemer, J. E. (1998). Why the poor do not expropriate the rich: an old argument in new garb. *Journal of Public Economics*, vol. 70, n° 3, pp. 399-424. Su Teorema 5.1 implica que, para los valores sociales importantes, si la riqueza promedio es menor que la riqueza promedio de los electores que profesan valores sociales de la mediana, los partidos de izquierda no pueden ofrecer políticas redistributivas.

su ingreso en el momento 1, es menor que el ingreso promedio en el momento 1, que se designa como  $\mu_1$ . Utilizando la designación presentada en la segunda sección, el ingreso de un individuo en el periodo 1 puede expresarse como la siguiente función de su ingreso en el momento 0:

$$y_1^i = f(y_0^i)$$

para la función de transición de ingresos  $f$ . Al utilizar  $f^{-1}$  para designar la función inversa de transición de ingresos podemos expresar el ingreso del crítico periodo 0 que graficará con precisión el ingreso promedio del periodo 1 como  $\tilde{y}_0 = f^{-1}(\mu_1)$ . El votante con este ingreso crítico de periodo 0,  $\tilde{y}_0$ , será indiferente al liberalismo o la redistribución. En términos más generales, un votante  $i$  en el momento 0 preferirá  $r_1$  por sobre  $r_0$  si y sólo si  $f(y_0^i) \leq \mu_1$ . De modo inverso, el conjunto de electores en el momento 0 que prefieren  $r_1$  será un compromiso de aquellos para quienes  $y_0^i < \tilde{y}_0$ . Recordando que  $F_0$  indica la función acumulativa de distribución de ingreso para el periodo 0, el conjunto de  $r_1$  – votantes preferentes se da por  $F_0(\tilde{y}_0) = F_0(f^{-1}(\mu_1))$ . En pocas palabras, el total de preferencias electorales del periodo 0 para la redistribución está dado por:

$$\text{Fracción de la población por preferencia} = \begin{cases} \text{Redistribución igualitaria,} & F_0(\tilde{y}_0) \\ \text{Liberal,} & 1 - F_0(\tilde{y}_0) \end{cases} \quad (2)$$

La diferencia entre lo propuesto en esta sección y en la anterior es sutil pero importante. Nótese que en un mundo sin ningún cambio distributivo, las dos expresiones presentan idénticas implicancias con un igual número de electores que prefieren la redistribución de acuerdo con los modelos sin visión de futuro de perspectiva de corto plazo y de una sola vez. Sin embargo, en la medida que haya cambios en la distribución de ingresos, entonces las dos expresiones tienen diferentes implicaciones. La expectativa de movilidad ascendente por parte de individuos que se encuentran en una posición económica inferior tenderá a reducir la fracción de población que prefiere la redistribución según la fórmula 2 en comparación con la fórmula 1. A la inversa, la movilidad descendente que afecta a los votantes de ingresos bajos o medios puede tener el efecto opuesto.

Como se analiza con mayor detalle a continuación, el hecho de que los votantes con visión de futuro presten mayor o menor respaldo a la redistribución, que los votantes sin visión de futuro dependerá, por supuesto, de la naturaleza de la función de transición de ingresos,  $f$ . Antes de abordar este tema, presentaremos una extensión más de nuestro modelo básico de comportamiento electoral.

La ecuación (2) da la fracción de personas que votarían por un candidato redistribuidor en el periodo 0. Sin embargo, la distribución de ingreso cambia en cada periodo por la transición de ingresos « $f$ », que provocará cambios en las preferencias de los electores. Por ejemplo, un elector  $i$  con ingresos del periodo 0,  $y_0^i$ , tendrá ingresos del periodo 1 de  $y_1^i = f(y_0^i)$  e ingresos del periodo 2 de  $y_2^i = f(y_1^i) = f(f(y_0^i))$ . Para que sea más fácil designarlo, escribimos dichas composiciones secuenciales de « $f$ » con un superíndice ( $t$ ), que representa el número de composiciones, es decir:  $y_2^i = f(f(y_0^i)) = f^{(2)}(y_0^i)$ . Este movimiento dinámico de ingresos implica que las preferencias de los votantes en el periodo « $t$ » difieren de las del periodo 0. Mediante un razonamiento similar al anterior, un elector « $i$ » en el momento « $t$ » preferirá  $r_1$  antes que  $r_0$  si y solo si  $f(y_t^i) \leq \mu_{t+1}$ , donde  $\mu_{t+1}$  es el ingreso medio en el periodo  $t + 1$ . La fracción de todos los  $r_1$  - votantes preferentes está dada por: *Fracción de individuos  $i$  con  $f^{(t)}(y_0^i) = f(y_t^i) \leq \mu_{t+1}$* , que puede escribirse como  $F_0(\text{votantes } i \text{ con } f^{(t)}(y_0^i) \leq \mu_{t+1}) = F_0(f^{(-t)}(\mu_{t+1}))$ , donde  $f^{(-t)}$  es la función inversa de  $f^{(t)}$ . Así, la fracción de  $r_1$  - votantes preferentes,  $F_0(f^{(-t)}(\mu_{t+1}))$  cambia con el tiempo, dependiendo de la naturaleza de la transición de ingresos « $f$ ».

### ***Demanda general a futuro para regimenes redistributivos***

Ahora consideramos el caso más realista en el que los electores consideran un régimen que durará « $T$ » periodos y ya no una redistribución única. La mayoría de sistemas presidenciales eligen a un líder por cuatro o cinco años. Asumiremos que al votar por un candidato los ciudadanos esperan que las políticas de los candidatos duren al menos lo mismo que el periodo de gobierno<sup>19</sup>.

Continuando con el enfoque de Benabou y Ok, asumiremos que los electores tienen utilidad aditivamente separable con factor de descuento  $\delta$ . Entonces, el flujo de ingresos descontados a futuro del periodo « $T$ » para un elector « $i$ » bajo  $r_0$  está dado por:

$$g_T^i = \sum_{t=0}^T \delta^t y_t^i \text{ donde } y_t^i = f^{(t)}(y_0^i) \quad (3)$$

donde, para simplificar la notación, escribimos las composiciones secuenciales de « $f$ » con un superíndice ( $t$ ) que representa el número de composiciones, es decir

<sup>19</sup> En 1984, cuando postuló a la reelección el Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, retó a los ciudadanos a votar por él preguntándoles si estaban en mejor situación o no en ese entonces que cuatro años antes cuando lo eligieron por primera vez. Su mensaje a los electores era claramente que cuatro años eran una guía razonable del flujo de ingresos que podrían anticipar para los cuatro años siguientes.

$y_2^i = f(f(y_0^i)) = f^{(2)}(y_0^i)$ . Si la política de redistribución  $r_1$  se aprueba durante los periodos 0 a « $T$ », entonces cada elector recibe el ingreso medio  $\mu_t$  en cada periodo y el flujo de ingreso descontado de cada votante es  $\bar{g}_T$ , donde:

$$\bar{g}_T = \sum_{t=0}^T \delta^t \mu_t \quad (4)$$

Considerando la totalidad del horizonte temporal, un elector  $i$  prefiere la redistribución al libre mercado si y solo si  $g_T^i \leq \bar{g}_T$ . Nótese que las preferencias de redistribución en una sola vez presentadas en la sección anterior son un caso especial de este modelo —que se produciría cuando los electores esperan que la política solo dure un periodo—. Asumiendo que los votantes prefieren el régimen de distribución que ofrece el flujo descontado de ingresos futuros más alto, Morrow y Carter<sup>20</sup> demuestran que la fracción de electores que prefiere los regímenes redistributivos y de libre mercado puede expresarse como:

$$\text{Fracción de la población por preferencia} = \begin{cases} \text{Redistribución, } F_0(\text{votantes } i \text{ con } g_T^i \leq \bar{g}_T) \\ \text{Laissez Faire, } 1 - F_0(\text{votantes } i \text{ con } g_T^i \leq \bar{g}_T) \end{cases} \quad (5)$$

La ecuación (5) nos permite considerar la demanda de redistribución para políticas con diferente duración, es decir, para diferentes longitudes de periodo « $T$ ». En particular, si no existe movilidad ascendente (POUM) en la transición de ingreso « $f$ », por ejemplo, en presencia de trampas de pobreza o «techos de cristal», y los votantes son conscientes del hecho, entonces la falta de incrementos futuros en los ingresos puede afectar el comportamiento electoral en curso. Esto sugiere que los rangos actuales de desigualdad podrían no ser útiles para predecir de manera acertada los patrones electorales si los votantes toman en cuenta el futuro. Esto puede causar grandes sorpresas, si, por ejemplo, se ha implementado políticas económicas que reducen la movilidad ascendente a largo plazo, incluso si tienen poco o ningún efecto visible sobre los ingresos. Ahora analizaremos los procesos de ingresos que pueden llevar a dichas sorpresas.

### ***Dinámica política en transiciones cóncavas y no cóncavas de ingresos: POUM frente a POZUM***

Benabou y Ok consideraron el comportamiento electoral en transiciones cóncavas de ingresos ( $f_c(y)$ ) que ofrecen perspectivas de movilidad ascendente (POUM) a los electores de bajos ingresos. En su proposición 2, Benabou y Ok muestran que

<sup>20</sup> Véase Morrow y Carter. Ob. cit.

en este «mundo POUM»  $f_c^{(-t)}(\mu_t)$  disminuye monotónicamente en el tiempo, de modo que la fracción de la población que desea la redistribución  $F(f_c^{(-t)}(\mu_t))$  disminuye de manera uniforme en el tiempo. Una consecuencia de su Teorema 3 es que la fracción de electores que desea la redistribución en el periodo « $T$ » disminuye a medida que el horizonte temporal « $T$ » aumenta.

En comparación con el modelo de electores sin visión de futuro dentro de la mediana, vemos que los electores que consideran el futuro en un mundo POUM demandarán menos redistribución, tanto en el sentido de realizar evaluaciones «únicas» en cada periodo, como del tiempo dedicado a una política redistributiva en particular. Si bien este modelo de elector que mira el futuro en un mundo POUM es, por tanto, consistente con las políticas anti-redistributivas de Estados Unidos, sus predicciones no encajan con el movimiento de los electores hacia partidos de izquierda en Perú y otros países de América Latina. Este cambio podría explicarse, por supuesto, apelando a argumentos de falsa conciencia que serían análogos a las explicaciones sobre el conservadurismo de los votantes estadounidenses (ver primera sección de este capítulo). En el caso de América Latina, los expertos como Castañeda<sup>21</sup> se han manifestado en contra de los engañosos llamamientos populistas de la «mala izquierda». Sin poner en discusión la posible veracidad de este argumento, exploramos las explicaciones alternativas al cambio de tendencia izquierdista en la política peruana de una manera que —al igual que la de Benabou y Ok— respeta la racionalidad económica fundamental de los votantes.

Tal como Benabou y Ok dejaron en claro, sus resultados dependen de la concavidad de la función de transición de ingresos. Sin embargo, como se analizó anteriormente, ha surgido una teoría que sugiere que las funciones de transición de ingresos no son cóncavas y ofrecen, al menos a algunos individuos, una perspectiva de movilidad ascendente nula (o POZUM). La sociedad Sigma de Figueroa es un ejemplo de dichos modelos, y aquí examinamos la dinámica política que se puede esperar en una sociedad Sigma o POZUM.

Como detallan Morrow y Carter<sup>22</sup>, las preferencias políticas a futuro y la dinámica electoral son complejas cuando se enfrenta una función no cóncava de transición de ingresos,  $f_n(y)$ . En contraste con un mundo POUM, en que la ruta de  $F_t(\mu_t)$  disminuye en  $t$ , en un mundo POZUM esta ruta podría ser fácilmente creciente si aparecen situaciones de no convexidad que no deben ser monotónicas a medida que los ingresos evolucionan. Lo que se cumple para un indicador de periodo único de preferencias redistributivas  $F_t(\mu_t)$  también se cumple para

<sup>21</sup> Véase Castañeda. Ob. cit.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

políticas de periodo  $T$ . De hecho, el efecto de las no convexidades, compuesto en el tiempo cuando los votantes consideran las políticas a largo plazo, podría amplificar la demanda de redistribución a medida que se incrementa el horizonte temporal. Por lo tanto, un mundo POZUM podría ofrecer movimientos complejos en la demanda de redistribución. A diferencia del tranquilo y conservador mundo POUM cóncavo de Benabou y Ok, el mundo POZUM podría mostrar patrones políticos complejos y quizá volátiles.

En último análisis, la generalización Morrow-Carter del modelo electoral a futuro releva la importancia de entender la dinámica de ingresos específica del país para comprender las preferencias y opciones políticas que van apareciendo. La siguiente sección analizará este tipo de modelo en el caso peruano.

### **Polarización económica y preferencias políticas en el Perú**

Ahora veremos evidencia empírica sobre la dinámica de ingresos que causa una polarización política en el Perú. Usando datos de SEDLAC sobre deciles de ingresos para varios años en base a encuestas nacionales de SEDLAC<sup>23</sup> estimamos un modelo dinámico de ingreso simple. La dinámica de ingresos estimados para Perú en el periodo 1997-2005 es no cóncava. Usando el modelo de electores con visión del futuro desarrollado anteriormente, mostramos que la fracción del electorado peruano que, según las predicciones, preferiría políticas redistributivas se incrementa en este periodo y también debería alargar el horizonte temporal de las políticas —es decir, el periodo durante el que un gobierno se puede comprometer a mantener un régimen en particular—.

Este aumento pronosticado en la demanda de redistribución, por supuesto, guarda gran consistencia con la reciente política de las elecciones en el Perú. Además, hemos utilizado evidencia de Latinobarómetro sobre las preferencias ideológicas de los electores en el periodo 2000-2005. En consistencia con nuestro modelo, encontramos una marcada disminución de los electores moderados y un aumento de la polarización en los extremos ideológicos de derecha e izquierda.

### ***Dinámica peruana de ingresos 1997-2005***

Asumimos que el ingreso evoluciona según  $y_{t+1}^i = f_{\beta}(y_t^i)$ , donde  $\beta$  son parámetros de una transición de ingresos crecientes  $f_{\beta}$ . Asumimos que  $f_{\beta}$  es continua y

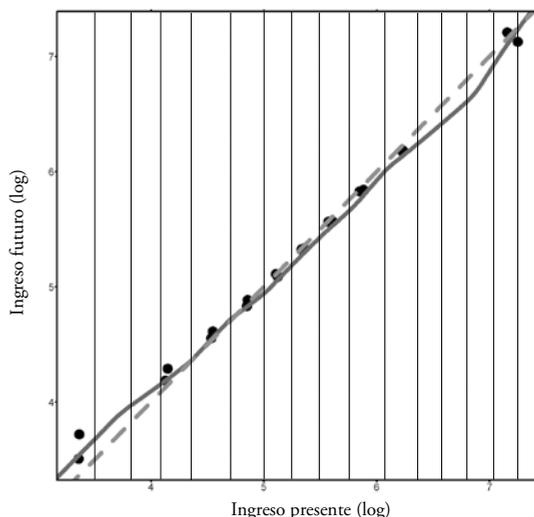
---

<sup>23</sup> Utilizamos datos de deciles de ingresos provenientes de la Socio-economic Database for Latin American and the Caribbean para Perú (1997-2003), que luego se ajustaron a la inflación usando datos de IFS, tomando el año 2000 como base. Un proyecto de CEDLAS y el Banco Mundial, estos datos están disponibles a: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/sedlac/eng/index.php>

lineal en segmentos<sup>24</sup>. El estimado de transición de ingresos para Perú se presenta gráficamente en la figura 1. La línea diagonal punteada es la recta de 45 grados que representa los puntos de equilibrio en la función de transición de ingresos. Se eligió una referencia de cinco años para efectos del gráfico, que corresponde al ciclo de elecciones presidenciales en el Perú. Las líneas verticales que aparecen en los puntos medios entre los deciles del primer año dividen los diez niveles de ingresos utilizados para el estimado. Finalmente, la línea continua representa la dinámica de ingresos  $f_{\beta}$  estimada para cinco años (en otras palabras,  $f_{\beta}^{(5)}$ ). La relación de la dinámica de ingresos con la recta de 45 grados de la figura 1 parece una representación razonable de las tendencias macroeconómicas. Al índice más alto de agregación, el PBI per cápita en Perú ha fluctuado relativamente poco.

Sin embargo, como ya se dijo, el aspecto más importante de la dinámica redistributiva tiene que ver con la forma de la dinámica de ingresos. Como el ingreso promedio para el periodo se encuentra en el séptimo y octavo deciles, que es una región convexa de la transición de ingresos, la exigencia inmediata de redistribución se incrementa durante el periodo. Esto es coherente con nuestros resultados basados en Latinobarómetro, que ya describimos. La mayor exigencia redistributiva también se refleja en las recientes huelgas y protestas que, según las encuestas, tienen amplio respaldo popular<sup>25</sup> y la reñida campaña electoral de 2006 entre Alan García y Ollanta Humala.

*Figura 2: Transición estimada de ingresos para el Perú*



<sup>24</sup> Para detalles adicionales ver Morrow y Carter ob. cit.

<sup>25</sup> Por ejemplo, respaldo del 71% en caso de las huelgas de mayo de 2003. Schulte, Elizabeth (2003). Mass Strike Brings Peru To A Standstill, *ZNet*, junio.

### ***Preferencias dinámicas por redistribución entre los electores***

Como se vio en la tercera sección del capítulo anterior, cuando la dinámica de distribución de ingresos no es cóncava, no podemos esperar que los electores muestren el tipo de conservadurismo calmado que se crearía ante una perspectiva de movilidad ascendente. Para determinar las implicancias de la dinámica estimada de preferencias de los electores utilizaremos la expresión (5) previa para calcular las preferencias de los votantes a favor de la redistribución como función del periodo y la ampliación del horizonte temporal de la política. La figura 3 muestra los resultados de estos cálculos, asumiendo que los electores tienen una tasa de descuento en el tiempo de 0,95.

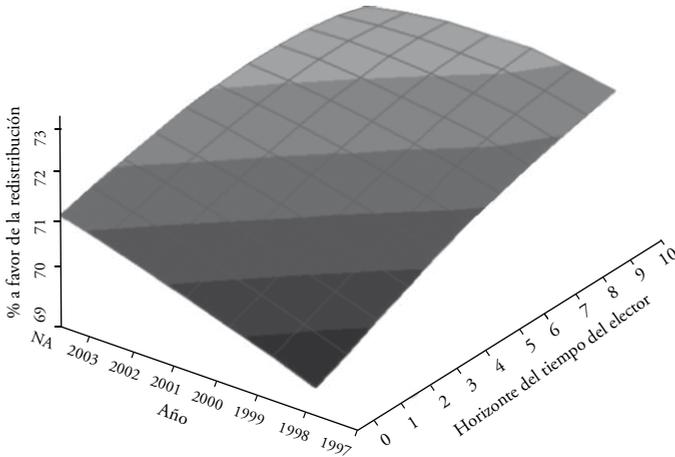
La elevación del plano mide la fracción de electores que preferirían políticas redistributivas progresivas y no liberales. La base de la gráfica está definida por el periodo (1997-2004) y el horizonte temporal de políticas del elector. Un horizonte temporal de políticas igual a cero corresponde al elector sin perspectiva del futuro que solo considera que su situación económica mejoraría mediante una redistribución inmediata. A medida que se amplía el horizonte temporal, el elector toma en cuenta la dinámica de distribución ingresos esperada y que su situación económica podría mejorar gracias a una política redistributiva consistente durante ese periodo. Como se aprecia en la figura 2, los votantes peruanos racionales, en términos económicos, con visión del futuro son más, y no menos, radicales en sus exigencias de redistribución.

La otra dimensión de la figura 2 nos permite explorar cómo ha evolucionado la preferencia redistributiva pronosticada con el paso del tiempo. Como puede verse, la dinámica de distribución de ingresos estimada implica que con el paso del tiempo, hasta el elector sin perspectiva del futuro se ha vuelto más favorable a las políticas redistributivas. El mayor rango de exigencias redistributivas se pronostica para los electores que miraban más hacia el futuro en 2004. Aunque las políticas del mundo real son más complejas que nuestro simple modelo de votación económica, queda clara la consistencia entre las predicciones de este modelo y la política de las elecciones en el Perú.

### ***Evolución de la ideología política en Perú***

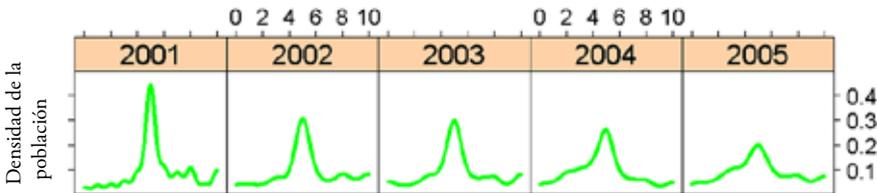
Como una comprobación adicional de la verosimilitud de nuestro modelo, recurrimos a los datos del estudio de Latinobarómetro para el periodo 2000-2005. Todos los años, este estudio pide a una muestra representativa de electores de toda América Latina que se sitúen en una escala ideológica de izquierda a derecha de diez puntos. La figura 4 presenta esos datos para el Perú.

*Figura 3: Evolución de las preferencias de redistribución de los votantes con visión del futuro*



Como puede apreciarse, los datos para el año 2000 revelan una posición centrista relativamente sólida, donde casi 50% de electores se ubica a la mitad del espectro político. En los años siguientes, el porcentaje de votantes que se sitúan en el medio disminuye de manera abrupta a casi 25%. Los extremos de derecha e izquierda del espectro ideológico crecen. Aunque las categorías de izquierda y derecha son subjetivas y están sujetas a cambios con el tiempo —es decir, lo que se considera una posición centrista en los Estados Unidos es considerada como de derecha en la mayor parte de América Latina—, el evidente cambio de la distribución ideológica es consistente con el modelo de electores con visión del futuro en un mundo POZUM.

*Figura 4: Distribución ideológica por año*



## Aprendizaje del elector y otros temas

Este documento ha explorado las implicancias políticas de la dinámica no cóncava de la distribución de ingresos que ofrece escasas perspectivas de movilidad ascendente y que estarían asociadas a la economía de lo que Adolfo Figueroa ha llamado la sociedad Sigma. Aunque admitimos su carácter preliminar, nuestros estimados iniciales de la dinámica de distribución de ingresos del Perú en la última década muestran de manera exacta que el tipo de dinámica no cóncava que nuestro modelo predice se asociará con una mayor polarización política y una sólida preferencia por la redistribución de los electores económicamente racionales con visión del futuro. Este patrón previsto no solo queda corroborado por las recientes elecciones en el Perú sino que también es consistente con el —decreciente— centrismo en la política peruana, tal como muestran los datos de Latinobarómetro sobre auto-identificación ideológica.

Si bien este análisis ayuda a comprender la dirección que hace poco ha tomado la política del Perú —y tal vez en los países vecinos—, nuestro modelo predice índices extremadamente altos de preferencia por redistribución, incluso a mediados de los años noventa. En consecuencia, este resultado hace hincapié en la pregunta de por qué tantos votantes eligieron políticas liberales antes de principios de este siglo. Una explicación, por supuesto, es que el espacio político era muy estrecho durante ese periodo inicial, o quizá porque engañaron a los electores que terminaron votando en contra de su propio interés económico. Otra explicación, tal vez complementaria, acepta la complejidad intrínseca de la dinámica de distribución de ingresos. El presente análisis asumió que los electores conocen la dinámica de distribución de ingresos. Siendo más realistas, los electores necesitan aprender el patrón de los cambios de distribución de ingresos, sobre todo después de la transición a políticas económicas liberales a comienzos de los noventa. En un documento relacionado<sup>26</sup> se presenta un modelo de electores bayesianos que aprenden sobre la probable forma de la dinámica de distribución de ingresos. Tenemos esperanzas de que en el futuro este trabajo adicional ahonde en la información sobre la política de la sociedad Sigma.

## Otras referencias

Esteban, J. M. y Ray, D. (1994). On the Measurement of Polarization. *Econometrica*, vol. 62, n° 4, pp. 819-851.

---

<sup>26</sup> Morrow y Carter. Ob. cit.



## ACCIÓN COLECTIVA Y EXCLUSIONES SOBREPUESTAS EN UN MUNDO SIGMA<sup>1</sup>

*Rosemary Thorp*

A lo largo de estos años, Adolfo Figueroa ha enriquecido la visión aguda y pesimista de su «Sociedad Sigma» con importantes contribuciones al estudio de la desigualdad. Su trabajo sostiene que las sociedades jerárquicas, como la peruana, se encuentran atrapadas por la rigidez política y social, que a su vez, da forma a las instituciones que sustentan los mercados. De tal manera que los «trabajadores z» —en el caso del Perú, la mayoría de la población indígena— sufre una exclusión total. Sin capacidades y enfrentados a una estructura política jerárquica, esta población carecen de la «voz», que se esperaría escuchar para generar cambios<sup>2</sup>.

Provocados por su pesimismo —como él intenta que nosotros estemos—, la Universidad de Oxford está llevando a cabo un proyecto de investigación que explora la dinámica de la desigualdad entre grupos, así como su relación con la violencia política y con formas más constructivas de acción colectiva. Este proyecto forma parte de una investigación internacional que estudia las relaciones entre grupos en casos tomados del África, Asia y América Latina. Como parte del estudio más amplio, nos interesa examinar por qué en el Perú una desigualdad tan profunda ha persistido por tanto tiempo, y explorar la relación entre la desigualdad entre grupos y la violencia política. Un aspecto del enraizamiento de esta desigualdad puede ser el proceso mismo de exclusión que socava los incentivos y la capacidad de actuar colectivamente de manera no violenta y las posibilidades de que esta acción sea finalmente exitosa. Un círculo vicioso en efecto. Nos

---

<sup>1</sup> Las conversaciones estimulantes y fructíferas con Corinne Caumartin, Maxine Molyneux, Frances Stewart y Maritza Paredes han contribuido significativamente a la elaboración de este documento. Sin embargo, mis colegas no son responsables de los resultados. El documento se basa en los diversos trabajos realizados en colaboración con Maritza Paredes e Ismael Muñoz, así como con el propio Adolfo Figueroa.

<sup>2</sup> Figueroa, A. (2003). *La Sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, capítulo 6.

hemos interesado en los ejemplos de acción colectiva que, en principio, podrían corregir desigualdades, sobre todo las desigualdades entre grupos o desigualdades «horizontales» (DH)<sup>3</sup>.

Como parte de esta investigación en el Perú, publicamos anteriormente un artículo sobre cuatro experiencias de acción colectiva a nivel comunal. Allí examinamos en qué medida la falta o debilidad de la identidad explicaría una leve propensión a la acción colectiva, lo que a su vez manifestaría por qué no se ha logrado cambiar las relaciones de poder del Perú en tanto *sociedad Sigma*<sup>4</sup>. Tres de los casos se encuentran en la sierra —Huanta en Ayacucho, Espinar en Cusco, y Bambamarca en Cajamarca—. El cuarto caso se encuentra en un distrito de la periferia de Lima —San Juan de Lurigancho—, donde los migrantes de Huanta formaron dos asentamientos, Huanta Uno y Huanta Dos. Los resultados de dicho estudio demostraron que las comunidades tienen una fuerte propensión a la acción colectiva; en la mayoría de los casos entre grupos de población que se podrían describir como «trabajadores z». Fue revelador notar que la propensión a actuar de manera colectiva es mucho más débil en el caso de Ayacucho, donde la historia de dominación y discriminación contra el pueblo indígena ha tenido un impacto más fuerte y ha interactuado con una historia específica de conflicto proveniente de problemas de tierras y del impacto de la reforma agraria. Sin embargo, en Lima, en las zonas donde los migrantes de Huanta llegaron, la propensión a actuar de forma colectiva es claramente visible. Más bien, la evidencia que recolectamos sugiere que los impedimentos son la naturaleza de la política local —proclive al divisionismo y la corrupción—, y el fracaso del sistema político a nivel nacional y regional en crear articulaciones macro-micro.

Es importante notar que, en general, encontramos en nuestros casos que la conciencia de sí mismos como indígena no es un factor «movilizador» para la acción grupal. Sin embargo, esto no significa que el factor étnico no sea importante. Por el contrario, en el Perú es extremadamente importante. Primero, es importante como explicación de la marginalidad en el largo plazo, como resultado de procesos históricos de discriminación y exclusión. Esto lo hemos señalado en

<sup>3</sup> Véase Stewart F. (editor) (2008). *Horizontal inequalities and conflict: understanding group violence in multiethnic societies*. Nueva York: Palgrave Macmillan. El concepto de desigualdades horizontales o de desigualdades entre grupos se contrasta con las desigualdades «verticales» entre individuos.

<sup>4</sup> Muñoz, I.; Paredes M. y Thorp R. (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case studies from Peru. *World Development*, noviembre. En la edición española del año 2006 se titula: Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú. *Cuaderno de Investigación Política*, nº 1, Documento de trabajo. Pontificia Universidad Católica del Perú.

nuestra investigación histórica<sup>5</sup>, en donde mostramos las consecuencias de tener un modelo económico centrado en la costa y un modelo político-social centrado en Lima, interactuando y consolidando un sistema que puede prescindir de la población indígena de la sierra, salvo como fuente de mano de obra para las minas y la costa. Segundo, es importante por que la historia común y el origen étnico compartido otorgan un sentido de unidad. Como factor de unidad, la etnicidad está allí presente, sobrepuesta con la pobreza y la clase.<sup>6</sup>

Otro resultado del estudio internacional es la superposición de desigualdades entre grupos de distinto tipo. Cuando se define grupos en términos étnico-culturales surgen significativas desigualdades al interior de cada uno de estos grupos<sup>7</sup>. Dentro de esa desigualdad constatamos que se sobrepone una desigualdad de género, que se expresa sobre todo en una significativa brecha educativa. Por ejemplo, en el Perú, una cuarta parte de las mujeres indígenas son analfabetas y apenas un tercio llega a la secundaria. Esto se repite en los casos de Bolivia y Guatemala. Conociendo lo que sabemos sobre las externalidades relacionadas a la educación de la mujer, esta constatación expresa la gravedad del enraizamiento de la desigualdad. Incluso dejando de lado el hecho de que la educación es un derecho humano, es bien sabido que la instrucción de las mujeres—incluso a un nivel básico— tiene efectos positivos sobre la educación y la salud de las generaciones futuras de la familia<sup>8</sup>.

La tabla 1 resume el esfuerzo de estimar esta doble desventaja cuantitativamente: en el Perú las mujeres indígenas tienen menos educación que los hombres

<sup>5</sup> Ver los capítulos históricos de Carlos Contreras, Maritza Paredes y Rosemary Thorp en Thorp R. y Paredes M. (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Manuscrito, Oxford; en especial, los capítulos 4 al 6. Véase también: Caumartin, C.; Gray-Molina, G. y Thorp, R. (2008). *Inequality, Ethnicity and Political Violence in Latin America: The cases of Bolivia, Guatemala and Peru*. En Stewart, F. (editor). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>6</sup> Ver Caumartin, Gray-Molina y Thorp. Ob. cit.; Paredes, M. (2007). *Fluid Identities: exploring ethnicity in Peru*. CRISE Working Paper (33). Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House.

<sup>7</sup> Esta afirmación se amplía y se sustenta en los documentos de trabajo del proyecto de Figueroa, A. y Barrón, M. (2005). *Inequality ethnicity and social disorder in Peru*. *CRISE Working Paper* (8). Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security; y Paredes. Ob. cit. En ambos documentos los autores intentan abordar la complejidad de la identidad que es, por cierto, múltiple y sobrepuesta. También explican cómo se maneja la definición de etnicidad en el proyecto. En un mundo jerárquico, como el Perú, las actitudes y los prejuicios de la sociedad pueden afectar tanto nuestra autopercepción de identidad como la forma en cómo tratamos de que nos vean otros.

<sup>8</sup> Ver una investigación importante en Frost, Michelle B. *et al.* (2005). *Material education and child nutritional status in Bolivia: Finding the links* *Social Science and Medicine*, vol. 60, n° 2, enero, pp. 395-407.

indígenas y esta brecha es mayor que entre los hombres y las mujeres no indígenas. La brecha respecto al promedio de años de escolaridad es de 0,74 para los hombres indígenas y de 0,5 para las mujeres indígenas (cifra de 2002)<sup>9</sup>.

Los estudios de caso que hicimos anteriormente también pusieron de manifiesto el escaso rol de liderazgo u organización de las mujeres en las distintas instancias de organización colectiva de los diversos grupos indígenas. Esto realmente casi no debería sorprendernos, sin embargo dicha constatación nos llevó a preguntarnos si la «doble desventaja» que representa ser mujer e indígena era relevante para entender el poco éxito de la acción colectiva en modificar la persistente desigualdad entre los grupos.

Una investigación seria del fenómeno de la doble desventaja y, además, de la doble discriminación, esta más allá del alcance de nuestro trabajo y requería herramientas provenientes de la psicología y antropología. Por lo tanto, el enfoque de este documento sigue siendo el de la acción colectiva. Deliberadamente elegimos los comedores populares por ser un excelente ejemplo de acción colectiva entre mujeres de origen indígena (aunque no solo indígena), con la intención de al menos plantearnos preguntas sobre la posible relevancia del género como obstáculo de la acción colectiva en una sociedad jerárquica, o «sigma», como la sociedad peruana. Para este estudio de caso, hicimos nuestro trabajo de campo sólo en Lima, en donde las mujeres integrantes de comedores en los años ochenta eran en gran medida migrantes de primera generación de la sierra, mientras que en los años noventa se veía cada vez más migrantes de segunda generación que se auto-identificaban como *cholitas* o *mestizas*, y a veces, indígenas. El análisis de la etnicidad en este contexto es bastante complejo, ya que la población limeña de origen indígena puede tener al mismo tiempo, la aspiración de preservar sus raíces indígenas andinas, y también, de diferenciarse (o elevarse por encima) de sus parientes rurales menos educados que dejaron atrás. Las contradicciones de la etnicidad en el Perú urbano nunca deberían interpretarse como que la etnicidad carece de importancia.

Los comedores populares son un fenómeno nacional en el Perú y esperamos que en un estudio futuro podamos investigar sus características fuera de Lima. En las provincias de la sierra, las integrantes de los comedores populares son indígenas tanto por definición propia como de acuerdo a nuestro criterio de etnicidad

---

<sup>9</sup> La tabla 1 aborda el problema de estimar la etnicidad en el Perú. Los autores lo hacen de forma pragmática. Tal como ellos explican, el problema surge debido a que el idioma que se habla es un mal indicador de la etnicidad en el Perú y esta no revela la propia identificación directamente, y cuando existe información, ésta muchas veces no es confiable en una sociedad donde se oculta la pertenencia étnica y en donde rige la discriminación.

—lugar de nacimiento—. Pero el grupo de Lima es particularmente interesante, ya que éste representa el grupo que probablemente con mayor dinamismo cuestionó las rigideces del modelo Sigma.

*Tabla 1*  
*Perú: desigualdades horizontales en la educación incluyendo la brecha de género (a)*

	Años promedio de escolaridad 25+	Tasa de alfabetización 15+	% con educación secundaria o más 25+
a. Todos	8,0	88,1	53,9
b. No indígenas: todos	10,6	97,0	80,0
c. Hombres	11,1	98,3	83,8
d. Mujeres	10,3	95,7	76,7
e. Indígenas todos	6,8	83,9	42,8
f. Hombres	7,8	91,9	50,8
g. Mujeres	5,8	76,2	35,2
h. DH ratio: todos	0,64 (b)	0,86 (c)	0,54(d)
i. Hombres	0,74	0,95	0,64
j. Mujeres	0,55	0,79	0,44
Diferencias k = i-j	0,19	0,16	0,20

Fuente: Barrón, M. (2008). Gender and Ethnic Inequalities in Latin America: a multidimensional comparison of Bolivia, Guatemala and Peru. Documento de trabajo n° 32 de CRISE ([www.crise.ox.ac.uk](http://www.crise.ox.ac.uk)), basado en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)

Notas:

- (a) La etnicidad se define de la siguiente manera: lugar de nacimiento (no de residencia), tal como sigue —indígenas son de la costa excepto los distritos no periféricos de Lima; de los Andes y de la Amazonía pero no de aquellos distritos que son capitales de departamento—.
- (b) La medida de Desigualdad Horizontal (DH) es la tasa de los años promedio de escolarización entre los grupos indígenas/no indígenas.  $h = e/b$ . Las DH de hombres y mujeres son la tasa de hombres o mujeres indígenas respecto de las DH para los grupos indígenas.  $f/b$ ,  $g/b$ .
- (c) La DH es la tasa de alfabetización porcentual, indígenas frente a no indígenas.
- (d) La DH es el porcentaje con educación secundaria o más, indígenas frente a no indígena.

La importancia de incluir el género quedó confirmada por nuestra encuesta de percepciones de identidad. Se realizó una encuesta sobre la autopercepción de las personas como parte del estudio comparativo con la finalidad de establecer algunos aspectos cruciales en relación a los diferentes casos que estábamos estudiando en el proyecto. En el Perú, llevamos a cabo la encuesta en tres lugares, entrevistando a unas doscientas personas en cada lugar. Deliberadamente, elegimos poblaciones que en gran medida ocupan una posición social marginal. La metodología y los

resultados han sido descritos en previas publicaciones<sup>10</sup>. Es importante señalar que la encuesta no aspiraba a ser representativa a escala nacional, de modo que nuestros resultados son solo sugerentes si se usan más allá del nivel local en donde se centró la investigación<sup>11</sup>. También debemos enfatizar que esta encuesta se diseñó para analizar la autoidentificación a nivel individual y privado y no a nivel colectivo o público, es decir, cómo nos vemos como conjunto, o cómo nos ven los otros.

Este estudio sólo reporta uno de los resultados de la encuesta: solicitamos a todos los entrevistados que nos indicaran, a partir de una lista, las tres características que eran más importantes para definir «su identidad como personas». Los resultados se muestran en la tabla 2. Las personas mencionaron «ser hombre-mujer» y su ocupación como las más importantes. Es claro que la etnicidad también es importante: los tres marcadores étnicos sobrepuestos de la lista —lugar de origen, lengua materna y origen racial— sumaron en conjunto un tercio de las respuestas, más que cualquier otro grupo, y si se incluye lugar de residencia, llegan a igualar el género y la ocupación tomados en conjunto. En consecuencia, podemos confiar en que tanto las características de género como de etnicidad están posicionadas entre las múltiples dimensiones de la identidad de las poblaciones de nuestro estudio en el Perú.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En la primera sección explicamos el marco analítico de los estudios sobre la acción colectiva y el significado que le damos a una acción colectiva exitosa. En la segunda sección presentamos nuestro estudio de caso como un ejemplo de acción colectiva en este marco. La tercera sección concluye con un marco comparativo y sugiere algunas ideas preliminares sobre la relevancia de las múltiples y sobrepuestas exclusiones en la explicación de la persistencia de las DH y las rigideces de una sociedad sigma, como posible materia de futuras investigaciones.

---

<sup>10</sup> Sulmont D. (2006). The Peruvian Perceptions Survey: preliminary results. Documento presentado en el taller CRISE, Santa Cruz; Paredes. Ob. cit.

<sup>11</sup> No teníamos una manera sencilla de resolver el problema que planteaba la complejidad de nuestro tema de investigación. Sabemos que, dada la historia de discriminación y opresión, las personas no siempre hablan de manera franca sobre su identidad y, en particular, de su identidad étnica. Como consecuencia, cualquier formulario de encuesta presenta serias limitaciones. Sin embargo, lo que hicimos, que resultó ser muy fructífero, fueron entrevistas de seguimiento en profundidad con una muestra (5%) de la población encuestada. Los resultados han sido trabajados en Paredes. Ob. cit.

*Tabla 2*

	Total %	Huanta	Bambamarca	SJL-Lima
Género	69,4	65,7	72,1	70,6
Trabajo u ocupación	52,4	38,5	62,7	56,7
Lugar de nacimiento	39,3	53,5	31,3	32,3
Lengua materna	36,1	49,8	26,4	31,3
Religión	32,7	30,5	36,8	30,8
Origen racial	21,3	25,8	15,9	21,9
Lugar de residencia	18,0	18,3	19,9	15,9
Ideas políticas	13,7	11,3	10,9	18,9
Pertenencia a una organización	6,3	1,4	10,4	7,5
Otros	1,3	-	2,0	2,0
NS / NC	4,6	3,3	4,0	6,5

Fuente: Sulmont. Ob. cit., 21.

## Un marco de análisis de la acción colectiva

En el estudio de una sociedad Sigma, en donde la desigualdad está profundamente enraizada, lo que fundamentalmente nos interesa estudiar son las diferencias de poder. Siguiendo esta agenda de investigación, un indicador claro de éxito de la acción colectiva —que busca modificar las desigualdades de los grupos— es el cambio en el balance de poder entre los grupos. Reducir desigualdades materiales puede entonces contribuir (o no) a acercar estas disparidades. Por ejemplo, las acciones que realiza una mina respecto a la contaminación pueden reducir las diferencias de poder entre el propietario de la mina y una comunidad —y mejorar el bienestar, lo que a su vez, puede consolidar el cambio en las relaciones de poder— o por lo contrario, las mejoras en el bienestar pueden contribuir a consolidar una relación paternalista que enraíza la desigualdad de poder. También, por ejemplo, un grupo de mujeres que trata de mejorar la alimentación de sus familias puede mejorar su nutrición, pero al mismo tiempo puede consolidar la posición de subordinación de las mujeres, al reforzar con estas actividades el rol tradicional que las mujeres desempeñan en la sociedad. De esta manera, el «éxito» puede ser ambiguo, en el mejor de los casos.

Esta discusión deja entrever que puede haber (o no) una relación directa entre el logro de los objetivos del grupo y nuestros criterios de éxito en relación a la acción colectiva. Un grupo que emprende una acción colectiva impulsado por una

necesidad inmediata puede de cierto modo tener éxito de acuerdo a sus propios criterios. Sin embargo, el éxito del grupo en un sentido más «estratégico» probablemente requiere un mayor análisis. La distinción analítica que hace Molyneux en el contexto del estudio del género es muy útil en este sentido. Molyneux (1985) usó inicialmente esta distinción en su estudio de la revolución nicaragüense y de las tensiones entre el feminismo y el socialismo<sup>12</sup>. Ella distingue entre los intereses de género «estratégicos» y los intereses de género «prácticos». En ese contexto, los intereses estratégicos surgen del «análisis de la subordinación de las mujeres y de una formulación alternativa y más satisfactoria de los acuerdos de género existentes»<sup>13</sup>. Este análisis lleva a formular objetivos estratégicos para superar la subordinación de las mujeres. Los intereses prácticos son «usualmente una respuesta a una necesidad inmediata percibida». Estos intereses prácticos «por sí mismos, no cuestionan las formas prevalentes de subordinación de género»<sup>14</sup>. Encontramos útil estar abiertos a la idea de que ambos conceptos podrían funcionar como un continuo, tal como propone Molyneux en su artículo de 1998<sup>15</sup>. De esta forma, se puede reconocer que la acción del grupo puede tener éxito en la construcción progresiva, tal vez lenta, de intereses y agendas más «estratégicas», incluso sin que el grupo sea consciente de que aquello está ocurriendo. Entendemos «estratégico» como «desafiante del sistema» y, en nuestro caso, de un sistema de desigualdad en la relaciones de poder. También encontramos que es útil aplicar la misma distinción entre práctico y estratégico a otras formas de acción colectiva, como las «rondas» de Cajamarca, uno de los casos de estudio de nuestra investigación previa, en donde la acción colectiva evolucionó progresivamente de, intereses muy prácticos a un sentimiento de orgullo y autonomía que los llevó a demandar términos más equitativos para relacionarse con el resto del mundo<sup>16</sup>.

Dado que la construcción de intereses y agendas puede ser un proceso paulatino y lento, entonces el «empoderamiento» puede ser y, probablemente será, un proceso gradual también. Las mujeres posiblemente ganen mayor control de sus propias vidas al desarrollar sus capacidades, su autoestima, sus habilidades

<sup>12</sup> Molyneux, M. (1985). Mobilisation without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, vol. II, pp. 227-254.

<sup>13</sup> Molyneux, M. (editor) (2003). Mobilisation without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua. *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond* Londres: London University, pp. 43.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 44.

<sup>15</sup> Molyneux M. (1998). Analysing Women's Movements. En Molyneux, M. (editor). *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Londres: London University; (reimpreso en 2003) propone el concepto de progreso gradual y también reconoce que la noción de «estratégico» depende de la visión subyacente del grupo o del analista.

<sup>16</sup> Ver Muñoz, Paredes y Thorp. Ob. cit.

para construir redes sociales y su conocimiento del mundo más amplio que las rodea. Sin embargo, no faltarán obstáculos a este proceso de empoderamiento, obstáculos que provienen de las actitudes y prácticas de la sociedad con la cual estas mujeres están interactuando, y que tienen que ver tanto con la etnicidad como con el género.

Una pregunta importante que hemos identificado en otros estudios es ¿hasta que punto el cuestionamiento de las relaciones de poder se limita a la agenda de la acción del grupo mismo? Puede ser que aparezcan desafíos a niveles superiores de la acción del grupo y que provienen de las experiencias de los miembros, conduciendo a que los cambios en las relaciones de poder pueda ocurrir en otros contextos. Así, una acción colectiva puede seguir concentrándose en los intereses prácticos, pero todavía ayudar a los participantes a profundizar su consciencia política.

La literatura sobre la acción colectiva se organiza de acuerdo a tres niveles, primero, los factores que determinan su surgimiento; segundo, su evolución; y tercero, su éxito o fracaso. Todas estas preguntas son relevantes para entender el «enraizamiento» de las desigualdades horizontales o, en términos de Figueroa, la rigidez de la sociedad Sigma. En el modelo de Figueroa, un fracaso en cualquiera de los tres niveles sería consistente con su razonamiento. Es nuestra esperanza de que mediante la exploración en detalle de estos mecanismos, podamos encontrar una salida al determinismo de su conclusión. Somos concientes que sus predicciones empíricas están corroboradas por los datos sobre desigualdad. Debemos subrayar, que nuestro trabajo no constituye una crítica del modelo de Figueroa, el cual más bien corresponde a un modelo deliberadamente pensado en capturar circunstancias extremas y recordarnos las principales limitaciones que impiden el progreso.

En la literatura de la acción colectiva, el primer nivel de análisis, que se refiere a los factores que explican la emergencia de esta acción, encontramos que la mayoría de los autores tiende a dar por cierto que los incentivos detrás de la acción colectiva son el sentimiento de injusticia, o el fracaso del mercado. De esta manera, luego, estos autores se concentran en estudiar por qué la movilización y la coherencia colectiva es tan difícil de lograr. Una línea clásica de análisis se concentra en el problema de los *free riders*, y se pregunta cómo y cuándo se supera esta dificultad<sup>17</sup>. La mayor parte de estos estudios sobre como los problemas de la acción colectiva pueden ser superados se concentran específicamente en las actividades económicas

---

<sup>17</sup> Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press; Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

a nivel micro, en donde, las variables se encuentran relativamente especificadas. Esto es: el grupo de beneficiarios se encuentra determinado, las reglas de juego son claras y aceptadas por los participantes, y los incentivos y sanciones son apropiados y conocidos. En esas circunstancias, estos factores podrían explicar el éxito o fracaso de la acción colectiva<sup>18</sup>. Sin embargo, estas variables no son suficientes para explicar la acción colectiva a un nivel intermedio y trans-comunal, que es nuestro interés. En estos niveles, la literatura sostiene que la cooperación es facilitada, y adquiere mayores posibilidades, cuando tienden a coincidir dos elementos: intereses y liderazgo. La convergencia de estos dos elementos es mayor, cuando el sentido de identidad común y de una ideología compartida es más fuerte, y frecuentemente, cuando la diferenciación de los miembros al interior del grupo es menor. Como vimos en nuestro trabajo anterior<sup>19</sup>, sin embargo, la diferenciación interna puede desempeñar tanto un papel positivo como negativo. Puede facilitar el liderazgo debido a la jerarquización y sentido de orden que ofrece; o puede producir conflictos internos que surgen de la percepción de desigualdad en las relaciones de poder y del abuso de este poder.

Un segundo nivel de análisis se centra en los mecanismos y procesos. Tarrow<sup>20</sup>, por ejemplo, se concentra en cómo funciona la acción colectiva cuando ésta escala de un nivel micro a un nivel intermedio o macro. El autor explica como los mecanismos de asociación evolucionan cuando las relaciones pasan de “frente a frente” en un grupo «primario» —preocupados solo por la organización de acciones dentro de los límites de la comunidad conocida— a relaciones más impersonales. Esto sucede cuando el grupo requiere relacionarse con otros grupos en un contexto político más amplio formando coaliciones transcomunales. Su trabajo también enfatiza como los grupos tienen la habilidad de evolucionar de agendas con problemas muy específicos a programa más amplios, más «estratégicos». La investigación de Tilly también pone el énfasis en la fuerza al interior del grupo: en su aprendizaje y memoria colectiva<sup>21</sup>. Encontramos estas ideas muy sugerentes en el análisis de nuestros estudios de caso.

Una tercera línea de estudio examina con mayor detalle el rol del entorno político, en general, para explicar el éxito o fracaso de la acción colectiva. Se

<sup>18</sup> Ver Ostrom. Ob. cit.; Wade, R. (1988). *Village republics. Economic conditions for collective action in South India*, Cambridge: Cambridge University Press; Uphoff, N. (1985). *Local institutional development: An analytical sourcebook with cases*. Hartford: Kumarian Press; entre otros.

<sup>19</sup> Ver Heyer, J.; Stewart, F.; y, Thorp, R. (2002). *Group Behaviour and Development: Is the market destroying cooperation?* Oxford: Oxford University Press, particularmente los capítulos de Bianchi sobre Brasil y de Thorp sobre Colombia.

<sup>20</sup> Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>21</sup> Tilly, Ch. (2004). *Social Movements: 1768-2004*. Londres: Paradigm.

concentra en la importancia del Estado, la estructura de poder y la organización de la política cotidiana en la configuración y reconfiguración de oportunidades y obstáculos que afrontan los grupos para organizarse. No sólo la interacción entre oponentes —dígase el grupo que reclama y las autoridades— da forma al comportamiento interno del grupo, en la medida que los actores interactúan y aprenden mutuamente (retórica, formas de acción y protesta, y modelos de organización)<sup>22</sup>, sino que el entorno político en que el grupo desenvuelve sus acciones puede ofrecer oportunidades o obstáculos que determinaran el éxito de la acción. Como veremos en la siguiente sección, el análisis de Tilly tiene una fuerte resonancia en todos nuestros casos.

### Estudio de caso: los comedores populares

En América Latina muchas iniciativas colectivas lideradas por mujeres —y ciertamente en el Perú— han sido motivadas por una necesidad extrema, una necesidad de sobrevivencia. Primero en Lima, pero luego también en otros lugares, las mujeres en el Perú se organizaron en torno a iniciativas de autoayuda que fueron propiciadas por la situación de extrema necesidad que creó la crisis de la deuda y la hiperinflación de los años ochenta, y luego por el severo programa de estabilización de inicios de los noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori. Esta acción colectiva surgía ciertamente de un «interés práctico», y esta es la iniciativa que hemos elegido estudiar para profundizar nuestro análisis de los obstáculos que impiden el éxito de la acción colectiva en combatir la desigualdad.

Es importante recordar que, a finales de los ochenta, tanto la violencia como la hiperinflación desmoralizaron al país. Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso se enfrascaron en una sangrienta batalla, y ambos lados fueron responsables de muchas muertes. Sendero llevó a cabo una campaña de terror contra todo aquel que tratara de adoptar un rol constructivo y de intermediación entre el Estado y la población. Sendero fue un movimiento de inspiración maoísta, sin un discurso étnico y liderado por catedráticos universitarios provenientes de las clases medias provincianas, pero en los años ochenta y noventa, este grupo encontró en el sentimiento de marginación y privación de las poblaciones indígenas en Ayacucho un terreno fértil para desarrollar su agenda de violencia. En el plano económico, el intento de Alan García de crecer para escapar de la estanflación produjo hiperinflación entre 1988-1989. La victoria electoral de Alberto Fujimori en 1990

---

<sup>22</sup> De acuerdo con Tilly, los individuos aprenden a movilizarse en función de la respuesta por terceros a dicha acción colectiva. Esto incluye la respuesta de las autoridades del gobierno. A los propios gobiernos y poderosos les interesa fomentar, tolerar o eliminar diferentes tipos de acción colectiva.

fue seguida por una masiva contracción de la demanda y el reajuste de los precios relativos, lo que creó una enorme pobreza, pero eliminó la inflación hacia 1992. Asimismo, la captura de Guzmán y de un tercio de los líderes de Sendero por el servicio de inteligencia en setiembre de 1992 tuvo un impacto muy grande en la reducción de la violencia. La popularidad que Fujimori ganó por haber acabado con ambos problemas fue tal que pudo instaurar, casi sin ninguna oposición, un régimen crecientemente dictatorial y corrupto.

### *El crecimiento e importancia del movimiento*

El movimiento de los «comedores populares» comenzó a finales de los años setenta, concentrándose en Lima y luego expandiéndose a otros lugares del país<sup>23</sup>. Al inicio, la iniciativa surgió de una manera sencilla entre las mujeres trabajadoras que se ayudaban mutuamente. Gloria Libia, una líder barrial de El Agustino in Lima, expresa muy bien como se iniciaron los comedores en la siguiente descripción:

Al principio éramos como un club de mujeres. Por ejemplo, le enseñábamos a las señoras a leer y a escribir, hacíamos trabajo de alfabetización. Luego nos dimos cuenta de las necesidades de nuestra gente, por ejemplo, yo misma y otras mujeres salíamos a trabajar muy temprano a La Parada (el mercado). Dejábamos a nuestros hijos a las cinco de la mañana y recién regresábamos por la tarde para preparar sus alimentos. En una de nuestras reuniones surgió la idea de uno de los miembros que había visto un comedor en otro barrio. Pensamos ¿por qué no organizamos uno nosotras mismas?<sup>24</sup>

En 1986 ya había 570 comedores en Lima<sup>25</sup>. Para finales de la década el número llegaba a mil<sup>26</sup>.

El movimiento feminista de la época criticó estas acciones colectivas «sociales» de la mujeres populares por que las consideraban de cierta manera antagónicas con un movimiento político progresista capaz de cambiar las relaciones de poder entre los géneros. Las acciones de las mujeres de los comedores se percibían como parte de un enfoque estrecho, circunscrito a un objetivo material y práctico, de corto plazo: alimentación para las familias. También era percibido como peligroso

<sup>23</sup> Sara-Lafosse menciona que la primera iniciativa se desarrolló en Comas y El Agustino en 1978 —que comenzó con desayunos para los niños y se convirtió en un comedor completo en 1979—. Véase: Sara-LaFosse, V. (1984). *Los Comedores y la promoción de la mujer*. Lima: SUMBI.

<sup>24</sup> Schonwalder, G. (2002). *Linking Civil Society and the State: urban popular movements, the left, and local government in Peru, 1980-1992*. Pennsylvania Penn State University, pp. 158.

<sup>25</sup> Huamán (1987), citado en Lora, C. (1996), *Creciendo en dignidad: Movimiento de comedores autogestionarios*. Lima: Bartolomé de las Casas.

<sup>26</sup> Córdoba, P. y Gorriti, C. L. (1989). *Apuntes para una Interpretación del Movimiento de Mujeres: los Comedores Comunales y los Comités del Vaso de Leche en Lima*. Lima: SUMBI.

debido a que el objetivo del «negocio principal» —obtener ayuda alimentaria podía generar relaciones de dependencia y corrupción. Finalmente, con mayor reflexión, se cuestionaba la idea de que los comedores reforzaban el rol doméstico y reproductivo de las de las mujeres en el hogar, profundizando su labor no remunerada. La conclusión de este análisis, desafortunadamente, coincidía con la opinión de otros sectores: elementos machistas en la sociedad peruana quienes consideraban que se trataba simplemente de «trabajo de mujeres».

Sin embargo, como afirmamos más adelante, a partir de nuestras entrevistas con numerosas líderes de los comedores y de las ONG que las apoyaron, así como a partir de las fuentes secundarias, la visión negativa planteada en el párrafo anterior no se justifica cuando se revisa la experiencia de una proporción significativa de comedores. Sobre todo aquellos que se denominan «autogestionarios», para diferenciarse de los organizados por el gobierno o por los donantes —estos últimos crecieron rápidamente tanto durante el gobierno de Acción Popular como del Apra en los años ochenta—. A finales de los ochenta, la proporción de comedores «autónomos» del total de comedores populares llegaba a ser de 60% según Carmen Lora, quien admite abiertamente ser una defensora de los CP<sup>27</sup>.

En primer lugar, las mujeres rápidamente se dieron cuenta del valor de reunir sus recursos y esfuerzos —turnándose para cocinar, comprando al por mayor— e inmediatamente descubrieron que necesitaban habilidades para administrar el dinero, para comprar, para elaborar los menús, etcétera. Clases de alfabetización y de otras destrezas tenían gran demanda entre las mujeres. A partir de ese descubrimiento creció un debate reflexivo sobre sus problemas como mujeres, la violencia doméstica y temas como la administración de pequeños negocios<sup>28</sup>.

En segundo lugar, como las condiciones económicas se tornaron más difíciles a raíz del fracaso de las políticas de García para salir de la inflación durante el período 1986-1987, las mujeres se dieron cuenta de que tenían que entender mejor el mundo a cuya merced ellas se encontraban. Esto añadió nuevos elementos al aprendizaje y al debate<sup>29</sup>.

En tercer lugar, las mujeres de los comedores se dieron cuenta de que la acción colectiva era mucho más efectiva si los comedores individuales se vinculaban

---

<sup>27</sup> Lora. Ob. cit. Ver también Blondet C (2002). *The devil's deal: women's political participation and authoritarianism in Peru*. En Molyneux, M. y Razavi, S. (editores). *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford: Oxford University Press; Cueva, H. y Millan, A. (2000). *Las Organizaciones Femeninas para la Alimentación y su Relación con el Sector Gubernamental*. Report for Comparative Regional Project, Civil Society and Democratic Governability in the Andes and Southern Cone. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Ford Foundation, pp. 47.

<sup>28</sup> Lora. Ob. cit.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

entre sí<sup>30</sup>. Así, surgieron poderosas federaciones en las distintas zonas de Lima. En 1989 había 42 «centrales» o conglomerados que reunían entre quince y cuarenta comedores<sup>31</sup>, y en 1991 se creó una federación formal, la Federación de Centrales de Comedores Populares Auto-Gestionarios de Lima y Callao (FECCPALC). La importancia de esta agrupación queda demostrada por los esfuerzos de sucesivos gobiernos de no querer tratar con la federación, sino más bien querer tratar directamente con los comedores. La creciente coordinación dio lugar a la progresiva consolidación de una agenda política centrada en un programa alimentario con ingredientes producidos en el país. La propuesta intentaba apoyar la agricultura en pequeña escala que producía estos insumos y promovía estilos locales indígenas de preparación de alimentos saludables. Los documentos que se produjeron contienen un sofisticado análisis del problema provocado por las importaciones de alimentos y la posibilidad de crear «círculos virtuosos» gracias al fomento del consumo de productos andinos<sup>32</sup>. Sin embargo, la prensa lo interpretó como una simple demanda de «subsidios», un término delicado en ese entonces dada la oposición de las instituciones multilaterales a los subsidios. En efecto, la exigencia fundamental era recibir el mismo trato que los comedores populares apristas, los cuales recibían raciones gratuitas. La evolución de esta agenda llevó en 1988 a la primera marcha por alimentos: la «Protesta con Propuesta». En la siguiente sección analizamos las barreras que enfrentaron las mujeres y su acción social y política. Sin embargo, no queremos cerrar esta sección sin poner en evidencia la capacidad de organización y movilización desplegada por estas organizaciones, y como las interacciones con el gobierno y con otros actores permitieron desarrollar aún más dichas capacidades. Esto se hizo evidente en una encuesta de puntos de vista sobre las mujeres en tanto actores políticos en 1997, la cual demostraba que «[...] la experiencia que adquirieron estas mujeres en las organizaciones sociales y políticas y en los sindicatos a lo largo de los últimos quince años fue vital en la construcción de una auto-imagen de eficiencia, el desarrollo de su autoestima y la conquista de la confianza en sus propias capacidades, y de las otras mujeres, para asumir posiciones de responsabilidad pública<sup>33</sup>.

Varios actores proporcionaron un apoyo crucial a los comedores para que articularan y desarrollaran su agenda, y adquiriesen nuevas habilidades. Estos

---

<sup>30</sup> Quienes estudiaron los primeros comedores iniciales quedaban impresionados por su capacidad de formar redes y organizarse. Violeta Sara-LaFosse, entrevista, Lima.

<sup>31</sup> Ver Lora. Ob. cit.: 39. En la página 40 se proporciona una referencia a una evaluación de los comedores realizada por FAENA que documentaba la eficacia de esta transición hacia una estructura más centralizada.

<sup>32</sup> Ver Lora. *Ibidem*: 50 y siguientes, y apéndice 2.

<sup>33</sup> Citada por Blondet. En Molyneux, M. y Razavi S. (editores). *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 283 y nota al pie 8.

actores provinieron de los partidos políticos, sobre todo de la Izquierda Unida (IU) y de las ONG. El triunfo de la IU en las elecciones municipales de Lima a inicios de los ochenta fue importante para esto. En varios pueblos jóvenes de Lima el gobierno municipal de IU lanzó iniciativas de desarrollo local, sobre todo en Villa El Salvador y El Agustino. Varias municipalidades proporcionaron a sus Comités Distritales de Comedores una oficina en la municipalidad, por ejemplo, en San Martín de Porres<sup>34</sup>. También fue importante el generoso aporte de tiempo y esfuerzo de varias ONG, que se apoyaban en un sector progresista de la clase media. Estos sectores ayudaron a los comedores a escribir la «propuesta» y apoyar la formación de redes y la educación<sup>35</sup>.

En estos primeros años, todos los elementos de proceso, a nivel intermedio, que indican éxito se encuentran presentes en la experiencia de estos comedores independientes: el enriquecimiento de la agenda, la elaboración de respuestas constructivas para facilitar el aprendizaje en la tarea organizativa y una efectiva formación de redes. El papel de actores externos fue importante, pero estos actores sólo canalizaron lo que ya existía: una tenaz decisión de resolver un problema común construyendo sobre la base de los valores «andinos» de solidaridad y apoyo mutuo.<sup>36</sup> Henriques describe la importancia de las migrantes de la sierra de primera generación en las experiencias colectivas iniciales que aparecieron en Lima. Sara-LaFosse describe sus experiencias en la investigación de comedores populares a inicios de los ochenta, cuando ella y su colega visitaron veintisiete de los cien que existían en esa época<sup>37</sup>: las migrantes de la sierra tenían notable capacidad de organización colectiva y formación de redes. Los comedores liderados por mujeres de la costa no presentaban estas características<sup>38</sup>. Estos años se caracterizaron por el ejercicio de principios no jerárquicos: todo el mundo se turnaba para cocinar y se encontraban soluciones comunes para las dificultades comunes. En este ejercicio no jerárquico el movimiento tuvo un éxito mucho mayor que las otras instancias que hemos estudiado. En opinión de quienes han estudiado extensamente la experiencia de estos comedores, las raíces indígenas y las características del movimiento le dieron a la agenda una particular fuerza y efectividad. Sin lugar a duda, la solidaridad de género y una necesidad compartida consolidaron la solidaridad que venía de la etnicidad.

---

<sup>34</sup> Lora. Ob. cit.: 136. Ver también Schonwalder. Ob. cit.: 160 y subsiguientes.

<sup>35</sup> Alternativa, FOVIDA y SEA son las que se mencionan con mayor frecuencia.

<sup>36</sup> Carmen Lora, entrevista, 27 de noviembre de 2007, Lima.

<sup>37</sup> Narda Henriques, entrevista, 28 de noviembre de 2007; Violeta Sara-LaFosse, entrevista, 3 de noviembre de 2007.

<sup>38</sup> Sara-LaFosse, entrevista, 3 de noviembre de 2007.

Sin embargo, hubo serios obstáculos respecto al tercer nivel de análisis que identificamos en el marco analítico: el contexto político en el que se produce la acción colectiva. El primer obstáculo confirma nuestro análisis previo. No importa cuán vigorosa y coherente sea la acción colectiva, esta está destinada al fracaso debido a la naturaleza del sistema político local y nacional. La extraordinaria «Protesta con Propuesta» fue reducida con violencia policial contra las mujeres y los niños para evitar que llegaran al Palacio de Gobierno. No hubo ninguna otra respuesta aparte de esa. La marcha se repitió año tras año como forma de protesta simbólica y pronto pasó a ser conocida como la «Protesta con Propuesta y sin Respuesta»<sup>39</sup>. En consecuencia, un aspecto de la falta de poder es la falta de canales: las mujeres no tenían donde llevar su propuesta constructiva.

Un ejemplo más que muestra cómo lucharon los comedores en este entorno caótico es la evocativa descripción de Schonwalder sobre la evolución de la política municipal en los años ochenta y noventa en el distrito limeño de El Agustino. Su recuento deja muy claro como la política local estaba dominada por el divisionismo y la desconfianza<sup>40</sup>. En 1996 Lora hizo una alusiva descripción de cómo la gente común y corriente ve a los políticos locales y la visión que tienen los políticos de las organizaciones como los comedores: solo interesados en sus demandas sectoriales. Ambas partes crearon por igual un «sutil pero consistente» muro entre ellos<sup>41</sup>.

Un problema adicional fue el del género. Además del problema de que es fácil rechazar el tema como «solo cuestión de mujeres», la dificultad de ser una mujer en la política peruana es clara: «Siempre estás en minoría de una o dos, los hombres monopolizan los puestos y el debate. Hay muchas mujeres calificadas, pero existe discriminación, inclusive por parte de algunas mujeres [...] Una sabe que están esperando simplemente que termines de hablar»<sup>42</sup>.

Además de la dimensión de género, este caso añade un nuevo elemento a nuestros estudios anteriores: la evidencia que ofrecen los comedores sobre la vulnerabilidad a la cooptación y a la violencia. Irónicamente, fue el éxito mismo de la acción colectiva, y su evolución de acción colectiva a «movimiento», lo que atrajo fuertes y destructivas reacciones.

Desde inicios de los años ochenta, los comedores autogestionarios habían coexistido con los comedores de los «partidos políticos», tanto de Acción Popular como del Apra. Con Belaunde, y después cada vez más en el gobierno de García,

---

<sup>39</sup> Lora. Ob. cit.: capítulo 6. Este relata bien dicho movimiento.

<sup>40</sup> Schonwalder. Ob. cit.

<sup>41</sup> *Ibidem*: 140.

<sup>42</sup> Marisa Glave, entrevista, 2007.

la ayuda alimentaria se convirtió en un problema. Los comedores autónomos en principio no recibían alimentos del Estado. Se hubiera requerido una extraordinaria visión del futuro para darse cuenta a inicios de los ochenta que la lucha por los alimentos otorgados por el PL480 en los mismos términos que los comedores apristas era peligroso. Por cierto, la cultura de derechos circulaba bastante en el ambiente en 1986-1987: la lucha por una ley que otorgase igualdad de derechos para recibir ayuda alimentaria a todos los comedores parecía una batalla importante<sup>43</sup>. Una analista clave, que participó en el proceso, recuerda que nunca se discutieron los potenciales problemas y peligros de las importaciones de PL480<sup>44</sup>. En 1988, ante la creciente crisis, García decidió centralizar toda la distribución de ayuda alimentaria y se intensificaron las luchas internas «por la mangera» —para acceder al tren de alimentos—. De esta manera, cuando hemos sostenido que la naturaleza de la actividad de supervivencia no impidió que el movimiento de comedores evolucionara a agendas más políticas y estratégicas, sí dejó al movimiento muy vulnerable frente al complicado entorno político, y a las presiones de la competencia y la corrupción.

### *El debilitamiento del movimiento*

A medida que se profundizaba la crisis luego del *fujishock*, el número de comedores se disparó. A finales de 1991, cifras tan altas como siete mil comedores eran estimados sólo en Lima. Era imposible para las ONG que previeran capacitación y apoyo para cubrir todas las necesidades que surgían. Como resultado, muchos comedores quedaron sin apoyo institucional en un contexto de mucho peligro. Como bien manifiesta una cuidadosa observadora y participante de esta expansión «Era imposible proveer, a la escala requerida, espacios de reflexión para formar una consciencia crítica, alerta a la importancia de los lazos de colaboración [...] y forjar maneras de comportamiento basadas en la solidaridad y apoyo mutuos, como se había hecho en la primera generación de comedores»<sup>45</sup>.

A medida que la cultura de la solidaridad se debilitaba y el movimiento se concentraba en adquirir alimentos, también aumentaba la vulnerabilidad a las divisiones internas y a la corrupción. Sendero pudo aprovechar esta vulnerabilidad

<sup>43</sup> Carmen Lora, entrevista, 27 de noviembre de 2007.

<sup>44</sup> Cecilia Blondet, entrevista, 3 de diciembre de 2007. Blondet desempeñó un papel de liderazgo en el apoyo de las ONG en el movimiento de los comedores y trató de trabajar por seis meses con el gobierno de Toledo como ministra de la Mujer. Las importaciones de PL480 se refieren a la importación de alimentos gratuitos o subsidiados de los Estados Unidos, según la Ley Pública 480 de dicho país, la que permite disponer de los excedentes.

<sup>45</sup> Lora. Ob. cit.: 31.

como parte de su propia estrategia para acabar con la acción colectiva de la sociedad «civil». Habiéndose dado cuenta de que los comedores constituían el obstáculo clave para su penetración en los pueblos jóvenes de Lima, Sendero empezó a utilizar esta vulnerabilidad y desconfianza que crecía entre las mujeres de los comedores para sembrar más discordia. Para Sendero, las líderes de los comedores eran exactamente el tipo de actores que ellos tenían como meta: ejemplos de autoayuda constructiva, puentes entre el Estado y los pobres. Sendero tuvo la oportunidad de usar las denuncias de corrupción para justificar los asesinatos que comenzó a ejecutar en 1989-1991 en Lima. De los cien líderes comunitarios que Sendero asesinó en 1989-1992, veinticuatro fueron mujeres líderes de comedores y movimientos del Vaso de Leche<sup>46</sup>. Burt informa de una entrevista de 1994 en San Juan de Lurigancho en la que una mujer miembro del movimiento afirmaba que el asesinato de una líder del comedor local por Sendero era justificado porque estaba involucrada en corrupción. Muchas líderes se encontraron amenazadas de muerte y tuvieron que esconderse o simplemente retirarse; las ONG también se retiraron<sup>47</sup>. El liderazgo del movimiento fue brutalmente debilitado. El asesinato de María Elena Moyano, líder de los comedores y regidora de la Municipalidad de Villa El Salvador, se convirtió en símbolo de esa opresión.

Alrededor de la misma fecha en que se incrementaron los ataques violentos a los comedores, Fujimori comenzó a darse cuenta del contingente de votos que podía representar este movimiento. Como tenía gran necesidad de conformar una base política, lanzó un esfuerzo sistemático de cooptación. Creó un Ministerio de la Mujer en 1996<sup>48</sup>, pero le dio un «discurso maternalista» en base al «rol que las mujeres desempeñaban, desempeñan y deberían desempeñar como madres “naturales” y encargadas del cuidado de la familia y de la comunidad»<sup>49</sup>.

Se distribuyó alimentos junto con mandiles y gorros de cocina de color naranja, el color del partido político de Fujimori, y con el logo del PRONAA. Se obligó a pintar el comedor de color naranja con pintura suministrada por el Estado y a poner PRONAA en la fachada del comedor. También tenía que colgarse en la fachada del comedor una gran foto del “héroe de la nación”, Alberto Fujimori.

<sup>46</sup> Burt, J. M. (1997). Political Violence and the grassroots in Lima, Peru. En Douglas A. Chalmers et al. (editores). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 302-303.

<sup>47</sup> Barrig, M. (1994). En Jaquette, J. *The Women's Movement in Latin America*. Boulder: Westview Press, pp. 172. Numerosas mujeres comentaron en entrevistas cómo las líderes habían recibido amenazas y habían tenido que actuar de manera muy prudente o huir. Entrevista a Susana Villarán, 29 de noviembre de 2007.

<sup>48</sup> Inicialmente llamado Ministerio de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano.

<sup>49</sup> Boesten, J. (2003). Poor Women in Peru: Reproducers of Poverty and Poverty Relievers, *Women's Studies Quarterly Fall*, vol. 31, n° 3/4, pp. 117.

La lealtad al gobierno se lograba mediante amenazas [...] de cortar el apoyo alimentario<sup>50</sup>.

Adicionalmente, el movimiento se continuó debilitando debido a la crisis. Las mujeres con mayores grados de instrucción salieron a buscar trabajo, al menos en Lima. Esto resultó en una mayor diferenciación al interior de los comedores y una mayor vulnerabilidad al divisionismo. Un mayor número de migrantes de segunda generación, más que de primera generación, probablemente, contribuyó al cambio cultural. Como muchas mujeres comenzaron a trabajar, ellas empezaron a subcontratar su turno en el comedor por dinero. Así, aparecieron las «socias pasivas» y las «socias activas». El PRONAA, la agencia de distribución de alimentos del gobierno, se dirigió a las llamadas «activas» y las alentó a que las eligieran<sup>51</sup>. Tal como describió Lora, las socias pasivas se distanciaron y las activas gradualmente se fueron volviendo dependientes del PRONAA. Hubo un cambio total de la cultura del movimiento, la cual se orientó cada vez más a asegurar el suministro de alimentos. Las denuncias ante el Defensor del Pueblo sobre la conducta del PRONAA no recibieron respuesta<sup>52</sup>.

Los años 1994-1996 fueron funestos. Una participante y testigo importante del proceso piensa que casi la totalidad de los comedores fueron cooptados en aquellos años<sup>53</sup>. Las técnicas eran simples: «cuando el bus venía a llevarte a una manifestación, tenías que ir o no recibías alimentos»<sup>54</sup>. Luego, en 1996, vino la reacción y el trabajo para crear conciencia de lo que estaba pasando. «No se entrega la identidad a cambio de un saco de papas o una bolsa de arroz»<sup>55</sup>. Sin embargo, en 1998 se presentó una nueva oportunidad que era al mismo tiempo una amenaza: La Ley de cuotas electorales, según la cual en las elecciones municipales, el 25% de candidatos de las listas tenían que ser mujeres. Fujimori incentivó a la gente para que participara en las «elecciones» tras el cierre del Congreso, con «ofertas»: promesas implícitas de ayuda a cambio de apoyo político<sup>56</sup>. Un buen número de

---

<sup>50</sup> Boesten. Ob. cit.: 118.

<sup>51</sup> Entrevista a Carmen Lora, 27 de noviembre de 2007.

<sup>52</sup> Entrevista a Pina Huamán, 30 de noviembre de 2007.

<sup>53</sup> Entrevista a Benedicta Serrano, 29 de noviembre de 2007. Ella terminó su período como presidenta de la Junta Directiva de la Federación de Comedores de 1994. Más adelante volveremos a tratar su carrera posterior.

<sup>54</sup> Entrevista a Barrig, noviembre de 2007.

<sup>55</sup> Entrevista a Benedicta Serrano, 29 de noviembre de 2007.

<sup>56</sup> Ver un recuento detallado en Blondet en Molyneux y Razavi. Ob. cit.: 303; también Blondet, C. (1996). *No-man's Land: Poor Women's Organisations and Political Violence in Lima's Neighbourhoods*. Los Ángeles: UCLA Latin American Center Pub. La evaluación del PRONAA publicada como Portocarrero et al contiene evidencias del rol de esa organización. Portocarrero, F.,

las antiguas dirigentes se involucró en la política electoral, algunas con muchas dudas personales, ya que las «elecciones» se consideraban en gran medida como una fachada para un régimen extremadamente antidemocrático<sup>57</sup>.

Así vemos cómo la combinación de un clima de miedo y violencia, de presiones económicas y estrategias políticas de cooptación y soborno sirvió para debilitar la cultura de ayuda mutua y responsabilidad compartida que, junto con la necesidad imperativa de sobrevivir, aumentó la vulnerabilidad a la manipulación y el divisionismo. También contribuyó a dicho debilitamiento el fracaso, o titubeo, de los esfuerzos para introducir actividades productivas en los comedores —microempresas. Cuando se hizo, a menudo no funcionó bien. Es cierto que se puede compatibilizar la lógica de la solidaridad y la del mercado pero debe hacerse con extremo cuidado<sup>58</sup>.

Lo sorprendente es que a pesar del asedio implacable, tanto de Sendero como del sistema político clientelista, y de las contradicciones de las relaciones con el mercado, un número significativo de los comedores autónomos haya sobrevivido e incluso siga funcionando hasta la actualidad. Es difícil determinar su número exacto, ya que uno de los muchos obstáculos que enfrentó el movimiento fue la decisión de eliminarlos al considerarlos cooptados y serviles, o porque se los acusaba de perseguir solo sus propios intereses y buscar subsidios. No pudimos realizar una encuesta muestral, que sería reveladora, pero las entrevistas con actores importantes involucrados con el componente autónomo del movimiento no dejan lugar a dudas de que una «proporción importante» de los comedores que era verdaderamente independiente ha sobrevivido hasta hoy y constituye una fuente de verdadero empoderamiento. Benedicta Serrano opina que los comedores autónomos son un cuarto de los comedores actuales y siguen «empoderando y están empoderados»<sup>59</sup>. Relinda Sosa, otra líder prominente, piensa que la mayoría de los comedores autónomos originales se mantuvieron leales al concepto original «han conservado la solidaridad», y ahora representan entre el 25 y 30% del total de comedores<sup>60</sup>.

Entonces el análisis es uno de esos que requiere una respuesta a si el vaso está medio vacío o medio lleno. La acción colectiva se convirtió en movimiento

Beltrán, A.; Romero, E.; y, Cueva, H. (2000). *Gestión Pública y Políticas Alimentarias en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 136.

<sup>57</sup> Benedicta Serrano describió sus dudas personales de manera elocuente en la entrevista. Finalmente decidió que el punto de vista de un asesor personal era el correcto: «La política corre por dentro. Participa, pero no dejes que te ensucie».

<sup>58</sup> Entrevista a Virginia Vargas, 3 de diciembre de 2007.

<sup>59</sup> Entrevista a Benedicta Serrano, 29 de noviembre de 2007.

<sup>60</sup> Entrevista a Relinda Sosa, 27 de noviembre de 2007.

social, pero es angustioso observar el daño producido por fuerzas ajenas al movimiento. No obstante, a pesar del gran daño, sufrimiento y frustración, se ha logrado mucho. De hecho, los comedores subsistentes, que son verdaderamente autónomos, constituyen un cuestionamiento a los desbalances de poder implícitos en la condición de ser indígena, mujer y pobre. El papel de mujeres como Benedicta ha transformado la cultura: ella goza del respeto de todas las partes por su papel que ha jugado y continúa jugando y ella no está sola. Benedicta, una migrante de primera generación en Lima, representa ese grupo que hemos llamado como «indígena/cholo». Cuando todas nuestras entrevistadas mencionan las dificultades que enfrentan las mujeres peruanas en el mundo de la política, Benedicta, regidora municipal responsable de asuntos sociales, logró cumplir con suficientes proyectos de su agenda como para sentirse satisfecha y pudo defender los comedores. En los términos del modelo Sigma, este tipo de desafío a la jerarquización del sistema resulta significativo.

## Resumen y conclusiones

Los comedores autónomos alcanzaron un éxito espectacular durante más de una década. Le dieron a las mujeres indígenas y cholitas un «espacio asociativo» en un momento en el que habrían quedado confinadas al mundo doméstico<sup>61</sup>. Las mujeres se dieron cuenta de la necesidad de formar redes y armaron una estructura sólida mediante las federaciones, y lo lograron no sólo en Lima. La necesidad de capacitarse y educarse las hizo ampliar su agenda y el movimiento creció en presencia política y estratégica. Pero su mismo éxito, sin embargo, precipitó su tragedia posterior. Sendero colocó al movimiento en la mira y logró sus objetivos. Fujimori también se dio cuenta del potencial electoral y su valor en tanto programa de bienestar y utilizó técnicas simples pero eficaces de cooptación y soborno. El resultado de ambas irrupciones fue el debilitamiento de los lazos internos del movimiento, de los lazos con sus aliados, y el debilitamiento de los aliados mismos. Pero hemos sostenido que el movimiento pudo sobrevivir ante ambos ataques. Aún en la actualidad, el movimiento sigue siendo fuente de empoderamiento y una manera eficiente de ofrecer empleo a las mujeres, lo cual constituye en sí mismo un empoderamiento de las mujeres.

No hay duda de que la mayoría de comedores de los años noventa no tenían esa naturaleza, y que con el paso del tiempo, algunos de los comedores inicialmente «autónomos» perdieron parte de su independencia. Incluso los comedores más

---

<sup>61</sup> Entrevista a Martin Beaumont, director de la oficina Peruana de OXFAM-GB, 1 de diciembre de 2007.

progresistas tenían un horizonte limitado en términos de «cambios del equilibrio del poder». Gran parte de su «éxito» reside en que lograron sobrevivir y remplazar al Estado en sus funciones. En cierta medida, los obstáculos eran los mismos a los que vimos en nuestros estudios previos sobre la acción colectiva. Los obstáculos derivan de la naturaleza clientelista y divisionista de la política peruana, y de la falta de canales para integrar lo micro con lo macro en términos económicos o políticos. Así, la marcha con su propuesta no tuvieron respuesta. Lo que hemos añadido con este caso es un mejor entendimiento de la vulnerabilidad interna frente a la cooptación y la violencia: los valores colectivos se debilitaron por la presión de la necesidad económica y la violencia, y se incrementó el divisionismo.

Al inicio reconocimos que este artículo solo podía plantear preguntas respecto al papel del género en este caso de acción colectiva. La naturaleza de la actividad central —el suministro de alimentos— tiene un aspecto de género contingente en una sociedad como la peruana y la naturaleza de la actividad hizo que el movimiento fuese vulnerable tanto al divisionismo mediante la corrupción como a la cooptación. Pero en Zimbawe, Mugabe ha utilizado también la asistencia alimentaria como herramienta política, sin repercusiones de género: era un arma de castigo y cooptación para todos por igual. La transición del movimiento hacia la acción política se tropezó, sin duda, con la discriminación de género, pero claramente esto no fue más peligroso que el estado general de inhibición y des-empoderamiento creado por la política clientelista que ha reinado en el Perú en los últimos veinte años o más. En miras hacia el futuro, la organización enfrenta hoy una contradicción que no tiene nada que ver con el género: ¿cómo un movimiento que se construye sobre la base de criterios que no son propios del mercado puede evolucionar a actividades productivas que explícitamente se encuentran relacionadas el mercado?

Nuestro punto de vista es que aun la identidad de género y el origen étnico común contribuyeron con el sentido interno de solidaridad, lo cual a su vez fue una gran fuerza para contrarrestar la falta de confianza y autoestima, que eran consecuencia de una historia de doble discriminación. Ponemos acento en que el género, la etnicidad y la pobreza se combinan como fuentes de desigualdad de grupo y a la vez crean un sentido de solidaridad. Posiblemente no es fructífero tratar de separarlos. De este modo, cuando se exploran las implicaciones de políticas es importante notar que la jerarquía que hace a la sociedad sigma tan rígida y desigual se funda en una poderosa combinación de varias discriminaciones y que las mujeres indígenas/cholas ciertamente enfrentan barreras adicionales debido a su género. Hemos mostrado que estas mujeres encuentran respuestas constructivas a esta rigidez a pesar de las barreras que enfrentan todas las personas que tienen un origen indígena marginal en el Perú —la naturaleza de la política peruana, la

falta de canales de comunicación o representación, la cultura de clientelismo y la discriminación también—. No obstante, enfrentan además, la gran barrera «desempoderante» de una cultura machista unida a este conjunto de obstáculos.

Entonces, ¿hemos dado contexto al pesimismo de Figueroa? Sin duda, hemos presentado en este documento un esfuerzo colectivo crucial de desafío a la jerarquía de los grupos, pero también de los obstáculos que estos esfuerzos enfrentan. No podemos estar en desacuerdo en que las barreras para cambiar las desigualdades de poder entre grupos son enormes y más aún cuando varias jerarquías se sobrepone. Sin embargo, si una sociedad puede mejorar su entendimiento, tanto de este sistema de jerarquías, como de las barreras y las dinámicas en las que opera la acción colectiva, puede aumentar sus oportunidades para modificar esta rigidez y, tarde o temprano, las estructuras desiguales de la sociedad Sigma.



# ESCOLARIDAD Y TRABAJO INFANTIL: EXPLORACIONES SOBRE EL USO DEL TIEMPO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES<sup>1</sup>

*José Rodríguez y Silvana Vargas<sup>2</sup>*

## Introducción

El sistema escolar de Perú viene experimentando una paradoja. Por un lado, se observan elevadas tasas de cobertura en la educación escolar básica<sup>3</sup> y, por el otro lado, se reporta un bajo rendimiento escolar<sup>4</sup>. Este se observa tanto en las evaluaciones nacionales como internacionales<sup>5</sup>. Los reportes con los resultados de

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en el reporte final de la investigación «Escolaridad y Trabajo Infantil: Patrones y Determinantes de la Asignación del Tiempo de Niños y Adolescentes en Lima Metropolitana». Este estudio fue posible gracias al apoyo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), así como de la Dirección Académica de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (DAI-PUCP). El informe completo fue publicado como Documento de Trabajo n° 265 del Departamento de Economía.

<sup>2</sup> Departamento de Economía de la PUCP e Investigadora Asociada a la Universidad Nacional Agraria La Molina, respectivamente. Los autores desean agradecer la participación de Ana María Castillo, Zoila Bobadilla y July Cárdenas en la recolección de información, así como de Miguel Ángel Acevedo, Omar Chíncharo, Pablo Navarrete y Jimena Montenegro en la realización de esta investigación. Asimismo, agradecen a CESIP por facilitar el acceso a las zonas seleccionadas para esta investigación.

<sup>3</sup> Véase los cálculos oficiales más recientes en: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/indicadores/peru2007.do?cuadro=02-03>. Consulta realizada el 13 de febrero de 2009.

<sup>4</sup> Véase Espinosa, Giuliana y Torreblanca Alberto (2004). *Cómo rinden los estudiantes peruanos en comunicación y matemática: resultados de la evaluación nacional 2001*. Informe descriptivo. Documento de Trabajo UMC 1. Lima: Ministerio de Educación. Cuando a fines de los noventa aún no se disponía información sobre rendimientos escolares comparables con los de otros países, la paradoja era una alta cobertura y un bajo gasto en educación por alumno. Banco Mundial (2001). *Perú – La educación en una encrucijada. Retos y oportunidades para el siglo XXI*. Washington D. C.: Banco Mundial. Años después, al menos parte de esta paradoja, se aclaró: la alta cobertura con bajo gasto público corrían en paralelo con un bajo rendimiento escolar.

<sup>5</sup> Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2001). El primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado. Boletín UMC 9. Lima: Ministerio de Educación; y Caro, Daniel; Espinosa, Giuliana; Montané Angélica; y, Tam Mary (2004). *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes*

dichas evaluaciones muestran además una gran disparidad según tipo de gestión de la escuela —estatal o no-estatal—, área de ubicación de la escuela —urbana o rural—, lengua predominante de la población que atiende —hispano o vernáculo hablantes— y de tipo de escuela según su conformación — completas, es decir, un maestro por grado o sección, o incompletas, o con más de un grado con un mismo maestro—<sup>6</sup>.

A partir de análisis más detallados que identifican el papel de los determinantes de los bajos rendimientos, se ha encontrado que las variables más importantes son los «extra» escolares, es decir, los factores que no son propios del sistema educativo<sup>7</sup>. Así, los recursos económicos de la familia, el capital social y el capital cultural representan el mayor conjunto explicativo de los rendimientos escolares. Esto es consistente con el modelo de acumulación de capital humano que Figueroa<sup>8</sup> presenta en el contexto de una sociedad estratificada socialmente como la nuestra. Dadas las dotaciones iniciales de los insumos de producción de capital humano, el sistema educativo no constituye un mecanismo que contribuya a igualar oportunidades ni, en consecuencia, a hacer la sociedad menos desigual social ni económicamente.

En este contexto aún está pendiente entender mejor la relación entre trabajo infantil y acumulación de capital humano a través de la educación escolar. Así, por ejemplo, si la pobreza es el principal mecanismo que induce a las familias a priorizar las actividades generadoras de ingresos o de producción doméstica en vez de la educativas, es preciso responder a preguntas tales como: ¿cómo garantizar que los programas educativos serán exitosos mejorando y elevando la acumulación de capital humano? Hacer más atractivas las escuelas puede ser muy importante pero, eventualmente, no sea razón suficiente para lograr una mayor y mejor dedicación de los niños a adquirir escolaridad. ¿Será conveniente crear otros mecanismos que enfrenten las restricciones económicas de la familia? La

---

*peruanos de 15 años. Resultados del Perú en la evaluación PISA.* Documento de Trabajo UMC 6. Lima: Ministerio de Educación.

<sup>6</sup> Las llamadas escuelas «polidocentes completas» en un extremo y las escuelas «unidocentes» en el otro. En el medio se ubican diferentes formas de escuelas incompletas denominadas escuelas «polidocentes multigrado».

<sup>7</sup> Banco Mundial. Ob. cit.; Benavides, Martín (2002). Para explicar las diferencias en el rendimiento en matemática de cuarto grado en el Perú urbano: análisis de resultados a partir de un modelo básico. En Rodríguez y Vargas (editores). *Análisis de los resultados y metodología de las pruebas CRECER 1998.* Documento de Trabajo MECEP 13. Lima: Ministerio de Educación; y Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) (2004). *Factores asociados al rendimiento estudiantil. Resultados de la Evaluación Nacional 2001.* Documento de Trabajo UMC 9. Lima: Ministerio de Educación.

<sup>8</sup> Figueroa A. (2008a). *Nuestro mundo social. Introducción a la ciencia económica.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

creciente experiencia de programas de incentivos condicionados a la demanda sugiere la importancia de introducir mecanismos que induzcan estas decisiones por parte de las familias.

En este contexto, la investigación tuvo como objetivo central entender mejor cómo se usa y asigna el tiempo de la población en edad escolar. Si bien se ha hecho investigación aplicada en este campo, la disponibilidad de información constituye una restricción muy importante. En general, en el Perú no se ha hecho estudios de campo orientados a reconstruir los «presupuestos de tiempo», es decir, qué actividades se realiza y por cuánto tiempo a lo largo de, por ejemplo, una día típico en la vida de una persona. Es usual recoger información a través de las encuestas especializadas en empleo sobre las horas y días de trabajo. Pero es mucho más raro el acopio de información sobre el resto de las actividades. Es importante, en el caso de la población en edad escolar, saber si asisten o no a la escuela, por cuánto tiempo y con qué frecuencia lo hacen, si dedican tiempo en casa —solos o acompañados— para tareas escolares, si participan o no de actividades domésticas, con qué frecuencia e intensidad. Analizando más y mejor cómo se asigna el tiempo disponible puede ayudar a entender cuánto se invierte en capital humano.

El artículo tiene cinco secciones, incluida esta introducción. En la siguiente sección se presenta una revisión de la literatura teórica y empírica con énfasis en este último caso en la investigación aplicada en el Perú. La tercera sección presenta la metodología empleada. Allí se explican las fuentes primarias y secundarias empleadas en el trabajo. Los resultados del trabajo son expuestos y discutidos en la cuarta sección y las conclusiones en la quinta sección.

## Revisión de la literatura

En líneas generales, el estudio sobre el uso del tiempo ha sido tradicionalmente abordado desde la economía. Entre los enfoques teóricos más importantes se encuentra el propuesto por Becker<sup>9</sup>. Este utiliza la microeconomía para analizar distintos aspectos de la vida económica y social del individuo y la familia, y discute la manera en la que los recursos se asignan al interior del hogar. Así, algunos de los modelos de Becker aplican análisis microeconómico al comportamiento de la familia, entendiéndola como productoras y consumidoras de bienes y servicios, en donde el tiempo es un factor de producción para la producción doméstica. Otros

---

<sup>9</sup> Becker, Gary (1991). *A treatise on the family*. Enlarged edition. Cambridge: Harvard University Press; y (1993). *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: The University of Chicago Press.

modelos van más allá y hacen que la productividad del trabajo sea endógena, pues esta depende del capital humano adquirido a través, por ejemplo, de la escuela.

De otro lado, desde la antropología cultural, la psicología de la familia y la sociología también se ha realizado estudios acerca de la organización, asignación y uso del tiempo a través de sus propios enfoques. En la literatura, la noción de tiempo aparece vinculada con la de cambio social. En uno de los primeros tratados sobre el tiempo social, Sorokin y Merton señalaron que «ningún concepto de cambio era posible sin la categoría de tiempo»<sup>10</sup>. Así, desde las ciencias sociales, la evidencia empírica que existe acerca de la relación entre actividades de los niños y el uso del tiempo puede organizarse en dos grandes grupos: (i) aquella que discute desde la psicología social y la sociología las consecuencias del tiempo asignado por los padres a sus hijos sobre variables como, por ejemplo, el rendimiento escolar, la participación en pandillas, la delincuencia y el abuso de drogas<sup>11</sup>; y (ii) la que se refiere al análisis de los factores que afectan el uso del tiempo de los niños en actividades como la escolaridad y el trabajo.

### ***Modelos teóricos sobre uso del tiempo***

Bajo la tradición de los modelos de capital humano<sup>12</sup>, el tiempo disponible de una persona puede ser destinado a diversas actividades: ocio, trabajo —en el mercado laboral y en la producción doméstica— y acumulación de capital humano. El ocio es la actividad más vinculada con el bienestar, pues es el uso del tiempo el que brinda disfrute inmediato al individuo. Sin embargo, si se asume que los bienes y servicios que generan bienestar deben ser producidos en el ámbito doméstico —es decir, producidos en el hogar—, entonces el tiempo de ocio puede ser visto también como el uso de ese tiempo en la producción de bienes y servicios<sup>13</sup>. Asumir que los bienes de consumo son producidos de esta manera que la unidad de decisión respecto al consumo lo es también para la producción.

---

<sup>10</sup> Sorokin, Pitirim y Merton Robert (1937). Social time: a methodological and functional analysis. *American Journal of Sociology*, vol. 42, pp. 615.

<sup>11</sup> Nock, Steven y Kingston, P. (1988). Time with children: The impact of couples' work-time commitments. *Social Forces*, vol. 67, n° 1, pp. 59-85; Muller, Chandra (1995). Maternal employment, parent involvement and mathematics achievement. *Journal of Marriage and the Family*, vol. 57, n° 1, pp. 85-100; y Leibowitz, Arlene (1974). Education and home production. *American Economic Review*, vol. 64, pp. 243- 250.

<sup>12</sup> Schultz, Theodore (1963). *The economic value of education*. Nueva York: Columbia University Press y (1972). *Investment in human capital: the role of education and of research*. Nueva York: The Free Press.; Becker. Ob. cit.; y Mincer, Jacob (1974). *Schooling, experience and earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.

<sup>13</sup> Becker. Ob. cit.

Entre las primeras aplicaciones de este tipo de modelo en la economía peruana están las investigaciones sobre economías campesinas de la sierra peruana<sup>14</sup>. Estas investigaciones mostraron, entre otras cosas, cómo los miembros de la familia, incluyendo adultos y niños, cumplen diferentes funciones en las distintas actividades económicas. Entre las primeras se incluyen la producción de bienes y servicios que se ofrecen a los diferentes mercados y también son consumidas al interior de la misma familia.

Sin embargo, el tiempo destinado a la acumulación de capital humano — educación en general o escolaridad en particular, sin ser estas las únicas formas de acumular capital humano—, ha sido tratado, a *grosso modo*, en diferentes modelos que podemos agrupar en dos grandes familias. Una primera familia está constituida por aquellos modelos en donde la educación es un bien de consumo y, en consecuencia, no contribuye a generar más ingresos. En la segunda familia de modelos, en cambio, la educación es una forma de inversión en capital humano, con lo cual sí contribuye a generar ingresos en el futuro. Veamos algunos ejemplos de ambas familias de modelos.

Becker plantea un modelo en el que tener hijos considera dos aspectos: cantidad y calidad de los niños, entendiendo por calidad características como la salud y la educación, por ejemplo<sup>15</sup>. Ambos aspectos —cantidad y calidad— determinan directamente el bienestar de la familia. En otras palabras, el número de hijos y la calidad en cada uno de ellos son fines en sí mismos. En este tipo de modelo, la calidad de los niños no tiene ninguna consecuencia sobre el futuro bienestar de los niños. Esto es así porque el modelo es estático, es decir, no tiene un horizonte temporal para las decisiones de las familias ni la calidad de cada uno de los niños se vincula con su productividad laboral. Por ello las decisiones de las generaciones previas —de los padres— no afectan a las generaciones futuras —de los hijos—.

Una extensión del modelo calidad-cantidad incluye el tiempo como un activo<sup>16</sup>. Esto significa que el tiempo puede ser empleado en distintas actividades. El

---

<sup>14</sup> Figueroa, Adolfo (1981). *La economía campesina en la sierra del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; y González de Olarte, Efraín (1984). *Economía de la comunidad campesina: aproximación regional*. Lima: IEP.

<sup>15</sup> Becker. Ob. cit.

<sup>16</sup> El tiempo como activo es incluido en diferentes modelos de Becker. *Ibidem*. El más simple es el modelo de producción doméstica. En este los bienes de consumo son producidos domésticamente empleando insumos adquiridos en el mercado y tiempo. Véase también Gronau, Reuben (1986). Home production - a surrey. En Orley Ashenfelter y Richard Layard (editores). *Handbook of Labor Economics*. vol. 1. Amsterdam: North-Holland, pp. 273-304; y Rozenzweig, Mark y Evenson Robert, (1977). Fertility, schooling and economic contribution of children in rural India: an econometric analysis. *Econometrica*, vol. 45, n° 5, pp. 1065-1079.

número de niños y la calidad de los mismos pueden ser vistos como resultado de decisiones en las que la familia o individuo decide emplear recursos en la crianza y educación de los niños. Entre los recursos que se emplea en la crianza y la educación está el tiempo. Así, por ejemplo, estas actividades requieren que los padres dediquen parte de su tiempo a ellas sacrificando, por ejemplo, el trabajo por un salario. Por ello, un modelo de esta naturaleza implicará que el costo directo e indirecto de la crianza y educación está asociado con los salarios que reciben los padres. Una predicción de este modelo es que cuanto más alto son los salarios de mercado de la mujer, más costosa será la crianza de los niños. Esto puede explicar que se observe que las tasas de actividad de las mujeres hayan aumentado y, paralelamente, que las tasas de fecundidad hayan disminuido. Sin embargo, este modelo sigue siendo uno en el que la educación no contribuye con el capital humano o al menos no como capital que afecte la productividad laboral.

Las variaciones de este modelo permiten, además, analizar las decisiones sobre el uso del tiempo de todos los miembros de la familia, tanto de los padres como de los hijos<sup>17</sup>. En este modelo los niños pueden usar su tiempo en ocio, trabajo y escolaridad. Entre los determinantes de estas decisiones están los salarios de mercado del padre, de la madre y de los propios niños. Y si lo hubiera, de otras fuentes de ingreso autónomas que no dependen de las decisiones de las familias —que podrían ser, por ejemplo, las transferencias o donaciones del Estado a través de programas sociales—.

Los modelos hasta aquí mencionados tienen en común el ser estáticos, es decir, no hay un horizonte de tiempo para las decisiones de la familia, y tratan a la educación o como un bien de consumo o en todo caso como un bien que no contribuye con la productividad laboral. En ese sentido, la elección sobre la cantidad de escolaridad que predice este modelo nada tiene que ver con la vinculación entre escolaridad e ingresos en el futuro<sup>18</sup>. Sin embargo, permite analizar cómo las oportunidades laborales para los niños —reflejadas en parte en los salarios de mercado— pueden inducir que parte de su tiempo se destine al trabajo. También permite evaluar los efectos de los salarios de los padres sobre la decisión de la asignación del tiempo de los niños en diferentes usos y, en la medida que exista algún grado de sustitución directa o indirecta entre los diferentes bienes, por un lado, y entre los tiempos de adultos y niños, por el otro, es posible que los cambios en los salarios relativos —adulto-niño— induzcan también alteraciones en la asignación del tiempo de los niños.

---

<sup>17</sup> Véase el capítulo 7 de Becker. Ob. cit y su suplemento y Rosenzweig *et al.* Ob. cit.

<sup>18</sup> Vinculación que sí está presente en los modelos y estudios sobre tasas internas de retorno de la escolaridad.

La segunda familia de modelos en la tradición del capital humano introduce un horizonte temporal para las decisiones de las familias<sup>19</sup>. Esto implica que la educación también puede ser vista como una inversión. La idea descansa en un aspecto central del capital humano: la educación contribuye a incrementar las capacidades productivas del individuo, en particular en las actividades laborales. Así, a mayor educación le corresponderá mayor salario, manteniendo todas las otras características constantes.

La decisión de cuánta escolaridad adquirir incorpora ahora una nueva dimensión: la educación puede ser apreciada como bien de consumo y también como mecanismo que permite potenciar la capacidad productiva del individuo y, en consecuencia, su capacidad de compra de bienes y servicios a través de los mayores ingresos que el mercado laboral. Así, la educación es un medio para generar capacidad de compra en el futuro y, a través de ello, acceder a mayores opciones de alcanzar mejores niveles de bienestar.

En estos modelos, invertir en escolaridad —para incrementar el acervo de capital humano— requiere el uso de recursos escasos: tiempo y otros bienes y servicios que a ello contribuyen. Dado que adquirir escolaridad es un largo proceso —en el Perú la educación básica tiene once años solo considerando la primaria y la secundaria—, se incurrirá en costos directos e indirectos. Los costos directos son representados por la adquisición de bienes y servicios —materiales educativos y derechos académicos, por ejemplo—, mientras los costos indirectos son las oportunidades económicas descartadas por destinar tiempo a la adquisición de escolaridad, como trabajar.

En este tipo de modelos de decisiones intertemporales es crucial la capacidad financiera del individuo —o su familia— a lo largo del horizonte de vida. Más aún la capacidad de endeudarse y traer al presente ingresos futuros puede ser crucial para determinar los consumos e inversiones óptimos<sup>20</sup>. Así, si la familia no dispone en el presente los recursos ni tiene acceso a fuentes de financiamiento, es posible que no pueda adquirir la cantidad óptima de escolaridad. Esto sucede si la familia no tiene acceso o tiene acceso limitado a los mercados de crédito<sup>21</sup>.

El modelo descansa en dos relaciones fundamentales, una vincula los ingresos laborales con el acervo de capital humano y la otra vincula el capital humano con el acervo de factores hereditarios. Los factores hereditarios son de dos tipos, aquellos sobre los que la familia no tiene control o no tiene mayor capacidad de

---

<sup>19</sup> Véase la segunda parte del capítulo 1 de Becker. Ob. cit., así como el capítulo 7 y su suplemento.

<sup>20</sup> Los mercados de crédito representan fuentes de financiamiento para incrementar la capacidad de gasto de la familia en el presente.

<sup>21</sup> El propio Becker Ob. cit. contempla ambas variantes en el suplemento al capítulo 7.

decisión — características biológicas y culturales— y aquellos sobre los que tiene capacidad de decisión —cuánta escolaridad adquieren los padres para sus hijos—. Si la familia no enfrenta restricciones para acceder al crédito, las diferencias en las cantidades de escolaridad entre individuos dependerán más de los factores hereditarios culturales y biológicos, mientras que si enfrenta restricciones de acceso al crédito, los años de escolaridad dependerán más de los recursos que la familia logró asignar en la educación de sus hijos. Puesto en términos de movilidad social, esta será más limitada cuando las familias no pueden elegir las cantidades óptimas debido al acceso limitado a fuentes de financiamiento, mientras que será mayor cuando sí tienen acceso al crédito.

Dado que en este segundo tipo de modelos la educación es inversión la decisión de realizarla o no, depende de la comparación del valor presente del beneficio neto de las diferentes alternativas que enfrenta. Si invertir en educación tiene un beneficio neto presente más alto que no invertir, entonces el modelo predice que la familia adquirirá en educación para sus hijos. Sin embargo, poder elegir entre las alternativas supone el acceso a financiamiento. Si la propia familia dispone de los recursos para cubrir los gastos en educación, solo tendrá que asegurarse de que esa inversión sea al menos tan rentable como lo es la mejor alternativa de inversión en el mercado. Pero si la familia no dispone de los recursos financieros dependerá del acceso a fuentes de financiamiento. Si tiene acceso deberá asegurarse que el retorno de la educación es al menos tan alto como el costo financiero que representa endeudarse. Pero si no tiene los recursos ni tiene acceso al crédito, la cantidad de educación que adquirirá no necesariamente será la óptima y eso implica que será inferior.

La literatura teórica sobre trabajo infantil desarrollada ha puesto énfasis en modelos estáticos. Ello, en parte, por las dificultades de utilizar los modelos intertemporales en investigación aplicada y en parte, probablemente, porque el problema del trabajo infantil está más asociado a situaciones en las que las familias sufren restricciones de crédito —por acceso o por capacidad— y, en consecuencia, no es viable para ellas traer al presente capacidad de gasto del futuro. Esto último implica que las decisiones del presente están limitadas por los recursos que puede generar en el presente<sup>22</sup>.

Basu y Van<sup>23</sup> elaboran un modelo centrado en la economía del trabajo infantil. El modelo se basa en dos supuestos: primero, el niño será enviado a trabajar solo

---

<sup>22</sup> Si no tienen capacidad de ahorro en cada periodo las decisiones serán tomadas considerando solamente los ingresos de ese periodo.

<sup>23</sup> Basu, Kaushik y Pham Hoang Van (1998). The economics of child labor. *The American Economic Review*, vol. 88, n° 3, pp. 412-427.

si el ingreso laboral del resto de la familia —el de los padres, excluyendo el que generan los niños— es muy bajo —el axioma del lujo— y, segundo supuesto, el trabajo del niño y del adulto son sustitutos en el mercado laboral —el axioma de la sustitución—. Así, en este modelo, la pobreza y los salarios relativos de los niños respecto al de los adultos son las variables que hacen que el trabajo infantil sea una decisión económica de las familias. El modelo tiene dos equilibrios posibles, uno con bajos ingresos laborales de los padres y niños trabajando, y el otro con ingresos laborales de los padres altos y sin niños trabajando.

En ese contexto prohibir el trabajo infantil no es la mejor ni la más efectiva manera de frenarlo. No será mejor si esto representa una mayor probabilidad de mantener a las familias en situación de pobreza y tampoco será efectiva si no existen los mecanismos a través de los cuales la prohibición sea realmente respetada. Lo que la literatura teórica señala es que el trabajo infantil puede ser visto como un *dynastic trap*<sup>24</sup>, es decir, como un mecanismo de perpetuación de la pobreza: los niños que trabajan no acumulan el capital humano que necesitan para salir de la pobreza y, en consecuencia, sus hijos también tendrán que trabajar.

En una versión más reciente del modelo anterior, Basu y Tzannatos le incorporan un tercer mecanismo no económico tomado de Zelizer<sup>25</sup>. Según este tercer mecanismo, la sociedad tiene en diferentes momentos concepciones distintas acerca de la infancia y asociadas a ellas se establecen normas sociales —de *facto* o de *jure*— que pueden ser cambiantes. Así, en ciertas sociedades el carácter masivo de pobreza hace que el trabajo infantil sea más generalizado y ello lleva a que la sociedad lo acepte como práctica común. A medida que la pobreza disminuye el trabajo infantil se hace menos frecuente y empieza a ser visto como algo negativo y se genera un costo social —por el estigma vinculado al trabajo infantil—. Dicho de otra forma, cuanto más masivo es el trabajo infantil en una sociedad es más probable que una familia esté dispuesta a hacer o permitir que los niños trabajen.

Los modelos mencionados hasta aquí tienen en común que asumen que el capital humano es aproximado con los años de escolaridad. Así, invertir en educación es gastar recursos para acumular años de educación. Figueroa<sup>26</sup> recoge algunos elementos de los modelos presentados y le agrega algunos supuestos que lo hacen interesante para discutir los procesos de acumulación de capital humano en el contexto de sociedades muy estratificadas como la nuestra.

<sup>24</sup> Basu, Kaushik y Tzannatos Zafiris, (2003). The global child labor problem: what do we know and what can we do? *The World Bank Economic Review*, vol. 17, n° 2, pp: 147-173.

<sup>25</sup> Zelizer, V. A. (1985). *Pricing the priceless child: the changing social value of children*. Nueva York: Basic Books.

<sup>26</sup> Figueroa. Ob. cit.

Primero, el stock de capital humano tiene una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Es decir, una misma cantidad de años de educación pueden reflejar diferentes calidades de capital humano. Segundo, la provisión de los servicios educativos — las escuelas— no es homogénea en calidad. Esta depende en buena medida de si es provista por el sector privado o por el sector público.

La producción de capital humano en el modelo de Figueroa responde a un proceso en el que la calidad de los estudiantes —capacidades cognitivas—, la calidad de la escuela —recursos que utiliza— y la duración del propio proceso —años de escolaridad— son los tres conjuntos de determinantes o insumos. Al no estar distribuidos de manera uniforme entre los estratos de la sociedad, la producción de educación reproduce las desigualdades iniciales y, en consecuencia, no resulta siendo o constituyéndose es un mecanismo igualador social ni económico. El modelo predice que los mismos años de escolaridad pueden reflejar diferentes cantidades de capital humano. La razón es que ni las escuelas son de igual calidad —aunque pueden ofrecer procesos educativos de la misma longitud—, ni los estudiantes tienen las mismas capacidades de aprendizaje, puesto que el contexto familiar no brinda las mismas oportunidades en los diferentes estratos sociales.

### ***La investigación empírica sobre uso del tiempo en el Perú***

Es importante mencionar que las posibilidades de hacer una investigación empírica sobre trabajo infantil y, en general, sobre la asignación y uso del tiempo de los niños, continúa siendo muy limitada por la escasa de información adecuada que cubre este fenómeno. Esta limitación es importante en el caso de Perú. Los módulos sobre actividad laboral se aplican a las personas de catorce años y más de edad y son excepciones las encuestas que han extendido el rango de edad hasta menores de seis años. Después del trabajo de Verdera<sup>27</sup> no se ha hecho ninguna otra revisión tan exhaustiva de las fuentes de información sobre trabajo infantil. En el 2009 seguimos con cifras poco precisas de la magnitud de este fenómeno, siendo las más recientes las de los años 2000 y 2001.

Una de las mayores preocupaciones del trabajo infantil está vinculada con el conflicto, o potencial conflicto, entre la adquisición de escolaridad —que no es solo asistencia a la escuela— y el trabajo —incluyendo los quehaceres en el hogar— en la población en edad escolar. Alarcón<sup>28</sup> y Verdera representan las dos visiones opuestas que se desarrollaron durante la década pasada sobre las

<sup>27</sup> Verdera, Francisco (1995). *El Trabajo Infantil en el Perú. Diagnóstico y Propuestas*. Lima: IEP.

<sup>28</sup> Alarcón, Walter (1991). *Entre calles y plazas. El trabajo de los niños en Lima*. Lima: ADEC-ATC, Instituto de Estudios Peruanos y UNICEF.

consecuencias del trabajo infantil. Mientras Alarcón sostiene no haber encontrado evidencia contundente de que el trabajo infantil tenga consecuencias desfavorables sobre el rendimiento escolar de los niños, Verdera sostiene que sí, incluso a partir de los propios resultados de Alarcón. Sin embargo, los análisis de causalidad son relativamente limitados en ambos casos.

### **Escuela y trabajo: ¿caras opuestas de la misma moneda?**<sup>29</sup>

Para el caso peruano, la literatura ha mostrado que entre el 20 y 30% de los menores de diecisiete años participa en actividades laborales, alrededor de 90% asiste a la escuela y aproximadamente 75% realiza actividades domésticas en su propio hogar. En las áreas rurales, la tasa de participación en actividades laborales es entre tres y cuatro veces más grande, mientras que la tasa de asistencia es menor entre el 10 y 15%, en comparación con la de las áreas urbanas<sup>30</sup>. La gran mayoría de los que trabajan también asiste a la escuela tanto en las áreas urbanas como en las rurales, con lo que menos del 5% de esta población solo trabaja. La proporción de los menores de edad que solo trabaja en áreas rurales es mayor, pero esta no alcanza al 10%. Al final, se estima que a inicios del nuevo milenio entre 1,8 y 2,0 millones de menores trabaja a escala nacional.

Entre quienes trabajan y asisten a la escuela es posible que las horas de trabajo se hagan a costa de las tareas escolares o de actividades que son extensión y complemento de las actividades escolares o educativas. De otro lado, es posible que el tipo de trabajo realizado por los niños sea de tal naturaleza que afecte sus condiciones para la asistencia a la escuela — cansancio o agotamiento—. También es posible que las actividades, o al menos algunas de ellas, realizadas en el trabajo sean tales que contribuyan a desarrollar ciertas habilidades que son útiles para aprender en la escuela o refuerzan los aprendizajes en la misma.

La investigación aplicada más reciente no utiliza como indicador del proceso de acumulación de escolaridad la tasa de asistencia a la escuela, sino indicadores que reflejan mejor la propia acumulación de educación escolar. Uno de ellos es un indicador que refleja la magnitud del atraso escolar que surge de la comparación de la edad observada con relación a los años de escolaridad alcanzados.

<sup>29</sup> Es importante advertir que si bien antes de la década del noventa se hizo investigación respecto al trabajo infantil, esta literatura no será revisada en este capítulo.

<sup>30</sup> INEI y OIT (2002). *Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, 2001*. Lima: INEI; Rodríguez, José (2002). *Adquisición de educación básica escolar en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar*. Documento de Trabajo MECEP 16. Lima: Ministerio de Educación; INEI y UNICEF (2004). *El estado de la niñez en el Perú*. Lima: INEI y UNICEF; y García-Nuñez, Luis (2006). *Oferta de trabajo infantil y el trabajo en los quehaceres del hogar. Informe final del Proyecto Mediano del CIES*. Lima: Mimeo. <<http://cies.org.pe/files/active/0/pm0441.pdf>>.

Otro indicador más preciso de los logros escolares es el que recoge los resultados de las pruebas de rendimiento escolar. Este indicador tiene la virtud de reflejar mejor los logros en términos de aprendizaje y no el solo hecho de que un menor de edad esté o haya pasado por la escuela.

Desde la perspectiva de un modelo de capital humano, que ha sido de una u otra forma el modelo conceptual que está detrás de la mayor parte de la investigación empírica, los distintos trabajos han sometido a prueba diversas hipótesis que buscan establecer la asociación entre características de los individuos, de sus familias y del contexto más amplio que representa la comunidad en donde vive la familia, con los distintos usos del tiempo de los menores.

Los modelos empíricos han buscado explicar la probabilidad de asistir a la escuela, la probabilidad de participar en la fuerza laboral y, recientemente, la probabilidad de participar en los quehaceres del hogar. Los análisis de la participación tanto en la fuerza laboral como en los quehaceres del hogar han llevado a analizar también las horas dedicadas a una y otra actividad —las ofertas de trabajo y de quehaceres del hogar—. Sin embargo, se ha investigado menos las horas dedicadas a la educación escolar, en parte, porque la longitud de la jornada escolar es fija —no es algo que el niño o niña decida y, en consecuencia, escoja— y por ello su variabilidad no puede ser objeto de análisis. Pero tampoco ha sido objeto de mucho análisis el tiempo que, adicionalmente, al de la asistencia a la escuela se asigna a la educación escolar —tiempo para tareas o para repasar lo aprendido en la escuela—. La mirada más detallada y fina del uso del tiempo de los niños ha sido más bien abordada por la investigación empírica a través de casos que usualmente ha sido hecho empleando métodos etnográficos.

### **Escolaridad y participación laboral: síntesis de los hallazgos empíricos**

De los modelos de capital humano se desprende que la inversión en capital humano depende de los recursos o dotaciones económicas, sociales y culturales de los que dispone la familia. Además, el capital humano depende de algunas características que pueden ser, en menor o mayor grado, modificadas a través, precisamente, de las decisiones de inversión en capital humano. En Becker se usa el concepto «dotaciones innatas», aludiendo a aquello que el individuo recibe de sus padres y que no son modificables o difícilmente lo pueden ser. Un ejemplo de capacidad innata podría ser la inteligencia del individuo. Hay un gran debate al respecto y no pretendemos cubrirlo aquí pero sí nos parece interesante usar esta distinción para introducir la idea de que hay aspectos o dimensiones que son más fáciles o propensas a ser modificadas, mientras que otras son mas bien restricciones o limitaciones y son más difíciles de remontar.

Así, por ejemplo, la riqueza económica de la familia, las dotaciones culturales y el capital social a través de las relaciones sociales de la familia pueden ser vistas como dotaciones que el individuo enfrenta durante la edad de formación escolar y, en ese sentido, representan sus restricciones. El modelo predice que a mayores dotaciones —sociales, culturales y económicas— mayor será la posibilidad de invertir en capital humano. La investigación empírica ha tratado de someter a prueba algunas hipótesis para contrastar su relevancia empírica. Estas han llevado a medir el rol de (i) el ingreso corriente de las familias, (ii) el tamaño de la familia, (iii) los niveles educativos y culturales de los padres, y (iv) la riqueza de la familia.

Los ingresos y las medidas *proxies* de la riqueza de la familia no siempre han mostrado una asociación clara con la asistencia a la escuela y la participación en la fuerza laboral como predicen los modelos. Así, por ejemplo, Rodríguez y Abler<sup>31</sup> (1998) encontraron para Perú que la probabilidad de participar en actividades laborales disminuye con el ingreso familiar, pero este no tiene una correlación significativa —estadísticamente— con la probabilidad de asistir a la escuela. Un resultado aún menos claro encuentra Alcázar *et al.*<sup>32</sup>: ni la asistencia a la escuela ni la participación laboral aparecen correlacionados con los ingresos familiares en el caso de las áreas rurales de Perú. El trabajo de Alcázar *et al.* abarca diez países latinoamericanos en donde los ingresos familiares tienen una asociación significativa en seis de los diez países para la probabilidad de asistir a la escuela, y en siete de los diez para la probabilidad de participar en la fuerza laboral.

Cortez encontró que los ingresos del resto de los miembros de la familia no correlacionan significativamente con las horas de trabajo de los menores<sup>33</sup>. Por otro lado, García encuentra que la oferta de trabajo de los menores está negativa y significativamente correlacionada con el ingreso no laboral de la familia en términos per cápita<sup>34</sup>. García también encuentra que el ingreso del menor está positivamente correlacionado, pero ni el ingreso laboral del padre o el de la madre lo está con las horas ofrecidas por los menores. Los resultados de García sugieren, entonces, que el denominado «axioma de la sustitución» no se corrobora empíricamente pero sí el «axioma del lujo».

---

<sup>31</sup> Rodríguez, José y Abler David, (1998). Asistencia a la escuela y participación de los menores en la fuerza de trabajo en el Perú, 1985-1994). *Economía*, vol. XXI, n° 41, pp. 215-253.

<sup>32</sup> Alcázar, Lorena, Rendón Silvio y Wachtenheim Erik (2001). *Trabajando y estudiando en América Latina rural: decisiones críticas de la adolescencia*. Documento de Trabajo n° 3. Lima: Instituto Apoyo.

<sup>33</sup> Cortez, Rafael (2000). *Acumulación de capital humano: el desempeño escolar en el Perú*. Mimeo. Lima: Departamento de Economía, Universidad del Pacífico.

<sup>34</sup> García. Ob. cit.

Por otro lado, Jacoby<sup>35</sup> encuentra que en el contexto rural la probabilidad de repetir un grado en la escuela está negativamente asociada con el ingreso familiar —o *proxies* de riqueza como los bienes durables—. Es importante resaltar que este hallazgo es más claro en contextos en donde las familias sufren de restricción de crédito.

Mucho más clara es la correlación encontrada entre la educación de uno o ambos padre, los diferentes indicadores de asistencia a la escuela y la participación en la fuerza laboral de los menores. El nivel educativo de uno de los padres —aproximado por los años de escolaridad— incrementa la probabilidad de asistir a la escuela<sup>36</sup>, disminuye el atraso escolar<sup>37</sup> y también la probabilidad de repetir de grado<sup>38</sup>. Por otro lado, la educación de los padres está correlacionada de manera negativa con la probabilidad de trabajar<sup>39</sup>, así como con las horas de trabajo de los menores<sup>40</sup>.

El tamaño de la familia, su composición según edades y hasta la posición entre los hermanos muestran algunas correlaciones no sistemáticas. En Rodríguez y Abler y Rodríguez<sup>41</sup>, el tamaño de la familia no resulta siendo una variable estadísticamente significativa ni para la asistencia a la escuela ni para la participación laboral. Alcázar *et al.* desagrega el tamaño de la familia según número de niños, adolescentes, adultos y ancianos, y no encuentra que la asistencia a la escuela esté correlaciona con el tamaño y composición de la familia. Sin embargo, el número de niños y de adultos sí correlaciona de forma positiva y negativamente, respectivamente, con la probabilidad de trabajar. Patrinos y Psacharopoulos encuentran que el tamaño y el número de hermanos que no asisten a la escuela afectan la asistencia escolar<sup>42</sup>. Para García, la oferta de trabajo de los menores no está asociada ni con el número de adultos ni el número de menores en el hogar<sup>43</sup>.

---

<sup>35</sup> Jacoby, Hanan (1994). Borrowing Constraints and Progress Through School: Evidence from Peru. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 76, n° 1, febrero, pp. 151-160.

<sup>36</sup> Ilon, Lynn y Peter Moock (1991). School Attributes, Household Characteristics and Demand for Schooling: A Case Study of Rural Peru. *International Review of Education*, vol. 37, n° 4, pp. 429-452; Alcázar *et al.* Ob. cit. y Rodríguez Ob. cit.

<sup>37</sup> Cortez. Ob. cit.

<sup>38</sup> Jacoby. Ob. cit. y Rodríguez Ob. cit.

<sup>39</sup> Rodríguez y Abler Ob. cit.; Ray, Ranjan (2000). Analysis of child labour in Peru and Pakistan: a comparative study. *Journal of Population Economics*, vol. 13, pp. 3-19; Alcázar *et al.* Ob. cit.; Rodríguez. Ob. cit.

<sup>40</sup> Cortez. Ob. cit. y García. Ob. cit., respectivamente.

<sup>41</sup> Rodríguez y Abler Ob. cit. y Rodríguez. Ob. cit.

<sup>42</sup> Patrinos, Harry A. y Psacharopoulos George (1997). Educational performance and child labour in Paraguay. *International Journal of Educational Development*, vol. 15, n° 1, pp. 47-60.

<sup>43</sup> García. Ob. cit.

En un estudio realizado en zonas rurales del Perú, Vargas encontró evidencia que sostiene que la organización social del tiempo de los niños en estas zonas varía a tres niveles—entre regiones, entre comunidades de la misma región y al interior de las comunidades—<sup>44</sup>. En la sierra, los niños y niñas inician su ayuda en el hogar a edades muy tempranas y, frecuentemente, la combinan con la asistencia a la escuela. A medida que crecen, los niños dedican más tiempo a ayudar con las labores agrícolas, mientras las niñas se involucran en las actividades domésticas y de la chacra. En contraste, en la selva, la participación de los niños en actividades no escolares es menor cuando son pequeños. No obstante, a medida que crecen, los varones inician su participación en la agricultura. A diferencia de lo que ocurre en la sierra, la agricultura y la extracción de madera en la selva son actividades altamente demandantes en términos de fuerza física y habilidades. Por tanto, la participación en estas actividades, usualmente, no permite la combinación con actividades escolares, lo que conlleva a la deserción escolar.

En el terreno de las consecuencias del trabajo sobre la escolaridad, UMC y Gunnarsson, Orazem y Sánchez<sup>45</sup> encuentran una correlación negativa entre rendimiento escolar —medido con los puntajes obtenidos en las pruebas de rendimiento— y el hecho de trabajar por parte de los escolares. Es más, el efecto negativo del trabajo se hace más patente con la duración de la jornada de trabajo. Gunnarsson *et al.* también han encontrado que el atraso escolar estaría asociado causalmente con la incidencia del trabajo infantil.

Otro tema al que la literatura ha asignado considerable atención son las interacciones entre trabajo infantil, educación y género. En América Latina se han identificado algunas tendencias a la luz del análisis de las encuestas nacionales. Estas han sido puestas en marcha en doce países de la región con el apoyo del SIMPOC de OIT-IPEC en los últimos años. El análisis de estos datos ha permitido evaluar la naturaleza de estas relaciones según rama de actividad económica y ocupación. Así, se ha encontrado que los niños y adolescentes varones muestran tasas de participación más altas en las ramas correspondientes a servicios, agricultura y comercio, mientras que las niñas y adolescentes mujeres lo hacen en la rama de servicios<sup>46</sup>.

De otro lado, debido a la «invisibilidad» del trabajo doméstico se ha realizado una serie de investigaciones aplicadas para comprender mejor el tema. En términos

<sup>44</sup> Vargas, Silvana (2000). *The Social Organization of Children's Time in Peruvian Rural Communities*. Tesis doctoral. The Pennsylvania State University.

<sup>45</sup> UMC (2004); y Gunnarsson, Victoria; Orazem Meter; y, Sánchez Mario, (2004). *Child labour and school achievement in Latin America*. Mimeo, respectivamente.

<sup>46</sup> OIT (2005b). *Manual de análisis de datos e informes estadísticos sobre el trabajo infantil*. Ginebra: OIT-IPEC.

de hallazgos, en un estudio comparativo sobre Ghana, Ecuador y las Filipinas se encontró que la participación de las niñas en la agricultura, trabajo doméstico y explotación sexual compartía características similares en los tres países y que, además, el tiempo asignado a ellos no era contabilizado como «trabajo» ni por las niñas ni por sus familias. Así, se habla de la triple carga que experimentan las niñas: trabajo fuera del hogar, las tareas dentro del hogar y la escuela. Finalmente, una de las conclusiones de estos estudios es que el contexto familiar y cultural determina la asignación de roles y refuerza la exclusión —sobre todo de las niñas— de las esferas de la educación y otros derechos ciudadanos<sup>47</sup>. Para el caso del Perú, algunos estudios revelan que —si bien las niñas muestran una mayor probabilidad de desertar debido a su participación en actividades domésticas<sup>48</sup>, a la mayor intolerancia de la familia frente a la repetición de grado de ellas<sup>49</sup> o al embarazo adolescente<sup>50</sup>— la brecha entre varones y mujeres está disminuyendo y la diferencia académica a favor de ellos empieza a desaparecer, sobre todo en los cursos de lenguaje<sup>51</sup>.

## Metodología

Dada su complejidad, la investigación acerca de la asignación del tiempo y sus determinantes debería estar orientada a generar respuestas completas e integrales. En ese sentido, desde las Ciencias Sociales se ha venido realizando distintos esfuerzos por integrar las técnicas de recolección de información cuantitativa y cualitativa, en lo que se conoce como «estudios de modelos mixtos»<sup>52</sup>. La principal motivación para integrarlos es utilizar al máximo los aportes de cada uno de ellos con la finalidad de lograr una mejor comprensión de los problemas.

---

<sup>47</sup> International Labor Organization (ILO ) (2004). *Girl Child Labour in Agriculture, Domestic Work and Sexual Exploitation. The cases of Ghana, Ecuador and The Philippines*. Ginebra: ILO.

<sup>48</sup> Cueto, Santiago (2000). *Factores predictivos del rendimiento escolar e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

<sup>49</sup> Guadalupe, César (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: MECER, Ministerio de Educación.

<sup>50</sup> Alcázar, Lorena (2006). *Consecuencias socio-económicas de la maternidad adolescente: ¿Constituye un obstáculo para la formación de capital humano y el acceso a mejores empleos?* Documento de Trabajo. Lima: GRADE.

<sup>51</sup> Benavides, Martín (2006). *Educación de las niñas. Lecciones del proceso peruano. Informe final de consultoría*. Lima: GRADE.

<sup>52</sup> Creswell, John (1995). *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage; Publications Tashakkori, Abbas y Teddlie Charles (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Dicho lo anterior, existen razones para justificar por qué estas deben integrarse, en particular, en un estudio sobre los determinantes del tiempo infantil y adolescente. En esa línea, Rossman y Wilson<sup>53</sup> han sugerido que existen, por lo menos, tres razones: (i) facilitar la confirmación o corroboración de cada una — triangulación—; (ii) elaborar y desarrollar un análisis que brinde mayor detalle y perspectiva; e (iii) iniciar nuevas líneas de pensamiento a través de la atención a las «sorpresas» o paradojas que arrojan los resultados de la investigación. Asimismo, diversos investigadores han argumentado que las ventajas de comparar estas técnicas benefician a ambas de manera simultánea. La investigación cuantitativa puede apoyar a la cualitativa proporcionando elementos en la fase del diseño, así como información preliminar, evitando el «sesgo de las elites». De otro lado, la investigación cualitativa puede informar a la cuantitativa proporcionando apoyo conceptual, facilitando el proceso de recolección de información y validando, clarificando e ilustrando los resultados durante la fase del análisis.

### ***Etapas y fuentes de información***

La investigación estuvo organizada en dos etapas. La primera tuvo como objetivo identificar, describir y analizar la evolución y tendencias de trabajo infantil y escolaridad en los últimos años. La segunda etapa consistió en el levantamiento y análisis de fuentes de información primaria y supuso a su vez tres momentos: (i) validación de instrumentos a través de técnicas cualitativas, (ii) diseño y aplicación de técnicas cuantitativas y (iii) complemento de información con técnicas cualitativas.

Las principales fuentes de información secundaria utilizadas fueron las encuestas de hogares. Por un lado, la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) que se realizaron para algunos años entre 1985 y 2000, y por otro lado, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), que se empezó a realizar desde 1997 y continúa hasta el día de hoy. De estas dos fuentes de datos de amplia cobertura nacional y temporal, las ENNIV brindan más información, puesto que en el módulo correspondiente a actividades laborales incluyen la población desde los seis años, mientras que las ENAHO solo lo hacen con la población a partir de los catorce años<sup>54</sup>. A fines del año 2007 el INEI realizó la Encuesta sobre

---

<sup>53</sup> Rossman, Gretchen y Wilson Bruce (1984). Numbers and words: Combining quantitative and qualitative methods in a single large-scale evaluation study. *Evaluation Review*, vol. 9, n° 5, pp. 627-643.

<sup>54</sup> Las primeras ENAHO, entre 1995 y 1997, incluyeron en el módulo laboral (módulo 500) la población desde los seis años de edad. Luego se redujo a la población de catorce años y más. Luego, a partir del año 2001, se incluyó dos preguntas en el módulo de miembros del hogar (módulo 200)

Trabajo Infantil (ETI) con el apoyo y como parte del Programa SIMPOC de la OIT. Esta encuesta fue diseñada para recoger información sobre trabajo infantil. Sin embargo, los resultados aún no se conocen públicamente.

La segunda etapa consistió en la recolección de fuentes de información primaria acerca de los patrones de asignación del tiempo y sus determinantes en tres escenarios en Lima Metropolitana. El objetivo de esta fase fue identificar los patrones de asignación del tiempo intrafamiliar, con énfasis en los resultados educativos y actividades productivas. El trabajo de campo se realizó durante la época escolar —noviembre y diciembre de 2005—<sup>55</sup>. Para el acopio de información se utilizó un paquete de instrumentos de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativa, tomando como referencia ejercicios metodológicos similares<sup>56</sup>. Entre otros instrumentos se diseñó: (i) las encuestas aplicadas a los niños, niñas y adolescentes (NNA en adelante), (ii) las matrices de uso del tiempo aplicadas a los NNA, (iv) la guía de observación del entorno y (v) la guía de grupos focales.

### ***Selección de las zonas de estudio***

Para fines del trabajo de campo, la investigación identificó y seleccionó tres entornos o escenarios en Lima Metropolitana. Estas zonas fueron seleccionadas de acuerdo a tres criterios: (i) ubicación geográfica, (ii) incidencia de «trabajo infantil peligroso», y (iii) grado de competencia sobre el tiempo de niños y adolescentes debido a características propias de la actividad económica que realizan, es decir, tareas involucradas, frecuencia, riesgos asociados, estacionalidad.

El primer criterio pretendía abarcar diversas zonas de la ciudad capital que —aunque sin pretensiones de generalización posterior— pudieran dar una mirada

---

sobre la población de 6 a 13, primero, y de 6 a 20, después. Sin embargo, como se verá más adelante, esta información es indirecta —reportada por el jefe de familia— y solo permite aproximarse a la PEA ocupada, no a la PEA total.

<sup>55</sup> Si bien la investigación involucró tres rondas de toma de información, el presente artículo solo se refiere a los resultados de la primera ronda.

<sup>56</sup> International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) (1995). *Measurement and valuation of unpaid contribution: accounting through time and output*. Santo Domingo: INSTRAW. Esta publicación fue realizada en el marco de la discusión de los Sistemas Nacionales de Cuentas, con el objetivo de sistematizar y discutir diversos enfoques para la medición de las llamadas actividades productivas no asociadas al mercado —*non-market productive activities*, en inglés—. Ello como una iniciativa para aprender a medir —y con ello, asignar valor— a las actividades realizadas en el hogar. En ese sentido, el documento presenta tanto una clasificación de estudios sobre el tema —estudios sobre el uso del tiempo en base a poblaciones, estudios de observación, entrevistas con el apoyo de sistemas informáticos, entre otros— como una serie de instrumentos para la recolección de datos, como los cuestionarios estilizados para el registro de actividades, el diario de actividades específicas y la matriz de tiempo según actividad. Esta investigación tomó algunos de estos instrumentos como referencia para desarrollar los propios.

actualizada de la condición de la niñez y la adolescencia en materia de actividades económicas y logro educativo. El segundo criterio relevó la práctica de actividades que pudieran ser consideradas, de acuerdo al Convenio 182° de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Peores Formas del Trabajo Infantil (1999), como «trabajo peligroso». Este es definido como aquel que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños<sup>57</sup>. El tercer criterio aludió a las posibles diferencias en los modelos de configuración entre actividades económicas y educativas que, propusimos, variarían debido a las características de las primeras.

Fue así que, tomando en cuenta estos criterios, se seleccionaron tres entornos que incluyeron las siguientes actividades: (i) reciclaje de residuos sólidos en las Lomas de Carabayllo (distrito de Carabayllo, Cono Norte), (ii) fabricación de ladrillos en Huachipa (distrito de Lurigancho, Cono Este) y (iii) comercio ambulatorio y actividades asociadas en el Mercado Mayorista N° 1 «La Parada» (distrito de La Victoria, Lima Centro).

### ***Selección de casos***

Una vez identificados los tres entornos se procedió a la selección de niños, niñas y adolescentes en cada uno de ellos. A fin de responder a los objetivos de investigación se consideró tres subgrupos o estratos: (i) aquellos que solo estudian, (ii) aquellos que estudian y trabajan, y (iii) aquellos que solo trabajan. Con estos estratos en consideración, el procedimiento de selección de casos siguió la lógica de un muestreo intencional por cuotas, en donde intervinieron las variables género y grupo de edad, con el fin de facilitar las comparaciones. Para este estudio se trabajó con población entre los 9 a 17 años de edad, dado que estudios similares han documentado que a partir de los 9 años los niños, niñas y adolescentes pueden convertirse en unidades de información sin aburrirse, comprender lo que se les pregunta y brindar información con menor dificultad<sup>58</sup>. En total se entrevistó a 150 niños, niñas y adolescentes, considerando a los tres estratos. El 23,3% de la muestra de NNA correspondió a la categoría «solo estudia», el 62% a «estudia y trabaja» y el 14,7% a «solo trabaja».

---

<sup>57</sup> En capítulo de marco teórico se discute en detalle esta definición, así como su relación con la adquisición de escolaridad y los avances en materia de legislación para el caso del Perú.

<sup>58</sup> Edmonds, Caspar (2003). *Ethical considerations when conducting research on children in the worst forms of child labour in Nepal*. Geneva: ILO-IPEC.

## Resultados

### *Análisis de la asignación del tiempo a partir de fuentes secundarias*

En el 2002 se publicó el último reporte oficial sobre el trabajo infantil y adolescente en el Perú<sup>59</sup>. A partir de ese estudio se estableció la idea de que los trabajadores infantiles eran cerca de dos millones de personas de seis a diecisiete años. Esto representaba un 26,6% de la población de ese grupo de edad a escala nacional en el año 2001<sup>60</sup>. Oficialmente nunca más se publicó estimación alguna del trabajo infantil y es probable que esta sea la razón por la cuál la magnitud del trabajo infantil se haya quedado congelada con la imagen del 2001<sup>61</sup>.

Con la intención de tener una visión amplia del trabajo infantil se revisó todas las fuentes conocidas de datos que permitan de una u otra forma estimar la magnitud e importancia relativa del trabajo infantil. Como ya se mencionó, solo dos fuentes califican: las ENNIV y las ENAHO. Ambas fuentes tienen sus pros y sus contras. Las ENNIV aplicaron el módulo laboral a la población desde los seis años de edad; pero solo se hicieron en algunos años en el periodo comprendido entre los años 1985 y 2000. Por otra parte, si no se tomaron provisiones para la aplicación del módulo laboral a niños y púberes menores de catorce años, podría no ser muy confiable la información recogida con un cuestionario que luce más apropiado para personas mayores.

Las ENAHO por su parte, salvo excepciones, aplica la parte del cuestionario sobre las actividades laborales de los menores de seis años al jefe del hogar —informante indirecto— y la información recogida es muy limitada. Por otra parte, las ENAHO, con las características mencionadas, se vienen aplicando desde el 2001 hasta la actualidad. Gracias a que al menos para parte de la población —entre catorce a veinte— se pregunta al jefe del hogar, así como a la persona directamente, es posible contrastar los resultados. Lo que se aprendió de dicha comparación puede resumirse, al menos en sus puntos más importantes, en lo siguiente: (i) no hay coincidencia en el reporte de la condición de actividad de

---

<sup>59</sup> INEI y OIT. Ob. cit. El anterior fue publicado por el INEI en 1998 con información de 1996.

<sup>60</sup> Debe resaltarse que el 26,6% no es la tasa de actividad que mide la proporción que representa la PEA en la población total, donde la PEA incluye a los ocupados (los que trabajan) y los desocupados (los que buscan activamente trabajo). Si se incluyera a los menores desempleados, en caso los hubiera, la tasa de actividad «infantil» sería un poco mayor.

<sup>61</sup> INEI (1998). *Perú: Trabajo Infantil y Adolescente*. Lima: INEI. Documento electrónico. Sin embargo, en los reportes sobre el estado de la niñez de UNICEF se han incluido altas estimaciones de los porcentajes que representan los ocupados menores de edad. Ver, por ejemplo, UNICEF (2004). Antes se hicieron estimaciones con las ENNIV. Ver Rodríguez y Abler. Ob. cit y Rodríguez. Ob. cit.

los miembros de la familia de catorce a veinte años entre lo que el informante indirecto dice — el jefe del hogar— y el informante directo reporta; las diferencias son de una magnitud considerable, (ii) no se puede decir que la comparación muestre un solo sesgo, por ejemplo, que el jefe del hogar sub-reporte la condición de «ocupado» de los miembros de su familia; es cierto, sin embargo, que son mayores las discrepancias por el sub-reporte del jefe que por sobre-reporte del mismo<sup>62</sup>. Hemos optado utilizar las ENNIV para tener una descripción del uso del tiempo de los menores de seis a dieciséis años, a pesar de las limitaciones que pudiera tener, pero sin perder de vista que no son datos «duros». Con seguridad no son los más actuales.

### El uso del tiempo de los menores a través de las ENNIV

En esta sección presentamos nuestras propias estimaciones acerca de la asignación y uso del tiempo de los menores de seis a dieciséis años. Para ello hemos empleado las cinco ENNIV, cuyas características permiten tratamiento homogéneo de la información. Sin embargo, debe ser recordado que dos de ellas tienen una cobertura poblacional distinta al resto, pues sus muestras no cubren todo el territorio nacional —las de 1985/86 y 1991—, mientras que las otras tres sí son de alcance nacional —1994, 1997 y 2000—.

Son tres las principales actividades que son analizadas a partir de este conjunto de información: asistencia a la escuela, participación en la fuerza laboral y participación en actividades domésticas. La participación en actividades laborales incluye la población económicamente activa en su definición convencional e incluye a los trabajadores familiares no remunerados que trabajan al menos una hora en la semana de referencia<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Ambos informantes permiten clasificar en PEA ocupada o no ocupada a un individuo. Tomando como ejemplo la ENAHO del 2004, en el 82% de los casos coincide la clasificación. El 18% que no coincide está conformado por un 63% de sub-reporte del jefe con relación al miembro de su condición de ocupados, mientras que el 47%, por el contrario, es sub-reporte de los miembros con relación al jefe de su condición de ocupados. La tasa de coincidencia es menor en las ENAHO 2002 y 2003 y la distribución de las no coincidencias es totalmente diferente. Estos detalles, y más, pueden verse en Rodríguez y Vargas (2008). *Escolaridad y trabajo infantil: patrones y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana*. Documento de Trabajo 265. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.

<sup>63</sup> En las estadísticas laborales oficiales los TFNR solo son incluidos en la PEA ocupada si laboran al menos quince horas a la semana. Caso contrario son considerados fuera de la PEA o PEA desocupada si buscaron activamente empleo. Desde nuestro punto de vista este tratamiento diferenciado de esta categoría ocupacional —pues a ninguna otra se le impone como requisito que trabajen quince horas o más— es un error.

De acuerdo a nuestras estimaciones con las ENNIV, entre los años 1997 y 2000 el tamaño de PEA de seis a dieciséis años habría oscilado entre 1,6 y 1,8 millones de personas (ver cuadro 1). Esto representa entre 25% y 29% del total de la población de esa cohorte de edad (ver cuadro 2). Para esa misma población la proporción que declaró asistir a la escuela estuvo entre 92% y 95%. En el cuadro 2 también se muestran las tasas de asistencia y de participación según áreas de residencia rural y urbana y según género. Como es de esperarse, la asistencia a la escuela es más frecuente en las áreas urbanas que en las rurales, pero las diferencias entre estas dos zonas ya no son tan grandes como se observaban en los años sesenta o setenta. Tampoco se muestran muy importantes las diferencias por género. En cambio, las tasas de participación en la fuerza laboral reflejan una mayor incidencia en las áreas rurales frente a las urbanas. Según género, en cambio, se observan diferencias, aunque no muy grandes: los hombres presentan tasas de asistencia ligeramente más altas.

### Cuadro 1

*Perú: número de personas que asisten a la escuela<sup>1</sup> o participan en la fuerza laboral<sup>2</sup> entre los menores de 6 a 16 años<sup>3</sup>*

	1985/86 <sup>4</sup>	1991 <sup>5</sup>	1994 <sup>6</sup>	1997 <sup>6</sup>	2000 <sup>6</sup>
Población	3 633.777	4 726.141	5 936.591	6 165.027	6 500.428
6-11 años	2 121.236	2 545.973	3 333.568	3 560.363	3 659.193
12-16 años	1 512.541	2 180.168	2 603.023	2 604.664	2 841.235
Asisten a la escuela	3 049.877	4 441.827	5 499.094	5 690.248	6 195.774
6-11 años	1 878.958	2 462.975	3 205.608	3 459.252	3 610.783
12-16 años	1 170.919	1 978.852	2 293.486	2 230 996	2 584.991
Participan en la fuerza laboral	1 123.396	810.670	1 238.644	1 789.773	1 626.776
6-11 años	490.562	291.325	492.899	828.146	696.863
12-16 años	632.834	519.345	745.745	961.627	929.913

Notas:

<sup>1</sup> Asiste a la escuela durante el periodo de la entrevista.

<sup>2</sup> Incluye ocupados y desempleados durante la semana anterior a la entrevista.

<sup>3</sup> De 6 a 16 años de edad en marzo del año de la entrevista.

<sup>4</sup> La muestra excluye los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica. Además, en los cálculos reportados en este cuadro se excluyó los hogares entrevistados durante las vacaciones escolares de verano (enero a marzo).

<sup>5</sup> La muestra excluyó la costa rural, la costa central urbana (excepto Lima Metropolitana), la selva (urbana y rural) y los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica.

<sup>6</sup> La muestra cubre todos los departamentos y regiones geográficas del país.

Fuentes: ENNIV 1985/86, 1991, 1994, 1997, 2000.

*Cuadro 2*

*Perú: tasas de asistencia a la escuela y tasas de participación en la fuerza laboral entre los menores de 6 a 16 años<sup>1</sup> según área de residencia<sup>2</sup> y género*

	1985/86	1991	1994	1997	2000
Perú					
Asistencia a la escuela	83,9	94,0	92,6	92,3	95,3
Participación en la fuerza laboral	31,0	17,2	20,9	29,0	25,0
Rural					
Asistencia a la escuela	82,0	91,1	88,2	88,6	93,3
Participación en la fuerza laboral	37,1	38,4	42,0	52,9	46,0
Urbano					
Asistencia a la escuela	87,9	95,3	95,4	94,8	96,7
Participación en la fuerza laboral	18,5	7,4	7,5	12,7	10,2
Hombres					
Asistencia a la escuela	86,4	94,6	93,7	92,6	95,9
Participación en la fuerza laboral	33,1	18,9	24,3	30,7	27,6
Mujeres					
Asistencia a la escuela	81,4	93,4	91,6	92,0	94,7
Participación en la fuerza laboral	28,8	15,4	17,5	27,3	22,3

Notas:

<sup>1</sup> Ver notas del cuadro 1.

<sup>2</sup> Las áreas rurales son definidas como concentraciones de población de dos mil habitantes o menos.

Fuentes: ENNIV 1985/86, 1991, 1994, 1997, 2000.

Tomando en cuenta la asistencia a la escuela y la participación en la fuerza laboral se pueden definir cuatro posibles combinaciones de estas dos actividades: ni trabaja ni estudia, no trabaja y estudia, trabaja y estudia, y trabaja y no estudia. Los resultados son reportados en el cuadro 3 y muestran a escala nacional que los que ni trabajan ni estudian —probablemente se dedican más a la producción doméstica— son una pequeña proporción, salvo en la ENNIV 1985/86, que llega a casi 7%. La mayoría estudia y no trabaja —no menos de 62% ni más de 80%—. Una proporción importante combina trabajo y estudio —entre 23% y 25%— y una pequeña proporción trabaja y no estudia.

**Cuadro 3**

**Perú: distribución de los menores de 6 a 16 años de acuerdo a la asistencia a la escuela y la participación en la fuerza laboral según área de residencia<sup>1,2</sup>**

	1985/86	1991	1994	1997	2000
Perú					
Ni trabaja ni estudia	6,9	2,4	4,0	3,2	2,2
No trabaja, si estudia	62,2	80,6	75,1	67,7	72,8
Trabaja y estudia	21,8	14,8	17,5	24,6	22,5
Trabaja y no estudia	9,2	2,2	3,4	4,5	2,5
Rural					
Ni trabaja ni estudia	6,4	2,8	5,2	3,5	2,3
No trabaja, si estudia	56,5	59,0	52,8	43,6	51,7
Trabaja y estudia	25,6	35,0	35,4	45,0	41,6
Trabaja y no estudia	11,5	3,3	6,6	7,9	4,3
Urbano					
Ni trabaja ni estudia	7,7	2,2	3,2	3,0	2,0
No trabaja, si estudia	73,7	90,4	89,3	84,2	87,7
Trabaja y estudia	14,2	5,8	6,1	10,6	9,0
Trabaja y no estudia	4,4	1,7	1,4	2,2	1,3

Notas:

<sup>1</sup> Ver notas del cuadro 1.

<sup>2</sup> Las áreas rurales son definidas como concentraciones de población de dos mil habitantes o menos.

Fuentes: ENNIV 1985/86, 1991, 1994, 1997, 2000.

La comparación entre áreas rurales y urbanas (en el cuadro 3) muestra que las principales diferencias ocurren entre quienes estudian y su distribución entre los que trabajan y los que no trabajan. Por ejemplo, tomando como referencia el año 2000, en el área rural 52% solo estudia —no trabaja— y 42% estudia y trabaja. Es decir, si solo tomamos en cuenta a los que estudian estos se distribuyen como sigue: 55% no trabaja y 45% trabaja. En el área urbana, los que estudian se distribuyen 9% no trabaja y 91% trabaja. Esto muestra que en las áreas rurales es más frecuente que los que asisten a la escuela también trabajan, en comparación con las áreas urbanas. Estas figuras son parecidas, más no idénticas, en los otros años reportados en el cuadro 3.

Otra mirada interesante es al interior del los que trabajan y su distribución entre los que estudian y los que no lo hacen. Tomando como referencia el año 2000 se observa en el cuadro 3 que en el medio rural trabajan y estudian el 42% y trabajan y no estudian 4%. Haciendo 100% los que trabajan, estos se distribuyen como sigue: 91% también estudian y 9% solo trabaja. En las áreas urbanas 87% también estudia y 13% solo trabaja. Estos resultados sugieren que trabajar y estudiar no presentan un gran conflicto, al menos no en términos de los indicadores binarios de trabajo y de asistencia, pues a escala nacional alrededor del 90% de los que trabajan también estudian<sup>64</sup>.

El cuadro 4 muestra los promedios de las horas dedicadas a tres actividades: asistencia a la escuela, trabajo y producción doméstica. Solo las ENNIV de 1985/86, 1991 y 1994 capturaron las horas de asistencia a la escuela. Si consideramos los resultados de 1994 se observa que en promedio a la semana se dedican 39 horas a las tres actividades. Esto representa poco menos de seis horas al día —tomando como referencia una semana de siete días—, dos de las cuales son dedicadas al trabajo y a la producción doméstica. En el cuadro 4 también se puede observar las diferentes entre áreas urbanas y rurales. Las horas de asistencia son muy parecidas y más bien el tiempo dedicado al trabajo y a la producción doméstica son bastante mayores en las áreas rurales frente a las urbanas: 7,6 horas por semana *versus* 1,9, respectivamente. Esto hace que la cantidad total de horas a la semana en las tres actividades sea un 25% mayor en las zonas rurales comparado con las zonas urbanas.

El cuadro 5 permite analizar el comportamiento del número promedio de horas dedicados a cada una de las tres actividades, según la combinación entre asistencia a la escuela y participación laboral. Si se toma una vez más la información de 1994 como año de referencia, se observa que la cantidad total de horas dedicadas a las tres actividades en conjunto varía de acuerdo a la combinación de trabajo y escuela. Quienes se dedican a estudiar y no trabajan tienen jornadas semanales de 34 horas, mientras que quienes trabajan las tienen de poco más de cincuenta horas. Es más, quienes no trabajan y estudian tienen menos horas en promedio dedicadas a la producción doméstica. Dentro del grupo de los que

---

<sup>64</sup> Esto no significa que no haya que tomar en cuenta al 10% que sí sugiere un conflicto. Nótese, por otro lado, que aquí el potencial conflicto entre ambas actividades solo es visto desde la perspectiva de que si asisten a la escuela y trabajan. Existe evidencia que sugiere que este potencial conflicto aparece más claramente cuando se considera la cantidad de tiempo asignada al trabajo. Por otra parte, otro conflicto es el que ocurre en términos de aprendizajes o rendimientos escolares. La evidencia más reciente muestra claramente una asociación negativa entre la presencia del trabajo de los escolares y los resultados en las pruebas de rendimiento escolar.

trabajan, las horas de no asistencia de la escuela son casi compensadas por un mayor número de horas trabajando y realizando producción doméstica; por ello presentan estos dos grupos de menores casi el mismo número de horas dedicadas a estas actividades a la semana.

*Cuadro 4*

*Perú: número de horas promedio por semana asignadas a trabajar, asistir a la escuela y colaborar con la producción doméstica de los menores de 6 a 16 años según área de residencia<sup>1,2</sup>*

	1985/86	1991	1994	1997	2000
Perú					
Trabajo	6,6	3,3	4,1	5,0	4,1
Asistencia a la escuela	21,1	29,5	25,0	Nd	Nd
Producción doméstica	12,5	8,3	9,7	9,8	8,8
Total	40,2	41,1	38,8	Nd	Nd
Rural					
Trabajo	12,1	6,7	7,6	8,5	7,3
Asistencia a la escuela	21,4	30,2	25,2	Nd	Nd
Producción doméstica	13,5	9,4	11,4	10,5	9,5
Total	47,0	46,4	44,2	Nd	Nd
Urbano					
Trabajo	2,9	1,7	1,9	2,6	1,8
Asistencia a la escuela	20,9	29,2	24,9	Nd	Nd
Producción doméstica	11,8	7,9	8,6	9,4	8,3
Total	35,6	38,8	35,4	Nd	Nd

Notas:

<sup>1</sup> Ver notas del cuadro 1.

<sup>2</sup> Las áreas rurales son definidas como concentraciones de población de 2000 habitantes o menos.

Nd = no disponible

Fuentes: ENNIV 1985/86, 1991, 1994, 1997, 2000.

### Cuadro 5

*Perú: número promedio de horas dedicadas al trabajo, a la asistencia a la escuela y a colaborar en la producción doméstica de los jóvenes de 6 a 16 años según tipo de actividades que realiza*

Año y actividad	Trabajo	Asistencia a la escuela	Producción doméstica	Total
1985				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	18,8	18,8
No trabaja, sí estudia	Na	21,2	11,8	33,0
Trabaja y estudia	16,7	20,6	10,7	48,1
Trabaja y no estudia	35,4	Na	15,7	51,2
1991				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	18,3	18,3
No trabaja, sí estudia	Na	29,7	7,8	37,4
Trabaja y estudia	16,0	29,0	9,5	54,5
Trabaja y no estudia	40,1	Na	11,1	51,1
1994				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	18,9	18,9
No trabaja, sí estudia	Na	25,2	8,8	34,0
Trabaja y estudia	16,4	24,2	10,8	51,4
Trabaja y no estudia	36,6	Na	14,2	50,7
1997				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	16,6	16,6
No trabaja, sí estudia	Na	Nd	8,8	Nd
Trabaja y estudia	13,9	Nd	10,8	Nd
Trabaja y no estudia	34,5	Na	15,0	49,4
2000				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	16,1	16,1
No trabaja, sí estudia	Na	Nd	8,0	Nd
Trabaja y estudia	14,1	Nd	10,2	Nd
Trabaja y no estudia	37,1	Na	12,6	49,7

Notas:

Nd = No disponible

Na = No aplicable

Fuente: ENNIV 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000.

Es importante notar también que, entre quienes trabajan y no estudian, el número promedio de horas trabajando es poco menos que una jornada completa de cuarenta horas por semana. Adicionalmente a estas, dedican catorce horas a la producción doméstica. En el grupo de los trabajan y estudian, la jornada semanal de trabajo es poco menos que media jornada. Las restantes ENNIV presentan cifras semejantes, aunque no idénticas, a las de 1994 (ver cuadro 5). Lo que resulta interesante es comparar, por un lado, áreas rurales y urbanas y, por otro lado, hombres y mujeres (ver cuadro A1 en el anexo). En 1994, entre quienes no trabajan, asistir a la escuela y contribuir con la producción doméstica representa un mayor número de horas entre los residentes en áreas rurales frente a sus semejantes de las urbanas; en cambio entre quienes trabajan, la jornada es mayor en las áreas urbanas. Esto último se debe a que el número de horas dedicadas a trabajar es, en promedio, mayor en las áreas urbanas.

Desde la perspectiva de género, la figura que emerge con claridad es que el total de horas sumadas en las tres actividades, cuando corresponda, siempre es mayor entre las mujeres que entre los hombres (ver el año 1994). El número de horas de asistencia a la escuela es muy semejante entre hombres y mujeres, de modo que las diferencias se deben a las otras actividades. El promedio de horas dedicadas a la producción doméstica es siempre mayor entre las mujeres, es decir, independientemente de si trabajan, estudian o ambas. Por otro lado, las horas dedicadas al trabajo son, si no iguales, mayores entre los hombres frente a las mujeres. Sin embargo, las diferencias en el número de horas en la producción doméstica son tan grandes que más que compensan las diferencias en las horas de trabajo y, en consecuencia, el total de horas para las mujeres en todas las actividades es mayor que en los hombres. Esto muestra, primero, que hay diferencias de género en la asignación de tiempo; segundo, que sobre las mujeres hay una mayor presión de tiempo en estas tres actividades. Nótese, por ejemplo, que entre las mujeres que estudian hay mayor demanda de tiempo en la producción doméstica que resta tiempo disponible para las tareas escolares o para el tiempo de ocio de ellas.

### ***Análisis de la asignación del tiempo a partir del trabajo de campo***

**¿Qué características sociodemográficas, educativas y económicas tienen los niños, niñas y adolescentes que participaron en la investigación?**

En términos de las características sociodemográficas de los niños, niñas y adolescentes de la muestra es posible decir que, en relación a la composición según sexo y edad, se encuestó a una proporción similar de mujeres y varones. La edad

promedio del grupo fue de 12,4 años<sup>65</sup>. En relación a las variables sobre composición y estructura familiar, es posible afirmar que los niños, niñas y adolescentes de la muestra pertenecen, en general, a familias extensas o habitan en viviendas compuestas por más de un hogar en las que el promedio de personas «que viven en casa» es de 6,6 miembros. Por otro lado, los hogares suelen estar compuestos por padre, madre y hermanos(as). En esa línea, el 69% de niños, niñas y adolescentes encuestados manifestaron vivir con ambos padres. Finalmente, presentamos la predominancia del piso de tierra o arena como indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Así, un 58% de casos de la muestra manifestó que el lugar en donde vive se caracteriza por tener esa condición.

Es posible afirmar, en relación a las variables educativas, que la mayoría de la población bajo estudio asiste a la escuela, ya que este es un atributo observable en el 85% de los casos. Esto confirmaría los resultados de encuestas nacionales, las cuales señalan que, aunque de modo más marcado en las zonas urbanas, la asistencia a la escuela se combina —y no tanto se excluye— con la realización de otras actividades. No obstante, las consecuencias de esta realidad de fuertes competencias sobre el tiempo infantil y adolescente se pueden observar en diversas variables de eficiencia interna —entre ellas, la repetición o el estar «a tiempo» en el grado normativo según la edad—, las variables de logro educativo y las percepciones que los propios niños tienen acerca de su rendimiento. Para el caso de la muestra estudiada se encontró que el 55% de los encuestados había repetido de grado por lo menos una vez y que un 47% estaban «a tiempo» en el grado que les correspondía<sup>66</sup>. Asimismo, a modo de *proxy* de logro educativo, se calculó un indicador de velocidad lectora. Para fines del análisis, el número de palabras leídas correctamente por minuto fue ajustado de acuerdo a los estándares establecidos para el Perú en estudios similares. Bajo esta consideración, el 30% de los casos demostró un índice correspondiente al grado cursado. Finalmente, cuando se les preguntó sobre su auto-percepción de rendimiento, la mitad de los encuestados manifestó que consideraba que este era «regular».

---

<sup>65</sup> La muestra incluyó población entre los nueve a diecisiete años de edad. Dicho rango fue establecido considerando que, estudios similares en los que los propios niños, niñas y adolescentes son principales unidades de información, se ha encontrado que es a partir de los nueve años que ellos pueden tolerar una encuesta de veinte minutos sin aburrirse, comprender lo que se les pregunta y brindar información con menor dificultad. Edmonds. Ob. cit. De otro lado, para algunos de los ejercicios de análisis de esta investigación, la población fue organizada en dos grupos: 9 a 11 y de 12 a 17, tomando como «punto de corte» la edad normativa de conclusión de la primaria, es decir, 11 años.

<sup>66</sup> Vale destacar que este dato debe ser tomado con cuidado en la medida en que la información que reportamos fue tomada durante los meses de noviembre y diciembre, esto es, al término del ciclo escolar. Dada esta consideración, para fines del análisis, la edad fue ajustada a la inmediata superior —10 años al finalizar el cuarto grado, 11 años al finalizar quinto grado, etcétera—. Es importante notar que esta estadística podría estar ocultando un mayor porcentaje de casos con atraso.

**Cuadro 6**  
*Análisis descriptivo de la muestra – síntesis*

Variable	Porcentaje o promedio	Desvío estándar	Valor mínimo	Valor máximo	Total casos
<b>Características sociodemográficas y económicas</b>					
% mujer	0,51	0,501	0	1	150
Edad (promedio)	12,37	2,221	9	17	150
Número de personas en el hogar (promedio)	6,61	2,292	2	15	149
% que vive con ambos padres	0,69	0,465	0	1	150
% cuya vivienda tiene piso de tierra	0,58	0,496	0	1	149
<b>Características educativas</b>					
% asiste a la escuela	0,85	0,355	0	1	150
% que ha repetido de grado alguna vez	0,55	0,499	0	1	149
% que está «a tiempo» en el grado (a noviembre)	0,55	0,5	0	1	150
% que alcanza la velocidad lectora para el grado	0,30	0,459	0	1	150
% que percibe que su rendimiento es «regular» <sup>1</sup>	0,51	0,502	0	1	148
<b>Características de actividad económica<sup>2</sup></b>					
% que trabaja actualmente	0,77	0,424	0	1	150
Horas de trabajo diario (promedio)	4,53	2,728	1	12	115
Días de trabajo a la semana (promedio)	4,8	1,705	1	7	114
Edad a la que empezó a trabajar (promedio)	9,06	2,398	2	14	119

Notas:

<sup>1</sup> Si bien en la encuesta la escala sobre auto-percepción del rendimiento incluía las categorías «muy bueno», «bueno», «regular», «malo» y «muy malo», los resultados mostraron que solo el 2,7% se ubicó en las dos últimas categorías. Por esa razón, se toma la categoría «regular» como punto extremo.

<sup>2</sup> Indicadores calculados para el total de NNA que reportan trabajar.

Fuente: Encuestas a NNA.

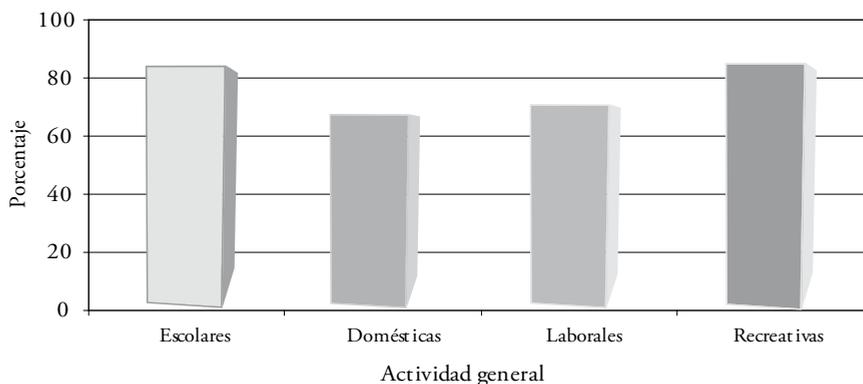
Por último, cuando se observa las variables sobre participación en actividades económicas, los resultados muestran que alrededor de tres cuartas partes de la población encuestada participa en alguna. De otro lado, los resultados indican que dicha participación es relativamente intensa. Por un lado, la duración diaria de esta varía, para los encuestados, entre una y doce horas diarias, con un promedio de 4,5 horas. En esa misma línea, de los siete días de la semana, los encuestados reportaron trabajar un promedio de 4,8 días. Si extrapoláramos esta información obtendríamos que, en promedio, los niños, niñas y adolescentes de la muestra

están trabajando alrededor de 22 horas a la semana. A fin de indagar sobre la trayectoria laboral de los encuestados, se les preguntó sobre la edad de inicio en la actividad laboral. El rango de estas respuestas oscila entre los dos a los catorce años de edad con un inicio promedio a los 9,1 años, esto es, cuando —según la edad normativa— deberían estar cursando el cuarto grado de educación básica regular.

### ¿Cuál es la asignación del tiempo de los niños, niñas y adolescentes (NNA)?

En términos de la participación de los NNA en actividades generales, la información obtenida indica que la tasa de participación en todas ellas —escolares, domésticas, laborales y recreativas— es superior al 65%, siendo las actividades recreativas y escolares las que mayor participación reportan (84,5% y 83,1%, respectivamente), seguidas por las laborales y las domésticas (69,6% y 66,9%, respectivamente). Esto indicaría que la asignación del tiempo de los NNA a las actividades escolares está en fuerte competencia con las demás y traería consigo las consecuencias descritas líneas arriba.

**Gráfico 1**  
*Participación en actividades generales reportadas*



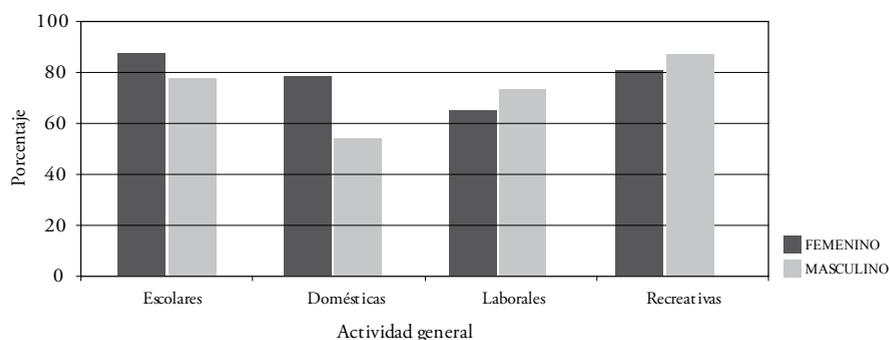
Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

Otra mirada es posible cuando las actividades generales reportadas se analizan según el sexo del informante (ver gráfico 2). Así, las niñas y adolescentes mujeres reportan una tasa de participación más alta que los niños y adolescentes varones en actividades escolares (88,2% vs. 77,8%) y domésticas (78,9% vs. 54,2%). Ellos, por su parte, reportan tasas más altas en las actividades laborales (73,6% vs. 65,8%) y recreativas (87,5% vs. 81,6%). Estas diferencias reflejan patrones en

los roles asignados a cada sexo y complementan la información de las encuestas en cuanto a las principales actividades a las cuales se asigna el tiempo de varones y mujeres.

No obstante, si bien en la literatura se enfatiza que es el tiempo de las niñas sobre el cual existe una triple presión, debido a la diversificación de las actividades que realizan —escolares, domésticas y laborales<sup>67</sup>—, estos datos mostrarían que la presión también está presente en la asignación del tiempo de los varones. Así, si bien la presión es mayor en el caso de las niñas y adolescentes mujeres, esta no es exclusiva a ellas. La única diferencia sería que el tiempo que ellos dedican a las actividades recreativas es mayor al que ellas asignan a estas.

**Gráfico 2**  
*Participación en actividades generales reportadas según género*



Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

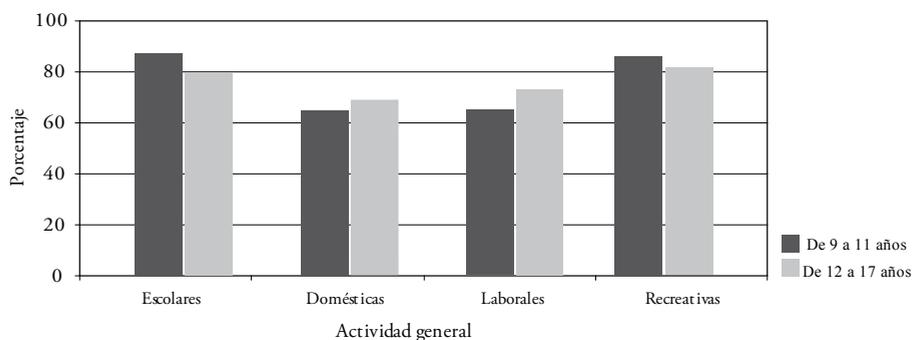
Por último, cuando el mismo ejercicio se realiza con el fin de identificar posibles diferencias según grupos de edad (ver gráfico 3), se encuentra que aquellos niños, niñas y adolescentes más pequeños —de 9 a 11 años— reportan tasas más altas de participación que los mayores —de 12 a 17 años— en las actividades escolares; 88,3% vs. 79,5% y recreativas 86,7% vs. 83,0%. Por otro lado, los mayores reportan tasas más altas que los menores en las actividades domésticas —68,2% vs. 65,0%— y laborales —72,7% vs. 65,0%—. Ello denotaría que, tal cual se mostró en los estudios elaborados por CESIP<sup>68</sup>, a medida que los

<sup>67</sup> OIT (2005a). *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*. San José: OIT-IPEC.

<sup>68</sup> Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP) (2002). *Adolescentes que trabajan en los mercados mayoristas de verduras N° 1 y de frutas N° 2*. Lima: CESIP; Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP) (2004). *El trabajo infantil en las Lomas de Carabaillo. Una mirada a la situación de niño, niñas y adolescentes que trabajan en el reciclaje de la basura*. Lima: CESIP.

niños y niñas crecen, su asignación del tiempo se ve influenciada por una mayor dedicación a actividades distintas a las escolares.

**Gráfico 3**  
*Participación en actividades generales reportadas según grupo de edad*



Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

En términos de actividades específicas, el detalle de las actividades escolares, domésticas y recreativas muestra aspectos interesantes (ver cuadro 7). Entre las actividades escolares, las proporciones más altas de NNA se encuentran en las que se refieren a asistir/estar —permanecer— en la escuela como el ir/salir —transportarse— de ella. «Hacer tareas» concentra una tasa menor al 60%, mientras que «estudiar» y «leer» registran porcentajes muy bajos: 5,3% y 3,5%, respectivamente. Entre las actividades domésticas resaltan lavar platos, cocinar y sus tareas asociadas, así como limpiar y sus tareas asociadas. Otras tareas importantes son aquellas que tienen que ver con el transporte de alimentos hacia el lugar de trabajo del padre o de los hermanos mayores y el cuidado de hermanos menores. Las actividades que concentran las proporciones más bajas de NNA son transportar leña o agua, alimentar animales menores y lavar ropa. Entre las actividades recreativas, la proporción más alta se concentra en torno a ver TV, seguida de jugar fuera de la casa.

Además, es importante describir la asignación del tiempo según su intensidad o frecuencia —días/semana, horas/día—. En el cuadro 8 se observa que, en promedio, para cada actividad reportada dentro del grupo de las escolares<sup>69</sup> y domésticas, estas se practican alrededor de 4,64 y 4,12 días durante la semana

<sup>69</sup> Adicionalmente a los resultados para «actividades escolares», se sub-seleccionó los casos que reportaron actividades de apoyo educativo —hacer tareas, estudiar y leer—. Así, se encontró que los promedios de días a la semana dedicados a estas fue de 4,65; el de días del fin de semana fue de 0,07; y el de horas diarias de 1:26h.

**Cuadro 7**  
**Distribución de actividades específicas reportadas**

Actividad general	Actividad específica	% de NNA que las reportan en la matriz
Escolares	Asistir/estar en la escuela	84,4
	Ir/salir del colegio	76,2
	Estudiar	5,3
	Hacer tareas	58,9
	Leer	3,5
	Otros (alistar útiles)	3,5
	Número de casos	148
Domésticas	Dedicarse a la casa	2,7
	Lavar platos	36,5
	Cocinar/calentar comida/pelar/servir alimentos	34,4
	Lavar ropa	5,3
	Limpiar/barrer/sacudir/arreglar/ordenar	33,0
	Cuidar hermanos menores	19,5
	Cargar/traer/botar leña/agua	6,0
	Recoger/comprar/llevar/traer/repartir alimentos	21,0
	Alimentar/cuidar animales	6,0
	Otros	2,0
	Número de casos	148
Recreativas	Jugar dentro de la casa	15,5
	Jugar fuera de la casa	33,1
	Ver TV	111,6 <sup>1</sup>
	Otros <sup>2</sup>	14,1
	Número de casos	148

Notas

<sup>1</sup> Esta proporción se explicaría porque, como parte de la rutina diaria reportada en la matriz, la actividad fue mencionada más de una vez por un mismo niño, niña o adolescente.

<sup>2</sup> Incluye conversar, pasear, Internet, música, rezar, salir con enamorado(a).

Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

y 0,08 y 0,94 días durante el fin de semana con un promedio de 2:21 y 1:56 horas diarias, respectivamente. Vale recalcar que este cálculo se basa en el tiempo total que cada niño, niña o adolescente dedica a cada actividad general durante el día; el cual fue el resultado de la suma de varias actividades específicas en cada categoría.

En términos de las actividades laborales se observa que, en promedio, estas se practican durante 3,89 días durante la semana y 1,06 días durante los fines de semana, con un promedio de 4:24 horas por día. Así, de acuerdo a estos datos, estas actividades serían a las que mayor tiempo, en promedio, se estaría asignando en total —aproximadamente, veinte horas a la semana—<sup>70</sup>. Finalmente, las actividades recreativas son a las que más días se asigna en promedio, tanto durante la semana como en los fines de semana.

**Cuadro 8**  
*Distribución de días y horas asignados según actividad general*

Actividad general	Número días a la semana (promedio)	Número días fin de semana (promedio)	Horas diarias (promedio)	Número de casos
Escolares	4,64	0,08	02:21	123
Domésticas	4,12	0,94	01:56	99
Laborales	3,89	1,06	04:24	103
Recreativas	4,89	1,70	02:45	125

Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

### ¿Cuáles son las rutinas diarias típicas de los niños, niñas y adolescentes?

Esta sección presenta los resultados del cálculo de lo que podría considerarse un «día típico» en la vida de los niños, niñas y adolescentes con los que se realizó la investigación. Para fines de este análisis, las rutinas están compuestas por tres elementos: jornada activa, promedio del tiempo de permanencia en la institución educativa y duración del descanso. Por «jornada activa» se entiende la sumatoria del tiempo asignado a las cinco actividades generales: escolares, domésticas, laborales, recreativas y cotidianas. Por «duración del descanso» nos referimos al

<sup>70</sup> Las diferencias entre el resultado obtenido a partir de la matriz —veinte horas semanales, aproximadamente— y lo obtenido a partir de la encuesta presentado en el cuadro 6 —veintidós horas semanales, aproximadamente— se debería, en principio, a las características del instrumento de recolección de información —indagación dirigida vs. recordatorio espontáneo, respectivamente—, lo cual es discutido en otras investigaciones similares sobre asignación del tiempo. INSTRAW. Ob. cit.

número promedio de horas de sueño obtenidos en base a la diferencia entre las horas de acostarse y levantarse reportadas en la sección anterior.

En el análisis según estatus de los NNA —solo estudian, estudian y trabajan, y solo trabajan—, se observa que el grupo de aquellos que reporta solo estudiar, una jornada activa por un total de 09:30 horas, aproximadamente. Entre las actividades de esta jornada se observa que la dedicación a actividades recreativas concentra una relativa proporción más alta de tiempo, seguida de las cotidianas y de las escolares a las que se dedica, en promedio, poco más de dos horas diarias. Las que menor proporción de tiempo concentran son las actividades domésticas con menos de dos horas asignadas, en promedio.

De otro lado, se observa en el grupo de los que estudian y trabajan que sus jornadas activas tienen, en promedio, una duración de poco más de 10:00 horas diarias. A diferencia del grupo anterior, la mayor proporción del tiempo es dedicado a actividades laborales, seguidas por las cotidianas, recreativas y escolares con un promedio —estas últimas— de casi dos horas. De la misma forma que el grupo anterior, las actividades domésticas son a las que menor proporción de tiempo se asigna.

Por último, el grupo de aquellos que solo trabaja reporta jornadas activas por un total promedio de 14:45 horas diarias. Tal como ocurre con el segundo grupo, ellos dedican la proporción más alta de su tiempo a las actividades laborales. No obstante, como se puede apreciar en la cuadro 9, en el caso de los que solo trabaja dicha asignación es más del doble de tiempo que para los que estudian y trabajan, es decir, 4:20 horas más. Adicionalmente, los encuestados pertenecientes a este grupo dedican la menor parte de su tiempo a las actividades domésticas como a las recreativas. Vale mencionar que el tiempo dedicado a actividades extra-escolares, como leer, escribir o estudiar, es nulo.

*Cuadro 9*  
*Distribución de jornadas activas según estatus*

Actividad general	Solo estudia	Estudia y trabaja	Solo trabaja
Escolares	02:12	01:46	00:00
Domésticas	01:50	01:02	01:28
Laborales	00:00	03:07	07:27
Recreativas	02:52	01:56	02:34
Cotidianas	02:38	02:20	03:16
<b>Total</b>	<b>09:32</b>	<b>10:11</b>	<b>14:45</b>

Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

En relación a la reconstrucción de la rutina diaria típica, el cuadro 10 presenta la distribución del tiempo entre la duración de la jornada activa, el tiempo de permanencia en la institución educativa y la duración del descanso. Como se observa, quienes solo trabajan —además de tener una jornada activa más extensa que los NNA de los otros dos grupos— son los que menor descanso obtienen en promedio.

**Cuadro 10**  
***Reconstrucción de rutinas diarias típicas según estatus***

	Solo estudia	Estudia y trabaja	Solo trabaja
Duración jornada activa (promedio)	09:32	10:11	14:45
Tiempo permanencia efectiva en la escuela (promedio)	04:45	04:45	00:00
Duración descanso (promedio)	09:39	09:06	08:41
<b>Total</b>	<b>23:56</b>	<b>24:02</b>	<b>23:26</b>

Fuente: Matrices de tiempo de NNA.

### ¿Cómo se asocian la participación en actividades económicas y la acumulación de escolaridad?

Al observar la tendencia descrita por la variable repetición escolar, según condición de los encuestados, se puede afirmar que si bien el atributo está presente en todos los grupos, incluso dos de cada cinco de los que reportan que «solo estudian» han repetido de grado una vez; aquellos que reportan solo trabajar muestran una proporción más alta que aquellos que solo estudian y que los que estudian y trabajan de haber repetido de grado dos veces. Esta tendencia correspondería, en principio, a los enfoques conceptuales y hallazgos de investigaciones similares realizadas en América Latina que refuerzan la idea de que la población que trabaja reporta menores índices de asistencia como de logro educativo, debido a la alta competencia de estas actividades sobre su tiempo destinado a actividades educativas<sup>71</sup>.

Por otro lado, al observar la velocidad lectora como *proxy* de calidad educativa, los resultados no corresponden a los postulados que asocian negativamente el trabajo infantil —y su intensidad— al logro educativo. En ese sentido, se observa que cuando se analiza la distribución de la variable en los grupos según condición, solo alrededor del 30% de casos en cada uno de los tres grupos alcanza la velocidad

<sup>71</sup> OIT. Ob. cit.

lectora de acuerdo al grado en el que se encuentra. Además, observándose en el grupo de los que estudian y trabajan una ligera ventaja tanto sobre los que solo estudian, como sobre los que solo trabajan.

A continuación complementamos esta descripción con el extracto obtenido a partir de un grupo focal que da cuenta de las percepciones de un niño en torno a la asociación entre el logro y la participación en actividades económicas. El texto expresa la existencia de conflictos en términos de la asignación del tiempo a las actividades escolares cuando se participa en otras labores, así como el tipo de preocupaciones que afrontan los niños que se encuentran en esa situación.

**Facilitadora:** Pero, también hay los niños que estudian y trabajan, o sea que hacen las dos cosas.

**Participante:** Pero si estudian y trabajan no tienen la capacidad que los otros niños que estudian simplemente y no trabajan. Porque si estudias y trabajas muchas veces no puedes concentrarte en el colegio. O te dejan un trabajo y no puedes hacerlo porque sabes que tienes que ir a trabajar. Ya estas pensando cuánto me irá a salir (*el pago*) esta semana, si me va a alcanzar para la comida o para apoyar a mi mamá. O sea ya tu cerebro no está simplemente en el estudio.

Fuente: Grupo focal, Lomas de Carabayllo (2005)

## Conclusiones

El panorama social y económico del Perú ha mostrado cambios notables en las últimas dos décadas. Pero también ha mostrado que hay aspectos o características que no cambian. En gran medida, los cambios ocurridos están asociados a la amplia gama de políticas sociales y económicas que se han aplicado en las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de ellas —o tal vez como consecuencia de ellas—, en el Perú los mecanismos de exclusión social se hicieron más profundos y evidentes. Así, la pregunta que estuvo pendiente de respuesta está referida a las responsabilidades que se deben dejar al mercado y al Estado<sup>72</sup>. Si bien esta pregunta fue formulada para el caso de la agricultura peruana, son importantes para el resto de la economía del país.

<sup>72</sup> Figueroa, Adolfo (1990). *De la Distribución de la Crisis a la Crisis de la Distribución*. Serie Documentos de Trabajo n° 91. Departamento de Economía. Lima: PUCP y (1993) *La agricultura peruana y el ajuste*. Debate Agrario 13. Lima: Centro de Estudios Peruanos (CEPES), pp. 35-47; Gonzales de Olarte, Efraín (1995). *Transformación sin desarrollo: Perú 1964-1994*. En Cotler, Julio (editor). *Perú 1964-1994. Economía, Sociedad y Política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

El impacto del nuevo ambiente macroeconómico de la sociedad peruana en las unidades familiares es evidente. Estas desarrollan diversas estrategias para enfrentar la crisis, y la modificación en los patrones de asignación del tiempo de los miembros de la familia es una de ellas. Así, esta investigación se centró en dos preguntas centrales; cómo asignan su tiempo los niños, niñas y adolescentes y qué conflictos, si hay alguno, existe entre escolaridad y trabajo. Las respuestas a dichas preguntas pueden ser mejor entendidas en el marco de análisis que Figueroa<sup>73</sup> elabora acerca de las regularidades empíricas asociadas al comportamiento de las sociedades capitalistas.

El esfuerzo de Figueroa por integrar teorías económicas convencionales y nuevas está orientado a identificar las interacciones entre comportamientos. Asimismo, además de la acumulación del capital físico, este esfuerzo analiza también dos procesos complementarios: la inequidad y desorden social y la acumulación de capital humano. Respecto a lo primero, el autor enfatiza el rol de la inequidad en la generación del desorden social en todo tipo de sociedades capitalistas y presenta una teoría del comportamiento gubernamental acerca de la inequidad. Luego, ambas teorías son integradas en modelos generales de equilibrio de los tres tipos de sociedades identificadas por el autor de acuerdo a su configuración capitalista —Épsilon, Omega y Sigma—. De otro lado, el autor desarrolla una teoría para explicar la acumulación del capital humano a través de un modelo que integra educación, acumulación del capital humano e inequidad en el ingreso.

En este contexto, dado que los patrones de asignación del tiempo de un grupo social determinado están directamente asociados a sus posibilidades de la acumulación del capital humano particular, esta investigación permite arribar a algunas conclusiones y esbozar algunas recomendaciones.

Desde el punto de vista de la asistencia a la escuela y la participación en actividades económicas, estas actividades se muestran «complementarias». Uno de los patrones más saltantes que se confirman a partir de esta investigación es que una alta proporción de los niños, niñas y adolescentes trabaja y asiste a la escuela. Esto no debería sorprender, pues en el Perú las tasas de asistencia a la escuela son bastante altas entre la población en edad escolar, de modo que es probable que quien trabaja también asista a la escuela.

Considerando una perspectiva de género, la asistencia o no a la escuela hace ya varios años no muestra diferencias significativas. Sin embargo, los patrones y distribución del tiempo se muestran distintos según el género. Las fuentes secundarias indican que la distribución del tiempo en las tres actividades —escuela,

---

<sup>73</sup> Figueroa, Adolfo (2009). *A unified theory of capitalist development*. Lima: Cengage Learning.

actividad económica, producción doméstica— hay diferencias de género, y que sobre las niñas y adolescentes mujeres hay una mayor presión de tiempo, pues se les asignan más horas que a los hombres. Estos resultados se ven reforzados con el trabajo de campo que sugieren que la presión sobre el tiempo de ellas es mayor, dado que participan en una gama más compleja de actividades y, en muchos casos, asignando un mayor número de horas a cada una de ellas.

Sin embargo, se ha encontrado evidencias de que la intensidad —aproximado con el número de horas— a las diversas actividades genera un potencial conflicto entre ellas. El análisis de los presupuestos de tiempo elaborado con la información primaria permite entender un poco mejor la competencia por el tiempo. Los resultados de trabajo de campo, y en alguna medida los análisis de las fuentes secundarias, muestran que el tiempo disponible para acompañar y complementar en casa el proceso de producción de capital humano se reduce para los que combinan la escuela y el trabajo, en comparación con los que asisten a la escuela y no trabajan. Pero no solo se encuentra esto, también que la longitud de la jornada activa entre los que solo trabajan y los que trabajan y asisten a la escuela es más larga. Disponer de menos tiempo para las actividades escolares —en la escuela y en casa— puede mermar las posibilidades de adquirir escolaridad, como también lo puede hacer el hecho de disponer de menos horas de descanso al día.

Por otra parte, la calidad de los resultados educativos también sugiere que hay competencia entre escuela y trabajo, aunque no se puede atribuir a dicha competencia el origen o la causa de todas las deficiencias educativas. Los análisis de los factores determinantes de los rendimientos escolares abordados en otras investigaciones<sup>74</sup>, muestran que los resultados de las pruebas en las escuelas son sensibles a la situación laboral de los propios estudiantes. Más aún, los resultados de esas investigaciones muestran que las características de la familia importan, y mucho, en la explicación de los resultados educativos. Vivir en áreas rurales, con padres con bajos grados de instrucción y en familias de estratos socioeconómicos humildes, son dimensiones muy asociadas con los resultados desfavorables en el rendimiento escolar. Si a esto agregamos las precarias condiciones de muchas de las escuelas públicas, la poca demanda cognitiva del proceso de enseñanza encontrado en escuelas públicas, la baja calidad de la formación y el lamentable desempeño de muchos profesores en las escuelas públicas, los resultados educativos representan un resultado más o menos obvio.

---

<sup>74</sup> Referidas en la segunda sección. Véase también la revisión de la literatura sobre rendimientos escolares en Benavides, Martín y José Rodríguez (2006). *Investigación y política educativa en el Perú. Lecciones de los estudios promovidos por el CIES*. Serie Investigaciones Breves 22. Lima: CIES-GRADE-PUCP.

Bajo la perspectiva del modelo de acumulación de capital humano de Figueroa, en las condiciones que acabamos de describir, en las que se da la transformación de la educación escolar en capital humano, dicho proceso y su resultado reflejan y reproducen las condiciones iniciales de la sociedad. El pobre ambiente familiar de parte importante de la población en edad escolar —que determina la calidad de los estudiantes— no consigue ser ni neutralizado y mucho menos compensado con la pobre provisión de los servicios educativos por parte del Estado, que es el que cubre la mayor parte de la matrícula en nuestro país. Una muestra de que esto es así son los trabajos que muestran que los rendimientos económicos de la educación son sensibles, así esta fue adquirida en instituciones públicas o privadas<sup>75</sup>. Los que estudiaron en algún momento de su vida escolar en instituciones públicas presentan tasas de retorno menores en comparación con los que hicieron toda su formación educativa en instituciones privadas.

En este contexto el reto más importante que enfrenta el sistema educativo y, en general las políticas sociales, es cómo diseñar e implementar un sistema que efectivamente rompa las limitaciones que imponen las dotaciones iniciales de los familias de los distintos estratos sociales. No se trata de proveer la misma educación a todos, cosa que estamos lejos de hacer. Si no de que la educación compense las desigualdades de partida asegurando que los resultados educativos sean independientes del origen social, económico y cultural de los estudiantes. Esto tiene que ver no solamente con la calidad de los procesos propiamente educativos, sino también con las condicionantes externas de dicho proceso que imponen el contexto familiar, comunal y social. Al Perú aún le falta mucho por hacer en esa dirección.

---

<sup>75</sup> Véase el trabajo de Calónico, Sebastián y Ñopo Hugo, (2007). *Retornos a la educación privada en el Perú*. Departamento de Investigación del BID. Documento de Trabajo 603. Washington D. C.: BID.

Cuadro A1

*Perú: número promedio de horas dedicadas al trabajo, a la asistencia a la escuela y a colaborar en la producción doméstica de los jóvenes de 6 a 16 años según área, género y tipo de actividades que realiza*

Año y actividad	1985				1991				1994				1997				2000			
	Trabajo	Asistencia a la escuela	Producción Doméstica	Total	Trabajo	Asistencia a la escuela	Producción Doméstica	Total	Trabajo	Asistencia a la escuela	Producción Doméstica	Total	Trabajo	Asistencia a la escuela	Producción Doméstica	Total	Trabajo	Asistencia a la escuela	Producción Doméstica	Total
<b>Rural</b>																				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	17,9	17,9	Na	Na	25,1	25,1	Na	Na	22,7	22,7	Na	Na	15,5	15,5	Na	Na	17,4	17,4
No trabaja, sí estudia	Na	21,3	14,0	35,2	Na	30,9	8,6	39,4	Na	25,8	10,2	36,0	Na	Na	8,9	8,9	Na	Na	8,6	8,6
Trabaja y estudia	17,3	21,5	10,6	49,4	15,5	29,2	9,4	54,0	15,2	24,3	10,9	50,3	13,4	Na	10,7	10,7	13,8	Na	9,9	9,9
Trabaja y no estudia	34,2	Na	16,5	50,7	40,9	Na	10,9	51,8	33,7	Na	15,6	49,4	31,5	Na	15,5	15,5	37,0	Na	13,2	13,2
<b>Urbano</b>																				
Ni trabaja, ni estudia	Na	Na	19,3	19,3	Na	Na	14,3	14,3	Na	Na	14,9	14,9	Na	Na	17,5	17,5	Na	Na	15,0	15,0
No trabaja, sí estudia	Na	21,2	11,0	32,1	Na	29,3	7,5	36,8	Na	25,0	8,2	33,2	Na	Na	8,7	8,7	Na	Na	7,8	7,8
Trabaja y estudia	14,7	19,0	12,2	45,9	17,5	28,4	9,9	55,8	20,8	23,8	10,7	55,3	15,6	Na	11,0	11,0	15,1	Na	11,3	11,3
Trabaja y no estudia	29,4	Na	16,6	46,0	39,4	Na	11,2	50,5	45,2	Na	9,7	54,9	41,9	Na	13,6	13,6	37,4	Na	11,2	11,2

Hombres														
Ni trabaja, ni estudia	Na	10,4	10,4	Na	9,7	9,7	Na	7,8	7,8	Na	7,9	7,9	Na	6,4
No trabaja, sí estudia	Na	21,2	10,6	31,8	Na	29,6	6,6	36,2	Na	25,2	6,7	31,9	Na	6, Nd
Trabaja y estudia	17,3	20,1	9,4	46,7	15,8	28,9	8,7	53,4	16,4	24,0	8,9	49,3	14,4	9,1
Trabaja y no estudia	34,3	Na	10,4	44,7	41,0	Na	7,8	48,8	39,7	Na	8,5	48,2	36,0	7,3
Mujeres														
Ni trabaja, ni estudia	Na	23,3	23,3	Na	23,0	23,0	Na	24,7	24,7	Na	23,3	23,3	Na	21,3
No trabaja, sí estudia	Na	21,2	12,8	34,0	Na	29,7	8,9	38,6	Na	25,3	10,7	36,0	Na	9,3
Trabaja y estudia	15,0	21,4	13,5	49,9	16,3	29,0	10,6	55,9	16,3	24,5	13,5	54,3	13,4	11,7
Trabaja y no estudia	32,3	Na	20,3	52,6	38,5	Na	16,4	55,0	33,1	Na	20,4	53,5	32,7	18,4
														51,6

Notas:

Nd = No disponible.

Na = No aplicable

Fuente: ENNIV 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000.

## Otras referencias

- Abler, David; Robles Héctor; y, José Rodríguez (1998). The Allocation of Children's Time in Mexico and Peru. Working Paper Series 98-08. The Pennsylvania State University: Population Research Institute.
- Basu, Kaushik (2003). Policy Dilemmas for controlling child labor. CAE Working Paper 03-11.
- Basu, Kaushik (1999). Child labor: cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards. En *Journal Economic Literature*, XXXVII, pp. 1083-1119.
- OIT (2007). *Invertir en la familia – Estudio sobre factores preventivos y de vulnerabilidad al trabajo infantil en familias rurales y urbanas de Colombia, Paraguay y Perú. 2007*. Lima: OIT-IPEC.
- Patrinos, Harry A. y Psacharopoulos George (1995). Family size, schooling and child labour in Peru, – an empirical analysis”. *Journal of Population Economics* vol. 10, pp. 387-405.
- Psacharopoulos, George (1997). Labour versus educational attainment: some evidence for Latin America. *Journal of Population Economics* vol. 10, pp. 337-386.
- Psacharopoulos, George y Arraigada Ana María (1989). The determinants of early age human capital formation: Evidence from Brazil. *Economic Development and Cultural Change* vol. 37, n°4, pp. 685-708.
- Ray, Ranjan y Lancaster Geoffrey (2004). The impact of children's work on schooling. Multi-country evidence based on SIMPOC data. ILO/IPEC Working paper. Ginebra: International Labour Organization.
- Skoufias, Emmanuel (1994). Market wages, family composition and the time allocation of children in agricultural households. *Journal of Development Studies* vol. 30 n° 2, pp. 335-360.

## **PARTE 3**

### **LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y LA DEMOCRACIA**



## ¿POR QUÉ PERSISTEN LAS DESIGUALDADES DE GRUPO? LAS TRAMPAS DE LA DESIGUALDAD HORIZONTAL

*Frances Stewart*<sup>1</sup>

### Introducción

Durante gran parte de su carrera, Adolfo Figueroa se ha ocupado de acrecentar nuestro conocimiento sobre la exclusión social<sup>2</sup>, y el rol del choque histórico —colonial— en la formación de una sociedad Sigma<sup>3</sup>. Mientras que la desigualdad inicial entre grupos se podría explicar por eventos asociados con la invasión colonial, son otros los factores que contribuyen a la persistencia de la desigualdad de grupo. Este documento intenta entender mejor estos factores, a partir de las conclusiones que extrae Figueroa del análisis de sociedades Sigma.

La definición de desigualdad suscita numerosos problemas: ¿desigualdad entre quiénes?, ¿desigualdad de qué? y ¿desigualdad en qué período? Este documento se refiere a la desigualdad entre grupos de personas y no a la desigualdad entre personas; es decir, trata de una desigualdad horizontal más que vertical, así como de desigualdades multidimensionales. En esto comparte muchas de las preocupaciones de Figueroa, pero difiere del grueso de la literatura económica sobre la desigualdad que se centra en la desigualdad de ingresos o consumo entre individuos. La pregunta principal que responderé es por qué las desigualdades horizontales persisten a menudo en el largo plazo. Al analizar el tema, nos vamos a referir en este documento a lo que llamaré dos trampas de desigualdad, pero antes es necesario explicar la razón del enfoque en la desigualdad horizontal (DH) más que de la desigualdad vertical (DV), de la naturaleza de la multi-dimensionalidad que

---

<sup>1</sup> Estoy agradecida con Gustav Ranis y Rosemary Thorp por sus útiles comentarios a la versión anterior de este documento.

<sup>2</sup> Figueroa, A. y T. Altamirano *et al.* (1996). *Social exclusion and inequality in Peru*. Geneva: International Labour Institute.

<sup>3</sup> Figueroa, A. (2003). *La Sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*. Perú. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

vamos a considerar y del período elegido. Asimismo revisamos evidencia empírica que sustenta nuestra explicación de la persistencia de la DH en el tiempo.

La siguiente sección del documento se refiere a problemas de definición. En la tercera sección se presentan evidencias sobre la existencia de DH persistente en una serie de situaciones. La cuarta sección examina por qué persisten estas DH y analiza dos trampas de desigualdad desde una perspectiva teórica. La quinta sección proporciona cierta evidencia empírica que apoya nuestros argumentos sobre las relaciones que subyacen a las «trampas» identificadas en la cuarta sección. La sexta sección concluye con algunas implicaciones relevantes para la formulación de políticas.

## Problemas de definición

### *¿Por qué las DH?*

Las DH son desigualdades entre grupos determinados dentro de una cultura, grupos cuyos miembros se distinguen del resto de la sociedad, por ejemplo, por cuestiones de raza, grupo étnico, religión, secta, región, etcétera. A estos grupos los definen socialmente los miembros de los mismos u otros grupos, a menudo a partir de características culturales y conductuales, apariencia, lugar de nacimiento, entre otros<sup>4</sup>. Como estos grupos se definen socialmente, las fronteras del grupo no son ni innatas ni inalterables; pueden ser fluidas y sus miembros pueden estar más o menos vinculados a un grupo en particular; pueden ser miembros de múltiples grupos y pueden sentirse inseguros respecto de sus vínculos, o pueden cambiarlos, etcétera. A pesar de ello, el grupo que una persona elige, o al que otros consideran que pertenece, puede tener gran influencia en las oportunidades que se le presentan a dicha persona en su vida, con consecuencias para su bienestar y su accionar político. Los factores contextuales determinarán en qué medida esto sucede. Por ejemplo, los pueblos indígenas del Perú a menudo se autodefinen como mestizos. Sin embargo, son objeto de una fuerte discriminación. La pertenencia a un grupo no es importante por la existencia de elementos intrínsecos —primordiales— al

---

<sup>4</sup> Existe por supuesto una abundante literatura antropológica y sociológica sobre la formación de esos grupos, la cual no abordaremos aquí. Ver, por ejemplo, Glazer, N. y Moynihan, D. P. (1975). *Ethnicity, Theory and Experience*. Cambridge: Harvard University Press; Anderson, B. R. O. G. (1983). *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso; Ranger, T. (1983). The invention of tradition in Colonial Africa. *The Invention of Tradition*. En E. Hobsbawm y T. Ranger. Cambridge: Canto, pp. 211-262; Smith, A. D. (1986). *The Ethnic Origin of Nations*. Oxford: Blackwell; Banks, M. (1996). *Ethnicity: Anthropological Constructions*. Londres: Routledge; Brubaker, R. y F. Cooper (2000). Beyond "Identity". *Theory and Society*, vol. 29, pp. 1-47; y, Ukiwo, U. (2005). The study of ethnicity in Nigeria. *Oxford Development Studies*, vol. 33, n° 1, pp. 7-23.

respecto, sino por la manera en que está organizada la sociedad y se comportan las personas. En épocas de conflicto, tal identidad puede ser causa de agresiones y llevar a la muerte o al genocidio.

Aunque los límites del grupo rara vez se definen de manera estricta, en muchas sociedades las diferencias de grupo están establecidas y son persistentes y notorias, de modo que es relativamente fácil percibir el contorno principal del grupo. Las DH son desigualdades entre grupos que se ciñen a estos contornos. Las DH son importantes porque afectan el bienestar y el logro de otros objetivos. No solo las circunstancias individuales afectan el bienestar de las personas, sino también su desempeño dentro de sus grupos. Esto se debe a que la pertenencia al grupo es un aspecto de la identidad de una persona y, en consecuencia, la persona vive la situación del grupo como parte de su propia situación; y además porque la mayor pobreza relativa del grupo agudiza la percepción de sus miembros de que ellos también van a quedar atrapados en la pobreza o, si han logrado prosperar más que otros miembros del grupo, ellos volverán a caer en la misma. Por lo tanto, el bienestar de los pueblos indígenas en muchos países latinoamericanos, de los musulmanes en Europa occidental, de los católicos en Irlanda del Norte, de los afroamericanos en Estados Unidos, para tomar unos cuantos entre muchos ejemplos, está —y estuvo— afectado por el empobrecimiento relativo del grupo, más allá de la posición que ocupan en él los mismos individuos. En términos psicológicos, una persona puede sentirse humillada y perder la autoestima si forma parte de un grupo que sufre graves privaciones<sup>5</sup>. En términos de modelo formal de bienestar social, el bienestar del grupo forma un elemento en la función de bienestar social de una persona<sup>6</sup>:

[...] ya de por sí, ser pobre es bastante malo, pero te discriminan, te arrancan tu dignidad, es mucho peor, te sientes humillado, te sientes inútil, te vienen gran cantidad de emociones (Ex-miembro de un grupo guerrillero de Guatemala)<sup>7</sup>.

Las otras razones que preocupan sobre las DH son de tipo instrumental. Si no se otorgan oportunidades justas a una parte significativa de la sociedad, probablemente se perjudica la eficiencia económica. De otro lado, la desigualdad grave entre grupos casi siempre es señal de la existencia de algún tipo de injusticia

<sup>5</sup> Según muchas investigaciones de psicología social en los Estados Unidos. Ver, por ejemplo: Broman, C. (1997). Race-related factors and life satisfaction among African Americans. *Journal of Black Psychology*, vol. 23, n° 1, pp. 36-49; y, Brown, T. N., D. R. Williams, et al. (1999). Being black and feeling blue: mental health consequences of racial discrimination. *Race and Society*, vol. 2, n° 2, pp. 117-131

<sup>6</sup> Modelizado por: Akerlof, G. A. y R. E. Kranton (2000). Economics and Identity. *The Quarterly Journal of Economics*, cxv, n° 3, pp. 715-753.

<sup>7</sup> Entrevista de Corinne Caumartin, Ciudad de Guatemala, viernes 16 de febrero de 2007.

y no solo de diferencias en las capacidades de los individuos. Probablemente de cierta manera se estaría trabando la reducción de la pobreza o impidiendo que el respeto de los derechos humanos mejore de manera integral.

La tercera razón instrumental, y la más importante por la que se trataría de reducir las DH, es que la desigualdad de grupo puede provocar conflictos violentos<sup>8</sup>. La desigualdad de grupo genera fuertes razones que los líderes pueden utilizar para llevar a las personas a protestar políticamente, aprovechando marcadores culturales —historia, idioma o religión comunes— y haciendo evidente la explotación a que se encuentra sometido el grupo. Este tipo de movilización parece que ocurre sobre todo cuando existe desigualdad tanto política como económica, de tal modo que los líderes de los grupos quedan excluidos del poder político formal, mientras que la masa de miembros del grupo sufre privaciones económicas. Algunos ejemplos de países y regiones donde las desigualdades de grupos han sido un factor detonante de conflicto son Costa de Marfil, Ruanda, Irlanda del Norte, Nepal, Chiapas, Sudán, para mencionar apenas algunos<sup>9</sup>.

Las desigualdades horizontales agudas dentro de los países son una fuente importante de sufrimiento y de posible inestabilidad, independientemente de la medida de la desigualdad vertical. La evidencia econométrica entre y dentro de los países, así como los estudios de caso, muestran que el potencial de conflictos es mayor donde las DH son más graves. Sin embargo, parece que el conflicto es menos probable si las DH económicas y políticas van en direcciones opuestas, es decir<sup>10</sup>, cuando el grupo que domina el sistema político no domina también la economía<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Stewart, F. (2000). Crisis prevention: Tackling horizontal inequalities. *Oxford Development Studies*, vol. 28, n° 3, pp. 245-262 y (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>9</sup> Gurr, T. R. (1993). *Minorities at Risk: A global view of ethnopolitical conflicts*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press; Gurr, T. R. y W. H. Moore (1997). Ethnopolitical rebellion: A cross-sectional analysis of the 1980s with risk assessments for the 1990s. *American Journal of Political Science*, vol. 41, n° 4, pp. 1079-1103; Stewart, F. (2002). Horizontal inequalities: A neglected dimension of development. *Queen Elizabeth House Working Paper Series 81*; ver, por ejemplo, Gates, S. y M. S. Murshed (2005). Spatial-horizontal inequality and the Maoist insurgency in Nepal. *Review of Development Economics*, vol. 9, n° 1; y, Langer, A. (2005). Horizontal inequalities and violent group mobilisation in Côte d'Ivoire. *Oxford Development Studies* vol. n° 33, 1, pp. 25-45.

<sup>10</sup> Barrows, W. L. (1976). Ethnic diversity and political instability in Black Africa. *Comparative Political Studies*, vol. 9, n° 2, pp. 139-170; Ostby, G. (2004). *Do Horizontal Inequalities Matter for Civil Conflict?* Oslo: Centre for Study of Civil War (CSCW), International Peace Research Institute (PRIO); y, Mancini, L. (2005). *Horizontal inequality and communal violence: Evidence from Indonesian districts*. CRISE Working Paper n° 22. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.

<sup>11</sup> Por ejemplo, Langer. Ob. cit. y Ostby, G. (2005). Inequality, institutions, and instability: Horizontal inequalities, political institutions, and civil conflict in developing countries, 1986-2003.

### ***Multidimensionalidad***

Cuando Sen se preguntó «¿igualdad de qué?» se refería a la desigualdad vertical. Según Sen, la respuesta se podía encontrar en el ámbito de las capacidades, ya que las capacidades son la mejor representación de los logros y el progreso de la condición humana y, por lo tanto, son la medida respecto de la cual debería evaluarse si el progreso es o no uniforme<sup>12</sup>. Por la misma razón, el ámbito de las capacidades es también el espacio relevante para las DH, pero en el análisis es útil definir las DH usando una definición muy amplia de las capacidades, extendiendo la definición a ciertas capacidades de grupo, como el poder político y el reconocimiento cultural, y en segundo lugar incluyéndolas en el acceso a los insumos y productos, como por ejemplo, a la escuela y las capacidades educativas. En resumen, las DH relevantes se ubican en cuatro dimensiones de capacidad: situación política, económica, social y cultural, y para cada una existe una variedad de productos e insumos relevantes.

### ***DH crónicas o persistentes***

En lo referente a la desigualdad vertical, la desigualdad persistente podría concebirse de dos maneras: como una persistencia en el nivel de desigualdad de la sociedad en conjunto a lo largo de un período, o como la permanencia de una persona, hogar o familia particular en una posición baja/alta en la distribución de ingreso. El primer caso es bastante consistente con lo que se ha denominado «movilidad», es decir, los individuos pueden desplazarse hacia arriba o abajo en la distribución del ingreso incluso si la desigualdad general permanece constante. La segunda definición por el contrario se refiere a la posición de una persona en particular en el tiempo<sup>13</sup>. La desigualdad persistente es entonces esa proporción de desigualdad que queda representada por las mismas personas que permanecen en la misma ubicación de la distribución. Para los individuos, no parece que tenga mucho sentido analizar un periodo mayor a la vida de una persona en la evaluación de la desigualdad persistente, aunque se podría pensar en que la familia es la unidad, y no los individuos, y evaluar cuánta desigualdad persiste, dependiendo de cuán lejos se extienda durante sucesivas generaciones —descendientes directos— de

---

*Paper presented at the 1<sup>st</sup> Political Institutions, Development, and a Domestic Civil Peace Conference.* Oxford, St Antony's College, University of Oxford, 10-12 de noviembre.

<sup>12</sup> Sen, A. K. (1980). *Equality of What? Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press;

<sup>13</sup> Hulme, D.; K. Moore; *et al.* (2001). *Chronic poverty: meanings and analytical frameworks* Manchester: Chronic Poverty Research Centre, Institute of Development Policy and Management, Manchester University.

los pobres o ricos iniciales. Este razonamiento tiene sentido desde la perspectiva del bienestar social, ya que este sin duda se deriva de cuán bien les va a sus hijos. Pero no tiene mucho sentido hacerlo para más de una o dos generaciones y, por supuesto, sería muy difícil de medir.

Para los grupos, la cuestión es muy diferente, ya que muchos de los límites evidentes de los grupos se mantienen de una generación a la siguiente. Desde la perspectiva del bienestar personal, las desigualdades que persisten entre los grupos perjudican a quienes sufren privaciones, debido a que limitan la posibilidad de una distribución ascendente. Los individuos pueden ascender en la escala distributiva. Es decir, las personas pueden ascender, pero el grupo en conjunto podría no ascender, si existe desigualdad de grupo persistente. De esa manera, la oportunidad de movilidad ascendente que tiene una persona es menor para el miembro de un grupo más pobre que para el más rico, lo cual probablemente afecte la visión que las personas tienen respecto de sus propias oportunidades y la de sus descendientes. Así, las DH persistentes tienen un impacto negativo mayor en las generaciones presentes que las DV persistentes no grupales, en la medida en que existe —y los individuos piensan que existe— mayor posibilidad de que los individuos y sus descendientes puedan escapar del extremo inferior de la distribución en la desigualdad no grupal. A continuación sostenemos que la evidencia empírica y el razonamiento analítico sugieren que es más difícil escaparse de las privaciones grupales que de las privaciones individuales no grupales<sup>14</sup>. No obstante, existen «trampas» que mantienen a las personas, en tanto individuos, en una pobreza no grupal, lo que explica la DV persistente y que también forma parte de la explicación de las DH persistentes.

El lapso relevante para evaluar la persistencia de las DH es el período durante el cual el grupo en cuestión —y sus desigualdades relativas a otros grupos— sigue apareciendo como tal. Esto varía entre grupos y sociedades. Por ejemplo, como señaló Figueroa, muchas diferencias de grupo dentro de un mismo país se derivan de alguna ola de inmigración histórica —a menudo de origen colonial—, antes de la cual no existían diferencias relevantes de grupos particulares como, por ejemplo, las diferencias entre los inmigrantes europeos y los indígenas del continente americano. En otras situaciones, los grupos particulares pierden su notoriedad con el paso del tiempo y se pueden disolver debido al matrimonio, como los vikingos o los normandos en Inglaterra. Aparte de dicha evolución, resulta evidente la limitación que impone la disponibilidad de datos para períodos de tiempo relativamente cortos.

---

<sup>14</sup> Las privaciones no grupales se pueden describir también así, debido a que la sociedad es homogénea, sin diferencias de grupo aparentes y notorias o porque existen diferencias de grupo notorias, pero existe una igualdad generalizada entre grupos en las capacidades importantes.

## Evidencia de la persistencia de DH

La información histórica sobre los casos nos muestra que algunas DH son muy persistentes. Por ejemplo:

- Desde la época colonial, en todos los países latinoamericanos donde todavía cuentan con poblaciones indígenas, estas poblaciones están en clara desventaja en comparación con las poblaciones blancas. En el mejor de los casos se ha llevado a cabo apenas una modesta nivelación<sup>15</sup>.
- En India, las desigualdades entre musulmanes e hindúes han persistido a todo lo largo del siglo XX, tanto antes como después de la partición del país. De acuerdo con Deolalikar<sup>16</sup>, las desventajas educativas de la población musulmana en general se han mantenido constantes desde 1900.
- En los Estados Unidos, las desigualdades entre negros y blancos datan de la esclavitud del siglo XVII. A pesar de las políticas de acción afirmativa, en 2001, «la mediana del ingreso real de las familias pobres era 62% del ingreso de los ricos, apenas 10% más que en 1947, cuando la proporción era del 52%»<sup>17</sup>. En términos absolutos, la brecha real del ingreso medio entre negros y blancos se duplicó de \$10.386 a \$20.469 entre 1947 y 2001<sup>18</sup>.
- El norte de Ghana ha sido más pobre que el centro y el sur del país desde la época colonial. La tasa de mortalidad infantil en el norte de Ghana estaba 26% por encima del promedio nacional en 1931. En 1933, las tres áreas de esta región tenían tasas de mortalidad infantil 79%, 29% y 59% superiores al promedio nacional<sup>19</sup>.

Aunque podríamos citar muchos más ejemplos, el de los aborígenes y maoríes, el de los indígenas norteamericanos, de los musulmanes en Europa y China, de los beréberes en el Maghreb, para mencionar unos cuantos más, los ejemplos muestran claramente que las DH han persistido. También pueden haber DH

---

<sup>15</sup> Ver Barrón Ayllón, M. (2005). *Horizontal Inequalities in Latin America: a Quantitative Comparison of Bolivia, Guatemala y Perú*. Oxford: Centre de Reserch on Inequality Human Security and Ethnicity (Crise), University of Oxford..

<sup>16</sup> Deolalikar, A. B. (1988). Nutrition and Labor Productivity in Agriculture: Estimates for Rural South India. *Review of Economics and Statistics*, vol. 70.

<sup>17</sup> Brown, M. K.; M. Carnoy, et al. (2005). *The Myth of a Color Blind Society*. Berkeley: University of California Press.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Stewart, F y A. Langer (2008). *Horizontal Inequalities: explaining persistence and change. Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. F. Stewart. Londres: Palgrave, pp. 54-78.

no persistentes a medida que los grupos mismos se disuelven o que alcanzan, e incluso superan, a los que antes eran los privilegiados. En la última categoría tenemos a muchos grupos de inmigrantes en los Estados Unidos. Los casos de los inmigrantes de Vietnam y China son casos notorios recientes.

La evidencia empírica revela una fuerte tendencia a la persistencia de las DH. Al respecto hay dos grupos adicionales de evidencia. La primera evidencia se refiere a una fuerte tendencia a la transmisión intergeneracional de ingresos y de educación, independientemente del grupo. La segunda es que cuando comparamos la seguridad de los miembros de distintos grupos, generalmente los miembros de los grupos más ricos presentan mayor movilidad. El primer tipo de evidencia revela que para cualquier grupo de personas que parten de una pobreza relativa, probablemente un número significativo de ellos seguirá siendo pobre en la siguiente generación y en consecuencia persistirá la desigualdad grupal. El segundo tipo de evidencia es que a los miembros de un grupo que sufre privaciones les resultará incluso más difícil —o menos probable— ascender que a los miembros de los grupos más ricos o que a los miembros de sociedades homogéneas.

#### ***a. Transmisión intergeneracional de la desigualdad independiente del grupo***

La mayor parte de investigaciones empíricas sobre la cuestión de la movilidad ha examinado la movilidad individual intergeneracional sin tener en cuenta las identidades de grupo. La investigación disponible ha puesto en evidencia la existencia de considerable transmisión intergeneracional de la educación o, dicho de otra manera, de que la educación de los niños está correlacionada con la educación de los padres. La investigación de la transmisión intergeneracional de los ingresos ha mostrado la existencia de una conexión aún más fuerte entre la posición de los padres y la de los hijos. Esta investigación demuestra así una tendencia general a la desigualdad persistente, lo cual también implicaría una desigualdad persistente dentro del grupo, pero no se ha investigado si la pertenencia al grupo influye independientemente sobre la movilidad.

Por ejemplo, una investigación reciente sobre los logros educativos inter-generacionales en 42 países encontró que para el conjunto de la muestra, la diferencia de una desviación estándar en la educación de los padres se asocia a una diferencia de 0,4% en la educación de la siguiente generación, cifra que se ha mantenido constante durante medio siglo<sup>20</sup>. La correlación entre la educación de los padres y

---

<sup>20</sup> Hertz, Tom; Tamara Jayasundera, Patrizio Piraino, Sibel Selcuk, Nicole Smith y Alina Verashchagina (2007). The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-Year Trends. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 7, iss. 2, article 10.

de los hijos fue mayor para los países de América Latina —correlación de 0,6—. En los pocos ejemplos disponibles de países africanos la correlación es apenas 0,36 y en el bloque de países orientales, asiáticos y occidentales, la correlación alcanza un valor intermedio de alrededor de 0,4. Por cierto que la desigualdad educativa, especialmente si se define en términos de años de educación independientemente de su calidad, es solo uno de los factores que determinan las desigualdades económicas. Las evidencias sugieren que la transmisión de desigualdades económicas, que a menudo se definen en términos de correlaciones de ingreso entre padres e hijos, tiende a ser mayor que la transmisión educativa. Por ejemplo, para los Estados Unidos, Hertz *et al.*, usando datos de panel, encuentran que el impacto de la escolaridad de los padres en el ingreso de los hijos representa apenas algo más de un tercio de la transmisión intergeneracional del ingreso<sup>21</sup>.

### ***b. Tasas de transmisión intergeneracional por grupo***

Es sorprendente darnos cuenta que la mayor parte de la amplia bibliografía sobre transmisión intergeneracional de oportunidades y resultados no toma en cuenta al grupo, a pesar de que es probable que existan problemas de grupo que subyacen a algunos de los factores que determinan las tasas de transmisión. Sin embargo, algunos estudios contrastan la movilidad entre diferentes grupos, y generalmente muestran que la movilidad difiere. A continuación se hace referencia a estudios sobre Estados Unidos, Brasil, Sudáfrica e India.

#### *Estados Unidos*

De acuerdo con Hertz<sup>22</sup>, en los Estados Unidos la raza explica una parte importante de la correlación intergeneracional en los ingresos. Según Hertz, «mientras que solamente el 17% de los blancos nacidos en el decil más bajo de ingresos familiares permanecía en el mismo decil cuando llegó a la edad adulta, entre la población negra la cifra era 42%. De igual manera, las transiciones de pobres a ricos (*rags to riches*) desde la base hasta el cuartil más alto eran un 50% menos probables para las familias negras que para las familias blancas»<sup>23</sup>. De modo

<sup>21</sup> *Ibidem.*: 6. Otro estimado, también utilizando datos de los Estados Unidos, coloca la contribución de la escolaridad incluso más abajo, concluyendo que la escolaridad (condicionada por el CI) explicaba el 10% de la correlación intergeneracional en las ganancias de padres/hijos. Bowles, S.; H. Gintis; *et al.* (2005). *Unequal chances: family background and economic success*. Nueva York y Princeton: Russell Sage Foundation; Princeton University Press, pp. 20.

<sup>22</sup> Hertz, T. (2005). Rags, riches and race. the international mobility of black and white families in the United States. En S. Bowles, H. Gintis y M. Osborne Groves. *Unequal Chances. Family Background and economic Success*. Princeton: Princeton University Press, pp. 165-191.

<sup>23</sup> *Ibidem.*, 165.

similar, un estudio de los vecindarios con pobreza persistente determinó que la persistencia de la pobreza en el tiempo era más fuerte entre «vecindarios donde 75% o más de los residentes eran negros en 1970 (0,61) pero que era menos fuerte en los vecindarios donde 75% o más eran blancos (0,39) y era insignificante en vecindarios mixtos»<sup>24</sup>.

### *Brasil*

En un estudio sobre la movilidad entre la población negra del Brasil, Osorio determina que

[...] aunque las cohortes más jóvenes pueden estar progresando en comparación con sus padres y con la población brasileña en conjunto, no están progresando con respecto a su propia cohorte de edad. Así, aunque las cohortes más jóvenes podrían estar progresando respecto de cohortes mayores, los jóvenes brasileños negros permanecen en la misma posición relativa en relación con los jóvenes brasileños blancos, fenómeno que se repite con las generaciones de negros y blancos de mayor edad. De este modo en las tres últimas décadas, relativamente no ha habido prácticamente movilidad social para los brasileños negros<sup>25</sup>.

### *Sudáfrica*

La investigación sobre la movilidad educativa de las poblaciones blanca y negra en Sudáfrica en los años noventa muestra que aunque la educación de los padres está relacionada positivamente con la educación de los hijos en ambas comunidades, la movilidad es mayor para los blancos que para los negros. Los niños negros más pobres tienen la menor movilidad de todos. La movilidad intergeneracional es más alta para las mujeres negras que para los hombres negros, pero sucede lo contrario en el caso de los blancos<sup>26</sup>.

### *India*

La investigación de la transmisión de la educación de padres a hijos muestra que la educación de los hijos, tanto varones como mujeres en India, está relacionada de manera positiva y significativa a la educación de padres como de madres —con un coeficiente más alto de alrededor de 0,2 para la educación de los padres para

<sup>24</sup> Sampson, R. J. y J. D. Morenoff (2006). Durable inequality. Spatial dynamics, social processes and the persistence of poverty in Chicago neighbourhoods. En S. Bowles, S. N. Durlauf y K. R. Hoff. *Poverty Traps*. Princeton: Sage Ruseell Foundation and Princeton University Press, pp. 176-203.

<sup>25</sup> Osorio, R. G. (2008). *Is all socioeconomic inequality among racial groups in Brazil caused by racial discrimination?* Brasilia: International Poverty Centre.

<sup>26</sup> Nimubona, A. D. y D. Vencatachellum (2007). Intergenerational education mobility of black and white South Africans. *Journal of Population Studies*, vol. 20, n° 1, pp. 149-182.

hijos e hijas comparado con 0,05 y 0,08 para el impacto que tiene la educación de las madres en la educación de hijos e hijas, respectivamente—<sup>27</sup>. Si se añade la variable de la extracción musulmana a la regresión se demuestra que hay un impacto negativo de la educación de los padres musulmanes y un impacto ligeramente positivo de la educación de las madres musulmanas<sup>28</sup>. De este modo, la transmisión intergeneracional de la educación es menor para los musulmanes que para los hindúes pero en dirección descendente. En todos los niveles, los niños musulmanes varones tienen una educación menor a la de sus padres y lo mismo es cierto para las niñas, mientras que entre los hindúes, la educación de los niños varones y mujeres es mejor que la de sus progenitores masculinos.

La evidencia indica, en primer lugar, que existe una conexión universal —aunque variable— entre la educación de los padres y de los hijos y, aparentemente, una conexión más fuerte entre el ingreso de los padres y el ingreso de los hijos. Esto de por sí sería suficiente para predecir la persistencia de la desigualdad de grupo a lo largo del tiempo. En segundo lugar, ahí donde hay evidencia de los grupos en la misma sociedad, la movilidad ascendente del grupo más rico es generalmente más fuerte —Estados Unidos, Sudáfrica, India— o, en el caso de Brasil, igual de alta para los grupos más ricos, lo que sugiere que es más difícil que los miembros de un grupo pobre escapen a la pobreza que los miembros igualmente pobres que pertenecen a un grupo más rico. La siguiente sección analiza las razones de esta persistencia observada.

### ¿Por qué persisten las desigualdades en las capacidades de grupo?

Existen dos tipos de razones para la desigualdad persistente de grupo: algunas se relacionan a las trampas de la pobreza en general dentro de una población homogénea, las que *ipso facto* también afectan a las personas pobres que son miembros de grupos pobres; y algunas se derivan de la pertenencia al grupo *per se*.

#### *Trampas de pobreza/desigualdad*

En cuanto a las trampas de pobreza en general, estas se originan en las interrelaciones entre distintas capacidades y en el acceso a distintos tipos de capital y a sus retornos derivados. En cada una de estas trampas, las interrelaciones tienden a impedir la movilidad de manera que perduran por generaciones.

<sup>27</sup> Bhalotra, S. y B. Zamora (2008). Social divisions in education in India. En A. Sharif. *Handbook of Muslims in India*. Delhi: OUP.

<sup>28</sup> La educación de los padres hindúes de casta baja tiene un efecto negativo similar, aunque menor, y la educación de las madres de casta baja tiene nuevamente un impacto positivo y algo mayor.

- *Interacciones de capacidad.* Las trampas de pobreza se originan en interacciones entre capacidades en un momento dado, a lo largo del ciclo de vida y entre generaciones. Los adultos con pocas capacidades —en salud, educación y nutrición— tienden a tener bajos ingresos. Sus hijos entonces probablemente tendrán pocas capacidades debido a que los bajos ingresos hacen que sea difícil dar salud y alimentación apropiadas a los niños. Además, las actitudes y la economía hacen que la escolarización de los niños sea baja, como se notó anteriormente, creando una huella de transmisión intergeneracional de la educación. Además, las familias con menos educación y menores niveles de vida tienden a ser más grandes y esto también da como resultado menor educación, peor nutrición, etcétera, en la siguiente generación. Por lo tanto existe el supuesto fuerte de que una familia que comienza pobre permanecerá pobre y que la siguiente generación será pobre también.
- *Interacciones entre capitales.* El ingreso del hogar pueden pensarse como el producto del acceso de un hogar a una variedad de tipos de capital —en particular el capital humano, el capital físico, el capital social y el capital actitudinal o cultural— y en los retornos de dicho capital. Ya se ha establecido que la deficiencia de capital humano —en términos generales expresado por las capacidades educativas, de salud y nutricionales— origina bajos ingresos. La productividad también depende del acceso a otros tipos de capital: capital físico, incluyendo la tierra, la maquinaria y la infraestructura económica; capital cultural, que incluye actitudes y objetivos<sup>29</sup>, y el capital social, que comprende la confianza, las redes y los contactos<sup>30</sup>. Los hogares pobres tienen poco acceso a cada uno de estos tipos de capital. De esta manera tienen menos escolaridad, peor infraestructura educativa —la calidad de la escolaridad es menor—, menos tierra y menos activos financieros para comprar planta y equipo. A menudo viven en áreas con peor infraestructura

---

<sup>29</sup> Esto se relaciona con el capital cultural de Bourdieu. El concepto de Bourdieu, sin embargo, va más allá de las actitudes y el comportamiento, e incluye los títulos y los bienes que pueden ser causa de discriminación. Bourdieu, P. (1986). *The forms of capital. Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press, pp. 241-258.

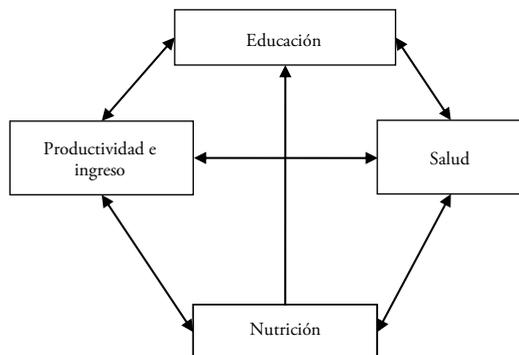
<sup>30</sup> Glewwe, P. (2003). Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes. *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n° 2, pp. 436-482. «Capital social» tiene muchas definiciones. De acuerdo con Cole (1988), abarca tres formas, obligaciones y expectativas, canales de información y normas sociales. Con esta extensa definición se incluiría el capital actitudinal o el capital cultural, que abarcaría obligaciones, expectativas y normas. Cole, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology Supplement*, pp. S95-S120.

económica, sus actitudes pueden ser diferentes de los que están mejor ubicados en términos educativos y en movilidad social, y sus contactos sociales tienden a ser entre personas con peor posición económica. Las interacciones entre los diferentes tipos de capital significan que los retornos al capital que tienen las personas dependen no solo de ese tipo particular de capital —por ejemplo, educación o activos físicos—, sino de los otros activos con que cuenta la familia. De este modo, la educación será más productiva en términos de ingresos generados si hay buenas escuelas —capital de infraestructura—, si se alienta a los niños a asistir a la escuela —capital de actitudes—, si la familia tiene acceso a —posee o compra— maquinaria o tierra y si las personas tienen contactos que ofrecen buenos empleos. Las interacciones entre la propiedad de distintos tipos de capital y los retornos son otra razón para que las personas pobres queden atrapadas en una trampa de pobreza en un momento dado.

El modelo neoclásico asume que si los mercados de capital fuesen perfectos, las personas podrían pedir prestado para escapar de la pobreza. Pero eso no sucede por dos razones: una es que algunos tipos de capital no se pueden comprar con un préstamo —infraestructura, capital cultural, capital social—. La otra es que, debido a la interacción entre tipos de propiedad del capital y sus retornos, se puede esperar que los pobres tengan retornos bajos sobre cualquier tipo de capital, así incluso con mercados de capitales perfectos los pobres no parecerían ser buenos candidatos para los préstamos. Por supuesto, en la práctica los mercados de capital no son perfectos, sino que están sesgados contra quienes poseen pocos activos, lo cual es una razón más para que se cree una trampa de pobreza. Una vez más entonces, la interacción entre distintos tipos de capital puede crear trampas de pobreza en un momento dado. Esto también afecta la posibilidad de escapar de la pobreza luego, debido a que la posesión de menos activos significa un menor flujo de ingresos. De este modo, la siguiente generación enfrenta las mismas trampas al tratar de acumular activos y escapar de la pobreza.

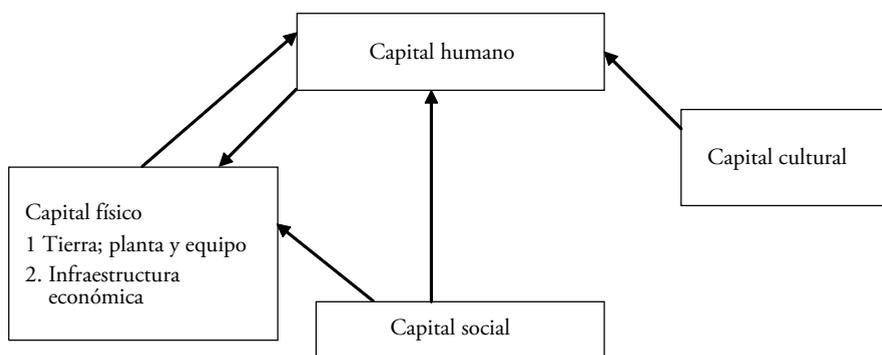
***Dos tipos de trampa de pobreza***

***Figura 1***  
***Trampa de pobreza por capacidades***



Las flechas muestran cómo cada tipo de capacidad afecta a las demás y cada una afecta y es afectada por los ingresos.

***Figura 2***  
***Trampa de pobreza por capital***



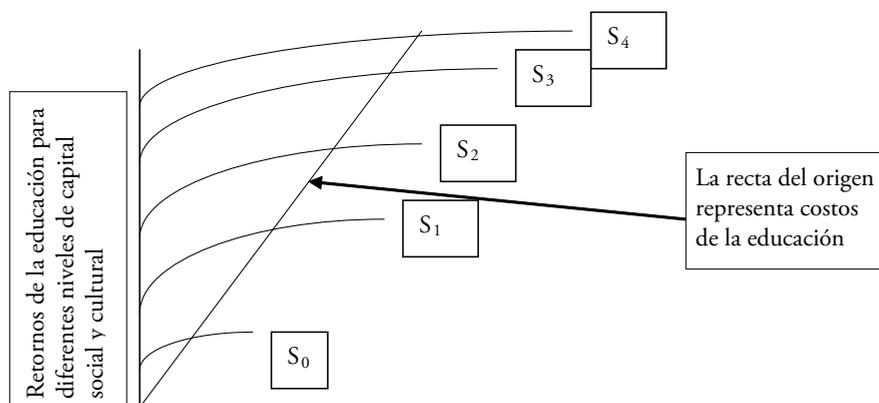
Las flechas muestran cómo el acceso a cada tipo de capital afecta los retornos de los otros tipos.

Los dos tipos de trampa se refuerzan entre sí, ya que la trampa por capacidades conduce a un bajo capital humano y probablemente cultural y social, mientras que la trampa por activos refuerza la situación en que prevalecen los bajos ingresos y falta de capacidades en general.

Existen cada vez más menciones en la bibliografía acerca de las trampas de pobreza. Los principales teóricos enfatizan los efectos de las discontinuidades y los umbrales de modo que emergen equilibrios múltiples<sup>31</sup>. El análisis anterior también provoca equilibrios múltiples por la manera en que las capacidades y tipos de activos interactúan provocando una transmisión intergeneracional de la pobreza y las trampas de pobreza, en un momento dado, sin que ello implique discontinuidades o umbrales. Sin discontinuidades particulares, los retornos de cualquier activo específico de los grupos pobres pueden ser más bajos que los retornos de activos de las personas de grupos más ricos, debido a que en general tienen menos capacidades y su acceso a los activos restringe sus retornos. Pero, también puede haber discontinuidades, posiblemente causadas por la pertenencia al grupo, tal como explicaremos a continuación. Si los umbrales fueran importantes, entonces podríamos tener trampas de pobreza, pero no tendríamos trampas de desigualdad, ya que los ingresos per cápita totales se elevarían debido a que los grupos más pobres superarían los umbrales.

El enfoque de umbral/discontinuidad sugiere la existencia de algunos puntos discretos de equilibrio. Este enfoque sugiere más bien que podría existir equilibrios múltiples debido a las interacciones entre los retornos de diferentes activos, tal como se ilustra a continuación.

*Figura 3*  
*Equilibrios múltiples de acuerdo al nivel de capital social y cultural*



<sup>31</sup> Barrett, C. B. y B. M. Swallow (2006). Fractal poverty traps. *World Development*, vol. 34, n° 1, pp. 1-15; Bowles, S.; S. N. Durlauf; *et al.* (2006). *Poverty traps*. Nueva York y Princeton: Russell Sage Foundation y Princeton University Press; y, Carter, M. y C. B. Barrett (2006). The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset based approach. *Journal of Development Studies*, vol. 42, n° 2, pp. 178-199.

## Trampas de desigualdad de grupo

Todos los elementos mencionados anteriormente se aplican tanto a miembros de grupos pobres como a hogares en sociedades homogéneas, de manera que hay razones para esperar que exista una desigualdad de grupo persistente. Sin embargo, hay otras razones para las trampas de DH, lo cual explica por qué la desigualdad de grupo tiende a ser más persistente que la desigualdad individual, tal como ya se mostró. Estas razones adicionales surgen de cuatro puntos: asimetrías en el capital social, asimetrías en las actitudes, discriminación y desigualdades políticas. Mientras que las primeras dos se aplican también a sociedades culturalmente homogéneas, tienden a ser de menor magnitud en dichas sociedades.

### *Asimetrías de capital social*

En un libro rico en ideas, Blau determinó que los grupos tenían más contactos intra-grupo que inter-grupo. Por lo tanto, para los grupos de Blau, las diferencias en el capital social o las redes son consecuencia lógica de la definición de los grupos<sup>32</sup>. Si añadimos a esto las DH, entonces los grupos más pobres tendrán más contactos con personas más pobres, los grupos más ricos con personas más ricas, y de ello se desprende la asimetría del capital social. La definición de grupo de Blau es teórica pero se inspira en una realidad: en los grupos definidos culturalmente de los que nos ocupan aquí, los contactos intra-grupo son mayores que los contactos inter-grupo. La tabla 1 muestra el grado de dominio de los contactos sociales dentro del propio grupo, a partir de la evidencia proveniente de investigaciones en siete países. Esto significa que los grupos más pobres enfrentan desventajas para obtener empleos, acceder a los insumos y a los mercados, etcétera, debido a su mayor número de contactos con su propio grupo, contactos que por definición son más pobres.

### *Asimetrías en actitudes o capital cultural*

Las actitudes hacia la educación, las actividades económicas y otros, tienden a estar muy influenciadas por el grupo y pueden diferir en los distintos grupos. El que grupos particulares posean actitudes que tengan más o menos probabilidad de favorecer el tipo de actividades que conducen a una movilidad social ascendente es un asunto empírico. Existe cierta evidencia de que las diferencias en actitudes son importantes en algunos contextos, a veces de forma negativa, a veces positiva.

---

<sup>32</sup> Blau, P. (1977). *Inequality and heterogeneity: a primitive theory of social structure*. Nueva York: Free Press.

*Tabla 1*  
*Contactos intra-grupales*

País	Proporción de personas que dicen que la mitad o más de sus contactos sociales eran con su propio grupo étnico
Bolivia	73,3
Guatemala	89,6
Perú	84,3
Indonesia	84,6
Malasia	94,4
Ghana	87,7
Nigeria	78,0

Fuente: Encuestas de Percepción CRISE

Por ejemplo, las encuestas muestran que en India los musulmanes dan menos valor a la educación, aunque esto podría ser porque esperan retornos más bajos<sup>33</sup>. Por el contrario, los investigadores han atribuido la rápida nivelación de algunos grupos inmigrantes, como los asiáticos en los Estados Unidos, a sus actitudes dinámicas hacia la educación y a los grupos de empleo<sup>34</sup>.

### *La discriminación*

Adopta varias formas. Incluye, entre otros, la discriminación en el acceso a la educación, el trato en la escuela y en el trabajo y en el acceso al sistema legal. Existen tipos abiertos y deliberados de discriminación, implícita pero intencional, e implícita pero no intencional. Puede haber una forma de discriminación geográfica o por localidad, por la cual la infraestructura pública disponible en las zonas donde se concentran los grupos más pobres es menor y de peor calidad. Aparentemente, muchos grupos más pobres son víctimas de todas las formas de discriminación simultáneamente.

<sup>33</sup> Borooah, V. K. y S. Iyer (2005). Vidya, Veda and Varna: The Influence of religion and caste on education in rural India. *Journal of Development Studies*, vol. 41, n° 8, pp. 1369-1404; y Bhalotra, S.; A. Langer; et al. (2008). *What lies behind persistent Muslim/Hindu inequalities in India*. CRISE Working Paper. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Bhalotra y Zamora encontraron que los musulmanes entrevistados presentan una mayor tendencia que los hindúes a decir que la educación no era importante (23% contra 17%).

<sup>34</sup> Alba, R.; L. A., et al. (2001). How enduring were the inequalities among European immigrant groups in the United States. *Demography*, vol. 38, n° 3, pp. 349-356.

*Impotencia política*

La impotencia política o las DH políticas son relevantes porque el sistema político puede hacer que ciertas fuentes de desigualdad sean ilegales y tomar otras acciones para corregir las desigualdades, o alternatively puede reforzar las desventajas.

En resumen, hay dos tipos de trampa que pueden llevar a la persistencia de la desigualdad, las trampas de capacidades y las trampas de capital. Ambas funcionan debido a interacciones entre un tipo de capacidad/capital y la cantidad/calidad o retorno de otras capacidades. Estas trampas de desigualdad también afectan a los individuos en sociedades homogéneas, pero hay razones para esperar que se experimenten incluso con más fuerza en las DH. La siguiente sección presenta alguna evidencia empírica de las relaciones que subyacen a las dos trampas, según aparecen en esta sección.

**Evidencia de las relaciones que subyacen a las dos trampas**

Esta sección proporciona evidencia extraída de una amplia gama de estudios de las relaciones que hipotéticamente subyacen a ambas trampas. La evidencia sugiere derroteros pero no aporta conclusiones definitivas, ya que no es exhaustiva. Sin embargo, muestra que las relaciones son válidas en un amplio rango de casos.

***Evidencia sobre las interrelaciones entre distintas capacidades***

Existe suficiente investigación sistemática que respalda muchas de las relaciones.

- Numerosos estudios han demostrado que si se educa más a las mujeres, mejora la salud de los niños, e inclusive la nutrición<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Subbarao, K. y L. Raney (1992). *Social Gains from Female Education. A Cross-National Study*, Washington D. C.: World Bank, Population and Human Resources Department; Schultz, T. P. (1993). Investments in the Schooling and Health of Women and Men: Quantities and Returns. *Journal of Human Resources*, vol. 28, pp. 694-734; Mellington, N. y L. Cameron (1999). Female Education and Child Mortality in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 35, n° 3, pp. 115-144; Thomas, D.; S. J.; et al. (1991). How does mother's education affect child height, *Journal of Human Resources*, vol. 26; Glewwe. Ob. cit.; Behrman, J. y B. L. Wolfe (1987a). How does mothers' schooling affect the family's health, nutrition, medical care usage and household income? *Journal of Econometrics*, vol. 36; Hobcraft, J. (1993). Women's education, child welfare, and child survival: a review of the evidence. *Health Transition Review*, vol. 3, n° 2, pp. 159-175; y, Haddad, L., H. Alderman et al. (2003). Reducing child malnutrition: How far does income growth take us. *World Bank Economic Review*, 17, vol. 1, pp. 107-31.

- Una manera en que esto sucede es que la educación femenina reduce la fertilidad y el tamaño de la familia y esto tiende a mejorar la nutrición y educación de un número menor de niños<sup>36</sup>.
- Se ha demostrado que una mejor salud y nutrición mejoran los resultados escolares<sup>37</sup>.
- Se ha mostrado que la mejor salud y educación tienen un resultado positivo en la productividad y los ingresos<sup>38</sup>.
- Del mismo modo, una mejor educación eleva los ingresos, tanto por un efecto de selección como porque aumenta el valor agregado de los trabajadores<sup>39</sup>.
- Finalmente, un mejor ingreso mejora la nutrición y escolaridad, ya que los padres de mayores ingresos alimentan más y mejor a sus hijos, y aumenta la probabilidad de enviarlos a la escuela<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Chaudhury, R. H. (1984). The influence of female education, labor force participation, and age at marriage on fertility behavior in Bangladesh. *Social Biology*, 31, 1-2, pp. 59-74; Jain, A. K. y M. Nag (1985). *Female primary education and fertility reduction in India*. Nueva York: Population Council, pp. 57.

<sup>37</sup> Behrman, J. R. y V. Lavy (1994). *Child Health and Schooling Achievement: Association, Causality, and Household Allocations*. Washington D. C : World Bank.

<sup>38</sup> Behrman, J. R. y A. B. Deolalikar (1987). Will Developing Country Nutrition Improve with Income? A Case Study for Rural South India. *Journal of Political Economy*, vol. 95; Deolalikar. Ob. cit.; Schultz, T. W. (1963). *The Economic Value of Education*. Nueva York: Columbia University Press; Immink, M. y F. Viterri (1981). Energy Intake and Productivity of Guatemalan Sugarcane Cutters: An Empirical Test of the Efficiency Wage Hypothesis. *Journal of Development Economics*, vol. 9, n° 2, pp. 273-287; Haddad, L. y H. E. Bouis (1991). The Impact of Nutritional Status on Agricultural Productivity: Wage Evidence from the Philippines. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 53; Behrman, J. R. (1993). The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries. *World Development*, vol. 21, n° 11, pp. 1749-1771; Psacharopoulos, G. (1994). Returns to Investment in Education: A Global Update. *World Development*, 22; Dasgupta, P. (1993). *An Enquiry into Well-being and Destitution*. Oxford; OUP; Glewwe. Ob. cit.; Bloom, D. E.; D. Canning; et al. (2004). The effect of health on economic growth: a production function approach. *World Development*, vol. 32, n° 1, pp. 1-13.

<sup>39</sup> Schultz. Ob. cit.; Psacharopoulos. Ob. cit.; Sahn, D. E. y Alderman, H. (1988). The effects of human capital on wages and the determinants of labor supply in a developing country. *Journal of Development Economics*, vol. 29, n° 2, pp. 157-184; Knight, John B. y Richard H. Sabot (1990). *Education, Productivity and Inequality: The East African Natural Experiment*. Oxford: Oxford University Press; Rosenzweig, M. R. (1995). Why Are There Returns to Schooling? *American Economic Review*, vol. 85, n° 2, pp. 153-158.

<sup>40</sup> Behrman, J. y B. L. Wolfe (1987b). Investments in schooling in two generations in pre-revolutionary Nicaragua: the roles of family background and school supply. *Journal of Development Economics*, vol. 27; Strauss, J. y D. Thomas (1995). Human Resources: Empirical Modeling of Household and Family Decisions. En J. R. Behrman y T. N. Srinivasan. *Handbook of Development Economics*. Ámsterdam: North Holland, vol. 3, pp. 1883-2023; Alderman, H.; J. Behrman; et al. (1996). The

***Evidencias sobre desigualdades en el capital y cómo un tipo de capital afecta, y es afectado por, la propiedad de otros tipos de capital***

Una serie de estudios han demostrado que los grupos desfavorecidos tienen una menor variedad de capital que los grupos privilegiados.

- Por ejemplo, en comparación con los hindúes, los musulmanes de la India tienen menos capital humano, menos acceso al crédito bancario, viven en áreas con peor infraestructura, tienen contactos más pobres —un peor capital social— y valoran la educación menos —tienen un menor capital cultural—, aunque en algunos aspectos tienen ciertas ventajas, como una mejor salud —menor mortalidad infantil—<sup>41</sup>.
- Las minorías étnicas de Vietnam tienen menores niveles de escolarización que la mayoría de grupos, y tienen mayor probabilidad de tener una «menor dotación de capital, como lo refleja su falta de acceso al crédito y la menor cantidad de remesas que reciben»<sup>42</sup>. Poseen menos herramientas agrícolas. Tienen más tierras pero son de peor calidad.
- La población negra de los Estados Unidos tiene menos educación, mucho menos recursos financieros, peor salud y viven en barrios pobres<sup>43</sup>.
- Los habitantes del norte de Ghana tienen peor educación, salud e infraestructura que los del sur<sup>44</sup>.

Esta situación de privación respecto de una gama de activos no es sorprendente, por supuesto, ya que la privación tiende a reforzarse y a ser multidimensional, debido a que una mala dotación de un tipo de activo impide a las personas acumular otros activos. Además, una pobre dotación de una gama de activos bastaría para explicar tanto la desigualdad como su persistencia, ya que la escasez de activos corrientes limita el ingreso corriente y por lo tanto la capacidad de acumular. Sin embargo, la situación empeora para el grupo desfavorecido por las complementariedades entre capacidades y activos. Esto ha quedado demostrado claramente en lo que toca a los retornos de la educación.

---

Income Gap in Cognitive Skills in Rural Pakistan. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44; Smith, L. C.; L. C. Smith; *et al.* (1999). *Explaining child malnutrition in developing countries: a cross-country analysis*. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.

<sup>41</sup> Ver Bhalotra, Langer *et al.* Ob. cit.

<sup>42</sup> Baulch, B.; T. T. K. Chuyen; *et al.* (2007). Ethnic minority development in Vietnam. *Journal of Development Studies*, vol. 43, n° 7, pp. 1151-1176.

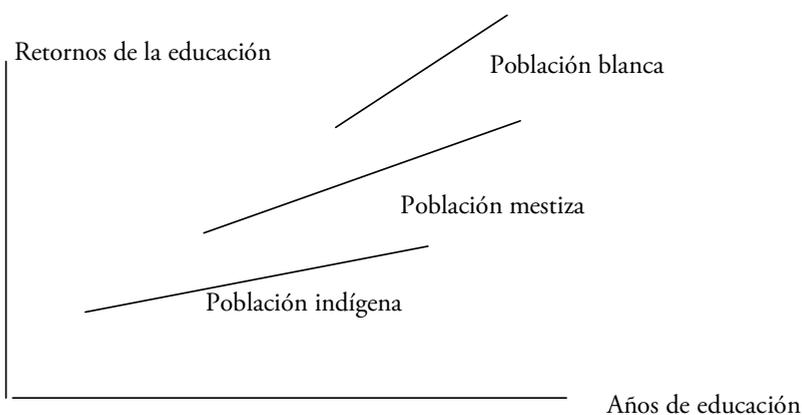
<sup>43</sup> Ver resumen de la evidencia en Stewart y Langer. Ob. cit.

<sup>44</sup> Véase en Demographic and Health Surveys (DHS data), <http://www.measuredhs.com/access-surveys>; Songsore, J. (2003). *Regional Development in Ghana. The Theory and the Reality*. Accra: Woeli Publishing Services.

Se ha demostrado que los retornos de la educación son menores en cada nivel de educación para algunos grupos desaventajados.

- Esto se ilustra en la figura 4 a continuación para el Perú, que se desprende del propio estudio de Figueroa. En este caso, los indígenas no solo tienen menos capital educativo que los mestizos y los blancos, sino que obtienen menores retornos de su educación. Figueroa lo atribuye a una combinación de malas escuelas —menos capital infraestructural— y discriminación.
- De manera similar, en Nicaragua los retornos de la educación del 20% más pobre son marcadamente menores que entre los más ricos<sup>45</sup>. Aunque estos datos no están diferenciados por grupo étnico, es casi seguro que reflejen similares diferencias a las existentes entre indígenas y blancos en el Perú.
- Entre las minorías vietnamitas, los estimados indican que entre uno y dos tercios de la diferencia en los ingresos en comparación con los grupos mayoritarios se debe a retornos menores sobre sus posesiones, «quizás debido a la discriminación o por razones culturales o de información»<sup>46</sup>.

*Figura 4*  
*Ilustración de Figueroa: Perú. Retornos diferenciales de la educación*



Fuente: Figueroa, A. (2006). Education, labour markets and inequality in Peru. Trabajo presentado en el CRISE Latin America Workshop, Santa Cruz, 18 – 20 de setiembre.

<sup>45</sup> Perry, G. E.; A. H. Lopez; *et al.* (2006). *Poverty reduction and growth: vicious and virtuous cycles*. Washington D. C.: World Bank; López, J. H. y G. E. Perry (2008). *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*. Washington D. C.: World Bank.

<sup>46</sup> Baulch, Chuye *et al.* Ob. cit.

- En Brasil, la región de residencia influye en el alfabetismo y la asistencia a la escuela primaria, debido a diferencias en infraestructura, porque ser «negro» tiene un impacto negativo en la asistencia en todos los niveles de educación<sup>47</sup>. El autor atribuye esta diferencia a la discriminación, pero también puede deberse a diferencias en el capital cultural o social.

Mientras que en gran medida la diferencia en los retornos se atribuye a alguna combinación de privaciones de otros activos y discriminación, estos estudios no han logrado identificar la contribución relativa de cada uno de estos elementos. Sin embargo, numerosos estudios indican que en parte se debe a diferencias en el capital social y cultural. Estos estudios han demostrado que hay efectos concomitantes que afectan la asistencia a la escuela y los retornos de la educación. Es decir, alguna combinación de capital social y cultural<sup>48</sup>. Algunas de estas diferencias se deben a una menor infraestructura —en cantidad y calidad—<sup>49</sup>. Otra fuente son las interacciones sociales y los efectos del grupo de pares<sup>50</sup>:

En los vecindarios en los que casi cada familia tiene al menos una persona que está permanentemente empleada, las normas y comportamientos que emanan de una vida de empleo regular se hacen parte de la gestalt de la comunidad. Por otro lado, en los vecindarios en los que la mayoría de familias no tienen un individuo que sea el sustento permanente, las normas y los patrones de comportamiento asociados con el trabajo permanente compiten con los que se asocian con el trabajo ocasional o no frecuente.

Sampson y Morenoff han sugerido que el cinismo moral y legal es una característica de los vecindarios pobres, lo cual a su vez reduce la eficiencia colectiva y consecuentemente una posición relativa que se empeora para el vecindario

---

<sup>47</sup> Ver Osorio. Ob. cit.

<sup>48</sup> Datcher, L. (1982). Effects of community and family background on achievement. *Review of Economics and Statistics*, vol. 64, n° 1, pp. 32-41; Brooks-Gunn, J.; G. J. Duncan; et al. (1993). Do neighbourhoods influence child and adolescent development? *American Journal of Sociology*, vol. 99, n° 2, pp. 352-395; Corcoran, M. (1995). Rags to riches: poverty and mobility in the US. *Annual Review of Sociology*, vol. 21; Durlauf, S. N. (2002). Groups, social influences and inequality: a memberships theory perspective on poverty traps. *Wisconsin Madison - Social Systems Working Papers*; Durlauf, S. N. (2006). Groups, social influences and inequality. En S. Bowles; S. N. Durlauf; y, K. R. Hoff. *Poverty Traps*. Princeton: Russell Sage Foundation y Princeton University Press, pp. 141-175.

<sup>49</sup> Kozol, J. (1991). *Savage inequalities: children in America's schools*. Nueva York: Crown Pub; Burtless, G. T. (1995). *Does money matter?: the effect of school resources on student achievement and adult success*. Washington D. C.: Brookings Institution.

<sup>50</sup> Durlauf. Ob. cit., que cita a William Julius Wilson (1987). *The Truly Disadvantaged*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 60-61.

en términos de bienes colectivos —seguridad, infraestructura pública, tasas de crímenes— y pobreza<sup>51</sup>.

Por el contrario, los estudios que muestran retornos positivos al «capital social» —que se define de diversas maneras— también sugieren que la desigualdad en esta dimensión crea resultados desiguales incluso cuando se tienen las mismas oportunidades educativas<sup>52</sup>.

Los estudios de desigualdades espaciales también han llegado a la conclusión de que hay significativas complementariedades entre los activos. Por ejemplo, un estudio de Tannuri-Pianto identifica complementariedades importantes entre inversiones rurales y los activos productivos de los hogares, incluyendo la educación, que afectan las posibilidades de obtener beneficios de dichas inversiones<sup>53</sup>. Los estudios de Lanjouw en Brasil, Ecuador y El Salvador arrojan conclusiones similares<sup>54</sup>. En áreas con mejor infraestructura rural y en hogares con mejores niveles educativos se realizan proporcionalmente más actividades no agrícolas<sup>55</sup>.

Deberíamos tomar nota de que no todos los grupos muestran una ausencia consistente de relación entre capacidades y activos, y estos grupos a veces pueden reducir e incluso eliminar las DH. Un ejemplo son los inmigrantes asiáticos en los Estados Unidos. Tras la Ley de Inmigración de 1965, la mayoría de inmigrantes asiáticos ya tenía un elevado nivel de educación y también tenían «aspiraciones y expectativas superiores para el éxito de sus hijos»<sup>56</sup>. Más de un tercio de los padres de «niños asiáticos del décimo grado esperan que sus hijos tengan educación superior en comparación con menos de un quinto de los padres de niños blancos»<sup>57</sup>. En consecuencia, su capital humano y cultural era abundante, incluso si tenían pocos activos financieros y redes limitadas en los Estados Unidos. Para el año 2000, los logros educativos de la población de origen asiático excedieron los

<sup>51</sup> Sampson y Morenoff. Ob. cit.

<sup>52</sup> Por ejemplo, Knack, S. y P. Keefer (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n° 4, pp. 1251-1288; Narayan, D. y L. Pritchett (1999). Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania. *Economic Development and Social Change*, vol. 47, pp. 871-897.

<sup>53</sup> Tannuri-Pianto, M.; D. Pianto; et al. (2004). *Determinants and returns to productive diversification in rural El Salvador*. Washington D.C.: World Bank.

<sup>54</sup> Lanjouw, P. (2000). Rural non-agricultural employment and poverty in Latin America: evidence from Ecuador and El Salvador. En R. López y A. Valdés. *Rural Poverty in Latin America*. Nueva York: St. Martins; Lanjouw, P. (2003). *Poverty and non-farm Employment in rural Brazil: towards an integrated strategy*. Washington D. C.: World Bank.

<sup>55</sup> Lanjouw. Ob. cit.; Tannuri-Pianto, Pianto et al. Ob. cit.; de Ferranti, D.; G. E. Perry; et al. (2005). *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*. Washington D. C.: World Bank.

<sup>56</sup> Sakamoto, A. y Y. Xie (2006). The socioeconomic attainments of Asian Americans. Asian Americans. En G. M. Pyong. *Contemporary Trends and Issues*. Londres: Sage Publications.

<sup>57</sup> *Ibidem*, 58.

de los blancos. Esto también fue el caso de los ingresos de los chinos y japoneses, aunque los ingresos de otros grupos asiáticos seguían rezagados<sup>58</sup>. Este ejemplo refuerza la opinión de que las privaciones múltiples retrasan a algunos grupos, particularmente la combinación de capital humano y cultural bajos.

### **Implicaciones de las trampas conjuntas para las políticas contra las desigualdades de grupo persistentes**

La persistencia de muchas desigualdades sugiere que no son fáciles de atacar. El análisis anterior explica por qué: las privaciones múltiples de capacidades y activos impide la nivelación si no se llevan a cabo intervenciones especiales.

Es poco probable que solo el mercado asegure el éxito en la mayoría de los casos porque las múltiples privaciones que afrontan estos grupos desfavorecidos les impiden aprovechar las oportunidades. La acción del Estado en principio puede ser más eficaz, pero dicha acción tiene que ir más allá de la igualdad de oportunidades y llegar a eliminar la discriminación formal. Si se elimina la discriminación formal se puede evitar la discriminación real en el trabajo, en la educación, etcétera. Sin embargo, no logra derrotar la discriminación heredada que se evidencia en la escasez de activos y capacidades. Por lo tanto, se necesita pasar del «terreno nivelado» a otro que se incline deliberadamente a favor de los grupos desfavorecidos.

El tipo de desigualdad que es más fácil de resolver es el de las capacidades gracias a una fuerte inversión en salud, educación, etcétera, dirigida hacia los grupos desfavorecidos. Si es eficaz, puede ayudar a superar las brechas de capacidad, pero las desigualdades en el capital social y cultural probablemente persistan, al menos por un tiempo. Sin embargo, estas mismas desigualdades probablemente sean responsables de las desigualdades permanentes en las capacidades, ya que el grupo que está en mejor posición busca aún mejores condiciones en el sector privado o en el extranjero, si su acceso a los recursos del Estado es limitado. Más aún, el sistema económico, junto con el sesgo del capital social, funcionan a menudo como recompensa ofreciendo mejores oportunidades a quienes comparten las habilidades, aptitudes y ubicación de las personas más prósperas.

Para que las políticas sean eficaces tienen que resolver todas las desigualdades importantes. Aun así, existen problemas en la concepción, definición y legitimidad de las políticas a favor del capital social y cultural.

La definición del capital social como redes sociales implica que la cantidad y calidad de ese capital dependen de la naturaleza de las redes. Tal como se anotó,

---

<sup>58</sup> *Ibídem.*

las redes hacia dentro del grupo siempre son más fuertes que las redes hacia fuera del grupo. Las políticas pueden corregir esta situación, pero no pueden eliminar este sesgo, con lo que se perjudica a los grupos más pobres. Por ejemplo, las políticas pueden prohibir la discriminación abierta que crea el *apartheid* entre grupos y pueden promover instituciones de integración racial —incluyendo escuelas o viviendas—. Pero no pueden —y no deberían— impedir que las personas elijan con quién interactuar. De esta manera, incluso con políticas sólidas, los miembros de los grupos más pobres probablemente tengan más contacto con personas más pobres que los miembros de los grupos más ricos. En consecuencia, ciertas desigualdades de la red subsistirán hasta que se eliminen las diferencias económicas entre grupos.

Lo que hemos definido como «capital cultural» crea graves problemas de política. La cuestión de la legitimidad aquí es importante. Los distintos grupos particulares tienen diferentes aspiraciones, ponen diferentes presiones en sus hijos y dedican diferentes recursos a la acumulación de otros tipos de capital. El Estado no tiene muchas razones legítimas para cambiar esta situación por acción directa, ya sea dirigida a los grupos bien educados socialmente móviles o para los grupos con poca educación que se estancan socialmente<sup>59</sup>. Lo que puede hacer es utilizar el sistema de educación y los medios para tratar de influir en las aspiraciones de las personas. Y sin embargo, ¿quién puede decir cuál es el grupo correcto de aspiraciones o de estrategias de acumulación?

Existen ejemplos tanto de éxitos como de fracasos que ilustran estos retos. En Malasia, el gobierno ha actuado deliberadamente para corregir las grandes desigualdades heredadas de la época colonial en todos los ámbitos, como por ejemplo, en la educación, en los activos financieros y físicos, así como en el empleo. Con todo el apoyo del gobierno se ha cerrado algo la brecha, pero de ningún modo se han eliminado las grandes brechas entre chinos y malacos. Ha habido una nivelación considerable en la educación y en los empleos profesionales, pero en 2000, los ingresos de los malacos en promedio equivalían al 60% del ingreso de la población china —en comparación con el 44% en 1970— y los malacos tenían apenas 2% de la propiedad, en comparación con 0,6% en 1970.

Irlanda del Norte ha tenido más éxito. Se ha eliminado en gran medida las desigualdades de larga data en todas las dimensiones como resultado de las acciones que se tomaron desde 1970. Estas acciones consistieron en una combinación de inversión en educación católica, en servicios de salud y de vivienda y de una

---

<sup>59</sup> Swift, A. (2005). Justice, luck and the family: the intergenerational transmission of economic advantage from a normative perspective. En S. Bowles, H. Gintis y M. Osborne Groves. *Unequal Chances*. Nueva York, Princeton y Oxford: Russell Sage Foundation y Princeton University Press, pp. 256-276.

fuerte ley antidiscriminación respaldada por políticas de compras que estipulaban que solo las firmas que practicaran la política contra la discriminación recibirían contratos del gobierno<sup>60</sup>.

Las políticas contra las desigualdades entre el norte y el sur en Ghana y Nigeria han tenido mucho menos éxito. En ambos casos, a pesar de que se realizaron inversiones considerables en la educación, subsisten grandes brechas en los ingresos y la pobreza. Por cierto, en ambos países parece que estas brechas estarían empeorando. En estos casos el mayor problema es que las políticas de ajuste estructural amplían las oportunidades económicas para los vendedores de cultivos comerciales/petróleo ubicados en el sur y no para las poblaciones del norte.

De manera similar, las políticas de acción afirmativa en los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia han logrado poco. En cada caso, se ha mejorado las oportunidades educativas, pero subsiste una gran brecha en educación, ingresos y activos. Más aún, estas políticas han hecho poco para revertir las desigualdades en el capital social o cultural.

## Conclusión

Este documento sostiene que las fuertes complementariedades entre las capacidades y los capitales explican la tendencia observada hacia la persistencia de desigualdades de grupo. La desigualdad de grupo tiende a ser más persistente y difícil de resolver que la desigualdad individual, debido a ciertos rasgos del grupo, particularmente a las asimetrías en el capital social y cultural, así como a la discriminación. Por lo tanto, se necesitan políticas integrales, políticas que van más allá de la «igualdad de oportunidades» que proponen muchos economistas<sup>61</sup>. En efecto, dadas las dificultades para revertir las desigualdades de capital social y cultural, se justifica realizar mayores esfuerzos para corregir las desigualdades financieras y de capital humano, para lograr no solo la igualdad sino también para crear un sesgo en favor de los grupos más pobres. De manera similar, como los grupos y las personas desaventajados son afectados negativamente por varios rasgos que no se pueden corregir —por ejemplo, peor nutrición, menor educación

<sup>60</sup> McCrudden, C.; R. Ford; *et al.* (2004). Legal regulation of affirmative action in Northern Ireland: an empirical assessment. *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, n° 3, pp. 363-415.

<sup>61</sup> Aunque deberíamos notar que la definición de Roemer de igualdad de oportunidades que nivela el terreno en el que todas las diferencias de circunstancias entre individuos se eliminan, excepto aquellas por las que los individuos son directamente responsables, se acerca en efecto a exigir la igualdad de grupo. Va bastante más allá de la definición normal de oportunidades de empleo 'justas', que pueden coexistir con grandes desigualdades de grupo debido a diferencias en las circunstancias heredadas, tales como la educación, la experiencia, los contactos, las actitudes, etcétera. Roemer, J. E. (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Londres: Harvard University Press.

de los padres— necesitan más recursos para desarrollar las capacidades que los grupos/personas más ricos, en aquellos aspectos que se pueden controlar, como el gasto educativo y la calidad de los maestros. En esencia, las desigualdades de capital social y cultural que no se pueden eliminar por medio de políticas justifican una decidida acción afirmativa en esas áreas, por ejemplo, la educación y el empleo, que se puede cambiar mediante políticas.

El análisis de desigualdades de grupo que se ha presentado aquí tiene algunos paralelos significativos con otros dos enfoques. Primero, respecto de las capacidades, hay un paralelo con el análisis que hace Sen de la discapacidad: los que tienen habilidades diferentes necesitan más recursos para lograr el mismo nivel de capacidad. Sen hace un contraste con el enfoque de la utilidad que podría sugerir que se deberá asignar menos recursos a las personas discapacitadas porque pueden obtener menos utilidad de cualquier unidad de recursos. Como se acaba de afirmar, la misma conclusión se aplica a los grupos desfavorecidos: se necesita recursos adicionales para compensar a los miembros del grupo por las desventajas intrínsecas.

En segundo lugar, respecto de la complementariedad del capital, existe un fuerte paralelo con el análisis anterior y el análisis de los ciclos viciosos y virtuosos en las rutas de crecimiento del país<sup>62</sup>. En el caso del país, un crecimiento reducido retarda el desarrollo humano, mientras que poco desarrollo humano retarda el crecimiento, y a la inversa. De aquí que se necesite un impulso especial y de múltiples elementos para sacar a los países de este círculo vicioso. Lo mismo cabe para las desigualdades de grupo.

Finalmente, tenemos que considerar la política. Los sistemas que no ofrecen apoyo pueden en realidad contribuir con las DH, aunque las políticas correctivas requieren por cierto sistemas políticos que las apoyen. Aun así, la falta de poder político a menudo es una característica de los grupos pobres y también contribuye a su pobreza. Los casos en los que los gobiernos han tomado acción correctiva son aquellos en donde el grupo desfavorecido domina el sistema político, como en Malasia, o lo dominan poderes externos, como en Irlanda del Norte, o donde hay movimientos políticos fuertes de los grupos pobres y en algunos de casos, donde los pobres cuentan con el apoyo de otros grupos de la sociedad, como es el caso de la acción afirmativa —o de cuotas— en los Estados Unidos. La reforma política —revertir las DH políticas— y los movimientos políticos fuertes entre los grupos desfavorecidos pueden de esta manera ser esenciales para asegurar una acción eficaz e integral.

---

<sup>62</sup> Azariadis, C. y A. Drazen (1990). Threshold externalities in economic development. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, n° 2, pp. 501-526; Ranis, G.; F. Stewart; *et al.* (2000). Economic Growth and Human Development. *World Development*, vol. 28, n° 2, pp. 197-220.



## LAS CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

*José Antonio Ocampo*

La pugna entre dos concepciones de la política social se ha revivido de nuevo en los últimos años. Mientras la primera de ellas, que ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas, hace énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres de la población y el diseño de esquemas público-privados para la provisión de servicios sociales; la segunda pone énfasis sobre la necesidad de cimentar la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción retorna a las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra —y en algunos casos desde antes— que, sin embargo, tuvo un avance limitado en nuestra región, debido al alcance restringido del empleo formal sobre el cual se cimentó su desarrollo.

Este ensayo revisa este debate y se inclina hacia la segunda de estas concepciones sobre la base de una visión de ciudadanía social. Argumenta, además, con base en la información existente, que la mejor focalización es una política social universal y, aún más, que la focalización debe visualizarse no como un sustituto sino como un complemento —y, de hecho, como un instrumento— de la universalización. Presenta, además, unas anotaciones sobre los problemas crecientes de segmentación que se pueden estar generando en los sistemas de política social

---

\* Profesor de la Universidad de Columbia. Este trabajo fue preparado para la Corporación Andina de Fomento y presentado en el taller sobre política social organizado en la sede de la CAF en Caracas, el 18 de enero de 2008. Agradezco a Horst Grabe, Julio Bolvinik, Alfredo Sfeir y otros participantes en el taller, así como a Martín Hopenhayn y Juan Carlos Ramírez por sus comentarios a la versión anterior de este ensayo. Las múltiples interacciones con Luis Miguel Castilla, economista jefe de la CAF, en torno al informe reciente de la CAF (2007), así como con Rebeca Grynspan, directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD, a lo largo de varios años, han servido para afinar algunos de los conceptos expresados en el ensayo. Estas concepciones son, como es obvio, responsabilidad exclusiva del autor. Véase: CAF (2007). *Reporte de Economía y Desarrollo 2007/2008: Oportunidades en América Latina*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.

en la región. Sin embargo, señala al mismo tiempo que la plena aplicación del segundo de estos esquemas genera una alta demanda de recursos fiscales, que enfrenta un problema endémico de la mayoría de los países de la región: la debilidad de sus estructuras tributarias. Por lo tanto, el avance adicional hacia esquemas universales de política social, acordes sobre una visión de derechos ciudadanos, exigirá mayores esfuerzos por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios.

El ensayo está dividido en tres partes. En la primera se revisa el debate conceptual y se presentan los argumentos fundamentales a favor de una política social universal. En la segunda se revisa la evidencia disponible sobre focalización del gasto público social y se ingresa al terreno de la tributación. La tercera presenta las principales conclusiones e implicaciones del ensayo. Aunque amplio en su enfoque, conviene resaltar que el ensayo enfoca su atención sobre la política social como tal y deja, por lo tanto, de lado el amplio terreno de las relaciones entre la política económica y la política social, sobre los cuales he centrado mi atención en otros trabajos.

## **La pugna entre dos concepciones de la política social**

### ***Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas de mercado***

Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento de los estados liberales de la necesidad de extender una educación pública básica, laica y universal, y algunos servicios básicos de salud como servicios sociales inherentes al progreso de las sociedades modernas. A ello se agregó desde fines del siglo XIX la visión bismarckiana de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que, de manera directa, así como a través de sus expresiones políticas, demandó no solo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social. Estas ideas se extendieron en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, cuando se expresó en el desarrollo del Estado de Bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos tributarios para financiarla.

En América Latina estas tendencias también se expresaron, pero su alcance fue mucho más limitado. Los avances más tempranos se lograron en un puñado de países, sobre todo del Cono Sur y Costa Rica, como reflejo de un progreso económico temprano, pero también durante algunas fases de la historia de estos países, de un fuerte compromiso con el desarrollo social. El caso de las reformas

impulsadas por Batlle en Uruguay a mediados de la década de 1910 es, en tal sentido, el desarrollo temprano más destacado.

En la mayoría de los países, el avance hacia un sistema universal de educación pública básica y de sistemas de salud pública solo despegó después de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el alcance de la seguridad social, tanto en materia de pensiones como de salud y riesgos profesionales, estuvo siempre limitado por el avance del empleo asalariado formal, debido a la reproducción de los principios bismarckianos de asociar seguridad social y empleo asalariado formal a economías donde el alcance de este último fue siempre limitado. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes disparidades en los beneficios que recibían. La conjunción del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos<sup>1</sup> permite caracterizar el sistema que se desarrolló como un Estado de Bienestar segmentado e incompleto<sup>2</sup>.

De esta manera, aunque inspirada por los principios universales que habían permeado el desarrollo de los estados de Bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy parcial hacia su aplicación. Uno de los corolarios de ello fue que, a fines de la etapa de industrialización dirigida por el Estado, la política social solo alcanzaba, en la mayoría de los casos, a sectores de ingresos medios de la población —incluyendo a los trabajadores del sector fabril moderno, que en general pertenecen en la región a sectores de ingresos medios— y seguía marginando, por lo tanto, a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Los sectores más pobres se concentraban, además, en las zonas rurales, donde el alcance de la política social fue mucho más limitado que en las urbanas.

Las reformas económicas de los años ochenta y noventa —y, en algunos países, como Chile, desde antes— reconocieron este problema. Tales reformas, que se desarrollaron bajo la fuerte influencia del Banco Mundial y en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron al desarrollo de una visión alternativa, cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de estos instrumentos buscó hacer consistente la racionalización del

---

<sup>1</sup> Usaré aquí el concepto de «corporativo», como lo hacen otros autores en la literatura sobre sistemas de bienestar social, para referirse a la tendencia de dichos sistemas a ofrecer prestaciones diferentes para diferentes grupos de trabajadores. Cabe resaltar que este concepto difiere del uso que tiene en la ciencia política. De esta manera, no hace alusión a la existencia o no de sistemas políticos corporativistas.

<sup>2</sup> Ocampo, José Antonio (2004). *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma y CEPAL.

gasto público con la necesidad de lograr que el gasto social llegara a los sectores más pobres de la población. Uno de los elementos más novedosos para ello fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron, por su parte, racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como de la cercanía entre las autoridades estatales encargadas de la provisión —o la asignación de los subsidios— y los beneficiarios de los servicios sociales. A estos instrumentos se agregó también el diseño de programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural; los más destacados en tal sentido fueron los fondos de emergencia social, en sus diferentes variantes.

Las reformas que se pusieron en marcha combinaron en forma variable estos instrumentos con los viejos esquemas de política social. En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo el sistema dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda — como las becas— que lideró Chile avanzaron de manera limitada. Por el contrario, en salud y sobre todo en pensiones, los sistemas de participación público-privada, e incluso la privatización de los sistemas pensionales, salieron triunfantes en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos de seguridad social, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aún en los casos en los que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria, así como sobre la sostenibilidad y otras obligaciones financieras, como pensiones mínimas y subsidios en materia de salud. Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo en los sistemas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismo de emergencia social —el programa Progresá en México— o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos —Bolsa Escola en Brasil—, pero que evolucionaron hacia programas de apoyo de ingresos a los sectores más pobres de la población de cobertura más amplia —Oportunidades y Bolsa Familia, respectivamente— y fueron difundidos a muchos otros países de la región. La descentralización avanzó mucho más en los dos países con más fuerte tradición federal, es decir, Argentina y Brasil, en dos países centrales pero con «vocación federal», como Bolivia y Colombia, y también en muchos otros en diversos grados.

El resultado de todo ello es que hoy en día coexisten, en grado variable, tres tipos de esquemas de política social, que obedecen de alguna manera a los tres modelos de estados de Bienestar de Esping-Andersen<sup>3</sup>, pero que se combinan en muchos casos en un mismo país —y que han tenido a perder, en grado sin duda variable, el

---

<sup>3</sup> Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare*. Capitalism Princeton: Princeton University Press.

atributo, tan resaltado en el trabajo de este autor, de «des-mercantilización»—. El primero es un sistema con vocación universal y organización pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que predomina en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, en la educación universitaria. El segundo es un esquema segmentado y con elementos variables de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio —pensiones, salud y seguros profesionales—. El tercero es un esquema focalizado, cuyo mejor ejemplo son los esquemas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchos otros programas dirigidos a grupos específicos de la población. De hecho, la proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de «capas geológicas» —nuevos programas introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que en muchos casos duplican parcialmente programas antiguos que no desaparecen—, parece ser también una característica destacada de la política social en las últimas décadas<sup>4</sup>.

Pese a las innumerables reformas y en algunos casos útiles innovaciones, la política social parece haber perdido la unidad y carácter estratégico que alcanzaron en los estados de Bienestar de los países industrializados y en sus mejores desarrollos del pasado en América Latina. Filgueira *et al.* ha caracterizado el sistema de política social en la región como un «corporativismo persistente combinado con una reforma liberal»<sup>5</sup> que carece de un pilar de prestaciones sociales no contributivas definidas. Una forma de expresar esta pérdida es que el excesivo énfasis en tres *instrumentos* de política —focalización, esquemas público-privados y descentralización—, más que en los principios que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica del papel de la política social.

### ***El retorno de la visión universalista***

No en vano, por lo tanto, el retorno a visiones estratégicas de la política social subordina los instrumentos de dicha política a los principios sobre los cuales esta se debe cimentar. Estos, a su vez, se conciben como derivadas de las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales.

---

<sup>4</sup> Esta clasificación no es necesariamente exhaustiva, pero se usa aquí porque permite una comparación directa con el conocido esquema conceptual de Esping-Andersen.

<sup>5</sup> Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina; Jorge Papadópulos; y, Federico Tobar (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En Carlos Gerardo Molina (editor). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta (2006), capítulo 1, pp. 19-55.

Esta visión tiene una larga tradición. Cabe recordar, al respecto, que un desarrollo paralelo al del Estado de Bienestar fue la formulación de un nuevo cuerpo de derechos humanos —de «segunda» generación en su mayoría—, que fue consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y luego en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En las concepciones modernas, este cuerpo de derechos, que expresa los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, se considera indivisible a los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, sobre todo en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, que garantizan los derechos de las personas frente al poder del Estado y a la participación en las decisiones públicas<sup>6</sup>.

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es visualizado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos también como una extensión del principio de la libertad. Dicho preámbulo señala, en efecto, que a través de la Declaración, las Naciones Unidas buscan «promover el progreso social y [...] elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad», reproduciendo un concepto que ya había sido adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción tiene sus raíces directas en las visiones políticas de Franklin D. Roosevelt, que inspiraron la Carta de las Naciones Unidas, y se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social de T. H. Marshall<sup>7</sup> y, en épocas más recientes, al de «desarrollo como libertad» de Amartya Sen<sup>8</sup>. Uno de sus correlatos es la visión de democracia como extensión de ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en nuestra región el informe del PNUD de 2004 sobre la democracia en América Latina<sup>9</sup>. Cabe agregar que la visión de ciudadanía social —o de «Estado social de derecho»— ha permeado la Constitución Política de varios países de la región, entre ellos Brasil, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.

Una de las formulaciones más precisas de estas ideas es el capítulo sobre principios de política social del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* de la CEPAL<sup>10</sup>. Los cuatro principios que allí se formulan son los de universalidad,

<sup>6</sup> CEPAL (2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Bogotá: CEPAL y Alfaomega.

<sup>7</sup> Marshall, T. H. (1992). *Citizenship and Social Class*. En T. H. Marshall y Tom Bottomore. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press; donde se reproduce el ensayo original de 1950.

<sup>8</sup> Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

<sup>9</sup> PNUD (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S. A. Véase también, Ocampo. Ob. cit.: ensayo n° 3.

<sup>10</sup> CEPAL. Ob. cit.

solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia con el concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado, como los *derechos* de los ciudadanos. En esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías: son derechos. El segundo postula lo que es obvio, sobre todo en sociedades desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos de la población a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico: la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios sociales, en tanto que el último refleja las fuertes interrelaciones que existen entre distintas dimensiones del desarrollo social —o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza.

La formulación de los derechos sociales nos remite a dos dimensiones adicionales pero interrelacionadas: la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, por una parte, y la exigibilidad de dichos derechos, por otra. Sobre el primero, cabe señalar que la sola declaración política de que «Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios»<sup>11</sup>, o del derecho a la educación y a la seguridad social, que consagran los artículos 26.1 y 22 de la misma Declaración, no permiten crear riqueza o repartir lo inexistente. En este sentido, como lo he señalado en un ensayo anterior:

Su instrumentación debe ser compatible, por lo tanto, con el nivel de desarrollo alcanzado y [...] con el “pacto fiscal” imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, *lo máximo entre lo realizable*<sup>12</sup>.

Esta formulación indica que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeta a los límites de lo que es posible en un momento determinado, dado el desarrollo económico de un país. De hecho, el intento de exigir en abstracto derechos sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darle a *todos* los ciudadanos en un momento determinado puede terminar distribuyendo los

<sup>11</sup> Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>12</sup> Ocampo. Ob. cit.: 159.

recursos escasos hacia unos pocos. Por lo tanto, aunque ciertos niveles de exigibilidad *jurídica* son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente —o quizá incluso más— importante la exigibilidad *política*: la especificación, por parte de la autoridad política —la Asamblea Constituyente o el Congreso de la República—, de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, dentro de las restricciones que impone el nivel de desarrollo de un país, pero también del principio de que se debe alcanzar lo «máximo entre lo realizable». En torno a eso se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como sobre la generación de los recursos públicos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales para una sociedad en un momento determinado.

Esta visión se asocia también al concepto de *universalismo básico* de Molina<sup>13</sup> y colaboradores, en un aporte también seminal a este debate que surgió de un proyecto promovido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>14</sup>. Este concepto hace relación a la formulación de una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales, las cuales deben hacerse extensivas a *toda* la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Esto nos remite, además, al concepto de *merit goods* de la teoría del bienestar, que la CEPAL<sup>15</sup> tradujo alternativa y correctamente como *bienes de valor social*, y que se refiere a aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos los miembros de la sociedad en cuanto ciudadanos, ya sea porque influyen sobre el desarrollo de sus capacidades, como sobre su bienestar. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y expresan auténticas *preferencias de la sociedad*, que van más allá de las preferencias individuales que sirven de partida al análisis de la economía de bienestar.

La formulación del alcance de dichos «bienes de valor social» debe obedecer no solo al nivel de desarrollo, sino a las demandas que un modelo específico de organización económica hace sobre sus ciudadanos. En tal sentido, las economías contemporáneas generan dos demandas específicas, adicionales a aquellas que la política social ha reconocido desde hace muchas décadas. La primera se deriva de la

<sup>13</sup> Molina, Carlos Gerardo (editor) (2006). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.

<sup>14</sup> Véase, en particular, la introducción a dicha obra colectiva, escrita por el editor, así como el capítulo 1. Filgueira *et al.* Ob. cit.

<sup>15</sup> CEPAL. Ob. cit.

extensión de la sociedad del conocimiento y hace alusión a los elevados requisitos de educación y capacitación que demandan la economía y sociedad contemporáneas. La segunda es la mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cambios acelerados y una mayor competencia. Por este motivo, algunos autores han señalado que debe existir una asociación positiva entre apertura económica y gasto social, como sucede en los países de la OCDE<sup>16</sup>. Esto es, por lo demás, consistente con diversas visiones del Estado de Bienestar escandinavo, que desarrolló el concepto de que un sistema de protección social más elaborado es esencial en economías más abiertas y, en tal sentido, que dichas prestaciones son una alternativa a la protección al trabajo basada en barreras al comercio exterior<sup>17</sup>.

Por último, cabe señalar que esta formulación de la política social busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: la segmentación. Este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes por nivel de ingreso o localización espacial. En tal sentido, el sistema educativo es una fuente especial de preocupación. Mucho se ha dicho que la educación es un mecanismo de igualación social —un principio que, como ya lo señalé, tiene profundas raíces liberales— y que los logros educativos dispares son uno de los determinantes fundamentales de la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero cabe recordar que, con particular fuerza en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las desigualdades sociales existentes e incluso, en ciertas instituciones, a difundir ideas y prácticas que segmentan a las elites del resto de los ciudadanos. Pero así como este problema se expresa en sistemas que generan educación para ricos y educación para pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para ricos y de salud para pobres, segmentación espacial en las ciudades, y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían la segmentación. Lo que es más grave, en décadas recientes los espacios de encuentro de los ciudadanos de distintas clases sociales, que no han sido abundantes en sociedades desiguales como las nuestras, pueden estarse reduciendo aún más. En términos de los objetivos de cohesión social, esta tendencia es preocupante.

---

<sup>16</sup> Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D. C.: Institute of International Economics..

<sup>17</sup> Thalen, Ingela (2000). Equidad y economía global: un comentario desde Suecia. En Herardo Muñoz (editor). *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*. Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones.

Las dos críticas fundamentales que se pueden hacer al paradigma de política social basado en el universalismo es que es muy exigente en términos de recursos tributarios y que, dados unos recursos públicos escasos, pueden generar sistemas de política social donde los recursos públicos terminan mal focalizados. Como veremos más adelante, la primera de estas críticas es válida. Por el contrario, la segunda no lo es. De hecho, como veremos en la sección siguiente, se puede hacer la afirmación opuesta, que la mejor focalización es una política social universal.

La segunda de estas críticas se asocia, en algunas formulaciones, a la visión de las clases medias como sectores que cuentan —a través, por ejemplo, de las asociaciones sindicales (que, como ya señalé, en países con sistemas de empleo formal limitado corresponden en general a sectores de ingresos medios) o de su influencia sobre los partidos políticos— con la suficiente capacidad de asignar recursos públicos a su favor, excluyendo a los sectores más desfavorecidos. Esta visión es deficiente, al menos por tres razones diferentes.

En primer término porque, si bien la extensión de los beneficios sociales puede verse en gran medida como una «conquista» de sectores medios, los sistemas democráticos generan una presión para que dichos beneficios se generalicen a toda la población. Esta es, de hecho, la historia de los estados de Bienestar modernos de los países industrializados. En este contexto, como veremos, los gastos marginales orientados a extender la cobertura de los servicios sociales son progresivos. Una forma complementaria de concebir este tema es que la capacidad de la política social de atraer a la clase media puede verse como evidencia y garantía de una política que provee servicios de calidad homogénea<sup>18</sup>. Esta es, además, esencial para que la clase media apoye la tributación necesarias para financiar el alto gasto público social, como lo han señalado los estudios referentes a los países industrializados<sup>19</sup>. Por lo demás, con contadas excepciones, la propuesta de algunos defensores de la focalización de redistribuir los recursos públicos asignados a sectores medios hacia los más pobres, carece de realismo político.

En segundo lugar, en los países latinoamericanos, muchos de los hogares pertenecientes a los sectores «medios» tienen bajos ingresos. Esto es evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. En efecto, según las

---

<sup>18</sup> Grynspan, Rebeca (2006). Universalismo básico y Estado: principios y desafíos. En Carlos Gerardo Molina (editor). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta, capítulo. 3, pp. 75-81.

<sup>19</sup> Korpi, Walter y Joakim Palme (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, vol. 63, pp. 661-687.

estimaciones de la CEPAL<sup>20</sup>, en los países de ingreso per cápita más bajo —Bolivia, Honduras o Nicaragua, por ejemplo—, algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre y el grueso de los hogares de ambos quintiles tiene ingresos inferiores a dos líneas de pobreza, lo que los hace muy vulnerables a caer en dicha situación. En los países con ingreso per cápita similar al promedio regional —como Colombia o República Dominicana—, casi todos los hogares de dichos quintiles ganan menos de tres líneas de pobreza. Solo en cuatro países —Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay— se puede decir que el grueso de los hogares del quintil cuatro tiene ingresos superiores a tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho reconocido: que la mala distribución del ingreso, típica de América Latina, está asociada a la alta proporción del ingreso concentrado en el decil más rico de la distribución del ingreso<sup>21</sup>. Es posible, incluso, que dichos sectores medios hayan sido algunos de los que han experimentado algunas de las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria en términos de mayores ingresos, o la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos de la década actual.

Por último, una política social coherente con la promoción de una mayor cohesión social debe ofrecer una propuesta al *conjunto* de la sociedad. De hecho, uno de los grandes problemas del «Estado focalizador», para ponerle un nombre, es que su capacidad de convocatoria ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta al conjunto de la sociedad y no sólo a algunas de sus partes.

## Universalidad y focalización

### *La evidencia sobre los efectos redistributivos del gasto público social*

Distintos trabajos de la CEPAL<sup>22</sup> han proporcionado resúmenes comparados de distintos estudios sobre los efectos redistributivos del gasto público social —en el caso de los publicados en CEPAL (2006c) con base en las investigaciones realizadas por el BID—. El gráfico 1 resume los dos estudios más recientes, que

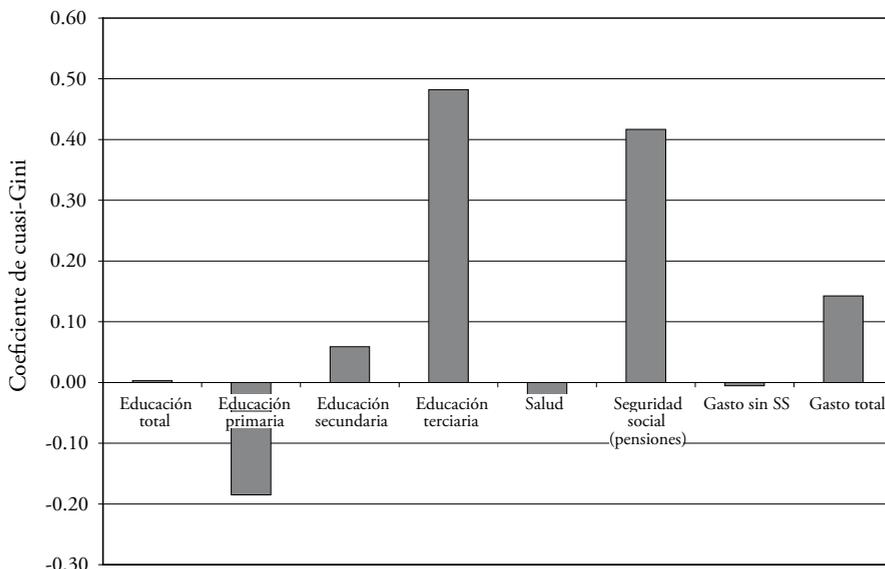
<sup>20</sup> Véase al respecto CEPAL (2007). *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago: CEPAL, versión preliminar, noviembre, en especial el anexo 6.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2006b). *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL, capítulo 1.

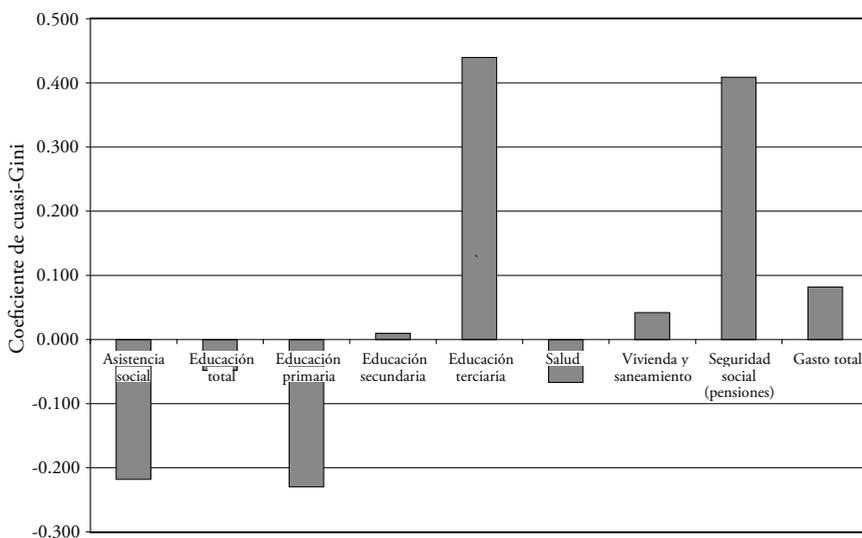
<sup>22</sup> CEPAL. Ob. cit.; CEPAL (2000b). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago: CEPAL; CEPAL (2006c). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago: CEPAL; y, CEPAL (2007). Ob. cit.

corresponden en su mayoría a estimaciones basadas en el gasto público de fines de los años noventa y comienzos de la década actual, respectivamente.

**Gráfico 1**  
**A. Efecto redistributivo del gasto social, c. 2000**



**B. Efecto redistributivo del gasto social c. 2002**



Fuentes: CEPAL (2006b). Ob. cit.: cuadro II.10; y CEPAL (2007). Ob. cit.: cuadros II.16 a II.19.

Estos estudios indican que estos efectos difieren entre tres categorías de gasto público social. La primera incluye los gastos más redistributivos: los programas de asistencia social y aquellas áreas de la política social que tienen niveles universales o casi universales de cobertura, como la educación primaria y algunos servicios de salud. La segunda categoría comprende servicios con cobertura intermedia, como la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento; en este caso, la distribución no es progresiva —salvo en algunos países—, pero no se aleja de la equi-distribución y, por ende, es mucho mejor que la distribución del ingreso primario. Los de gastos en salud se encuentran entre las dos categorías mencionadas, indicando que es progresivo —sobre todo en el estudio más reciente—. La tercera categoría incluye la seguridad social —pensiones— y la educación universitaria, donde los beneficios tienen a estar concentrados en una proporción alta en los deciles más altos de la distribución del ingreso. Aún en estos casos, sin embargo, dicha distribución es, en promedio, mejor que la del ingreso primario —aunque en algunos casos es peor—.

Solo los programas de asistencia social confirman las apreciaciones de los defensores de la focalización. Sin embargo, el impacto redistributivo de dichos gastos es limitado, porque los montos asignados a ellos son modestos. Los programas de subsidios condicionados —entre los que se destacan, como ya señalé, los programas Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México— son la innovación más importante en este campo, pero hay otros programas con efectos también redistributivos, especialmente los programas de nutrición dirigidos a la población infantil. Sin embargo, aquellos programas que muestran el mayor impacto se caracterizan por la ampliación de su cobertura, es decir, por la tendencia a «universalizar» sus beneficios dentro de su población objetivo. Además, una de sus grandes virtudes es que usan las transferencias como palanca para hacer que las poblaciones correspondientes hagan uso de los programas sociales de educación y salud con vocación universal.

Como estos programas absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen con menos de la quinta parte del efecto redistributivo de dicho gasto<sup>23</sup>. El grueso del impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura. En efecto, de acuerdo con todos los estudios existentes, estos son los programas que tienen un mayor impacto sobre el ingreso efectivo de los sectores más pobres de la población. Más aún, la ampliación de la cobertura de estos programas, de cobertura limitada hacia más amplia o universal, manifiesta una conclusión que hizo evidente el estudio

---

<sup>23</sup> CEPAL (2007). Ob. cit., versión preliminar, noviembre, cuadro II.20.

pionero sobre este tema en Colombia, el de Selowsky<sup>24</sup>: el gasto social es en estos casos altamente redistributivo *en el margen*.

Aunque los distintos estudios sobre este tema que se han elaborado a lo largo del tiempo no son comparables, sirven para ilustrar este punto. El cuadro 1 muestra una comparación de los ingresos implícitos recibidos por los hogares colombianos por concepto de distintos tipos de gasto público en educación en dos momentos del tiempo, 1974 y 1992<sup>25</sup>. Como se observa, el gasto en educación primaria ya era progresivo en 1974, pero se hizo aún más progresivo posteriormente. Los beneficios de los programas de educación secundaria se concentraban en sectores medios, pero con la ampliación de la cobertura se desplazaron hacia sectores de más bajos ingresos. Por su parte, los correspondientes a la educación universitaria eran regresivos en 1974 pero, gracias una vez más a la ampliación de cobertura, en 1992 ya eran menos concentrados que el ingreso primario. De esta manera, gastos que antes se consideraban de carácter regresivo se convirtieron en progresivos a medida que aumentó la cobertura. Este es, en particular, el caso de la educación secundaria, pero también de la ampliación de los servicios de acueducto y alcantarillado. En ambos, el gasto *marginal* fue, por lo tanto, altamente redistributivo.

*Cuadro 1*  
*Colombia, 1974 y 1992*  
*Distribución del subsidio educativo según quintiles de la distribución del ingreso*

Quintil	Educación primaria		Educación secundaria		Educación superior	
	1974	1992	1974	1992	1974	1992
1	32.1%	39.3%	16.8%	20.6%	0.9%	5.1%
2	26.8%	26.2%	21.8%	26.8%	4.6%	9.4%
3	20.5%	19.4%	21.1%	25.3%	10.7%	18.6%
4	14.5%	10.8%	24.6%	17.7%	23.5%	33.1%
5	6.2%	4.3%	15.6%	9.6%	60.3%	33.9%

Fuente: Vélez. Ob. cit.: cuadro 3.6.

<sup>24</sup> Selowsky, Marcelo (1979). *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*. Nueva York: Banco Mundial.

<sup>25</sup> Selowsky. Ob. cit.; Vélez, Carlos Eduardo (1996). *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Misión Social. Los datos estimados para Colombia por la CEPAL (Ob. cit.: cuadro II.16), correspondientes al 2003, no difieren significativamente de los que el cuadro 1 muestra para el año 1992.

La implicación de este análisis es que la segunda categoría mencionada, que abarca la educación secundaria y los gastos en vivienda y saneamiento, contiene los servicios sociales que están en proceso de universalización, en los cuales la mayor progresividad del gasto se alcanzará en la medida en que se logre mayor cobertura. En todos ellos, la «expansión» del gasto, asociada a la ampliación de cobertura —o sea, el gasto «marginal»—, es fuertemente progresiva, quizá no menos progresiva que los gastos incluidos en el primer grupo —educación primaria y servicios básicos de salud—.

La tercera categoría incluye dos tipos de servicios sociales, la educación universitaria y la seguridad social —pensiones—, que son de carácter diferente. El primero es quizá el caso más claro en el cual los criterios redistributivos deberían primar mucho más de lo que ha sido típico en el pasado, mediante el diseño de un sistema de becas en el cual el acceso esté asociado al ingreso de las familias de los estudiantes. Este sistema de financiamiento se diferenciaría de los esquemas de educación gratuita, que deben primar en los casos de la educación primaria y secundaria. Esta afirmación debe matizarse, sin embargo, en dos sentidos diferentes. Por una parte, la universidad es también fuente de generación de conocimiento y, por ende, debe recibir recursos apropiados para la generación de los bienes públicos correspondientes. Por otra, la universidad pública puede ser un fuerte mecanismo de «des-segmentación social» en sociedades en que los espacios de encuentro entre los ciudadanos son muy limitados. En los países industrializados y, en particular, en los europeos, la educación pública universitaria ha jugado, en efecto, dicho papel. Por lo tanto, un sistema de becas corre el peligro de eliminar esta función de la universidad pública; es posible, de hecho, que esta función ya haya sido erosionada. Una manera de manejar este problema, aplicable a otros sectores de la política social, sería mantener un sistema más competitivo, con agentes públicos y privados, pero otorgar a los públicos subsidios de carácter general para que aumenten su atractivo. Este es, de hecho, el diseño del sistema universitario en Estados Unidos. En este caso, se lograría también, a través de la competencia, un control de calidad sobre la oferta de los agentes públicos.

Por su parte, los estimativos correspondientes a la seguridad social —pensiones— exageran su impacto regresivo. La primera razón para ello es que no deducen las contribuciones —presentes y pasadas— de quienes se benefician del sistema. Para ponerlo de una manera simple, si el gasto es regresivo, debido a que el acceso es limitado, las contribuciones que las financian son, por esa misma razón, progresivas, porque recaen sobre sectores de mayores ingresos. En estas condiciones, el efecto regresivo «neto» es mucho más bajo del que se estima y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos —incluso

altamente progresivos—<sup>26</sup>. Además, una parte importante de lo que aparecen como aportes presupuestales son, en realidad, las contribuciones patronales que el Estado hace sobre sus trabajadores. Este aporte aparece como regresivo debido a la alta proporción de trabajadores con educación universitaria en el sector público. El efecto distributivo de la seguridad social debería estimarse, por lo tanto, con base en los subsidios que otorga el Estado con cargo al presupuesto general, neto de sus contribuciones patronales. Incluso en este caso, como veremos en la sección siguiente, la hipótesis central sigue siendo válida: la progresividad del gasto —o, quizá mejor en este caso, la menor regresividad— está asociada a la mayor cobertura. Por lo tanto, aunque la reducción o eliminación de los subsidios —especialmente pensionales— dirigidos a los estratos más altos debe continuar limitándose, la mayor progresividad se alcanzará a través de una política dirigida a universalizar el acceso a la seguridad social. Como lo ha analizado la CEPAL<sup>27</sup>, en economías en que una alta proporción del empleo es informal, esto exigirá combinar el sistema contributivo existente con un pilar no contributivo. En un esquema de esta naturaleza, los subsidios netos del Estado tendrán, por definición, un efecto altamente progresivo.

La conclusión general que se deriva de este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados con el grado de cobertura de los servicios. En este sentido es que podemos afirmar que la mejor focalización es una política de universalización del acceso a los servicios y prestaciones sociales. La focalización —o, selectividad, para eliminar en fuerte contenido conceptual e incluso ideológico que ha venido a adquirir el concepto de focalización— debe jugar en este esquema un papel subsidiario, pero puede cumplir tres funciones particulares. En primer lugar, en países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir los programas correspondientes, dentro de los principios de la política social que hemos formulado, son su vocación universal hacia los grupos sociales que se consideran objetivos de los programas correspondientes —programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros—. Dichos programas deben, en cualquier caso, considerarse como subsidiarios y nunca como sustitutos de una política social

---

<sup>26</sup> Aunque referido a la seguridad social en salud, el estudio de Vélez (Ob. cit.) ilustra muy bien este punto. Así, aunque la cobertura de dicho sistema era regresiva en Colombia en 1992, los subsidios netos eran progresivos, con un cuasi-Gini de -0,345, de hecho no muy diferente al de la educación primaria.

<sup>27</sup> CEPAL (2006a). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: CEPAL.

básica de carácter universal y, por ese mismo motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. La segunda función es permitir el diseño de programas especiales dirigidos a adaptar los programas a características específicas de algunas poblaciones —indígenas, en particular— o grupos específicos de la población, por ejemplo, sistemas de pensiones que tengan en cuenta la actividad reproductiva de las mujeres. La tercera función es servir de puente para garantizar que poblaciones que tienen dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan tener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización —o selectividad— debe ser vista como un instrumento de la universalización y nunca como un sustituto de ella<sup>28</sup>.

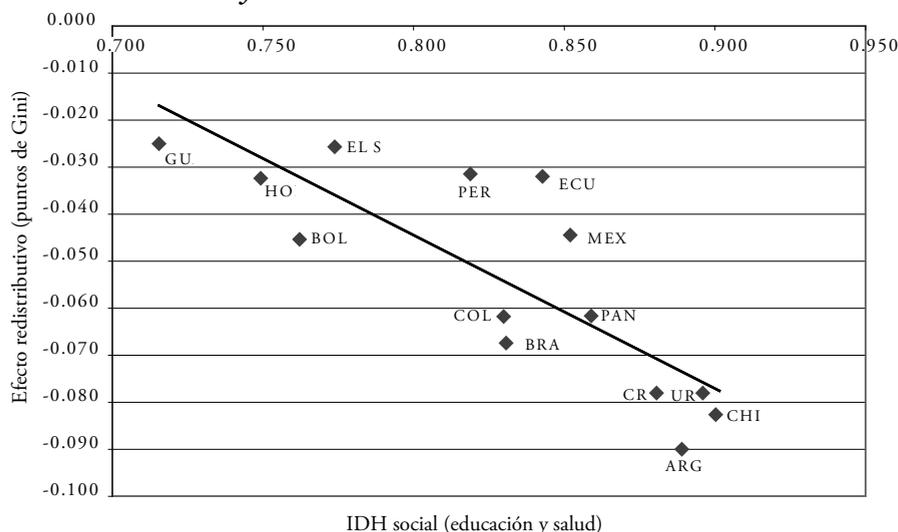
### ***La progresividad del gasto en distintos países***

Los estimativos sobre el efecto redistributivo total del gasto público social en América Latina corroboran estas apreciaciones. El gráfico 2 muestra la relación que existe entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países —estimado como puntos del coeficiente de Gini— y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque solo toma en cuenta los componentes de educación y salud del índice. La primera de estas variables incluye no solo el impacto de la focalización en el sentido estricto, sino también de la magnitud del gasto social. Ambos factores se refuerzan, ya que, en la medida en que la mejor focalización y, por ende, el mayor impacto redistributivo están asociados a sistemas más universales, la magnitud del gasto debe ser también mayor (véase más adelante).

---

<sup>28</sup> Nótese que estos argumentos, así como los que se presentan en la sección siguiente, tienen un sentido positivo: tratan de mostrar que los criterios de universalización son netamente superiores en términos de impacto redistributivo. Existe, además, una literatura crítica sobre la focalización que señala los errores de información, las distorsiones en los incentivos y los problemas de estigmatización que caracterizan dichos sistemas. Véanse, entre otros, Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (1995). *Two Errors of Targeting*. En Dominique van de Walle y Kimberly Nead (editores). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press, capítulo 13, pp. 350-386; Mkandawire, Thandika (2007). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. En José Antonio Ocampo; Jomo K. S.; y, Sarbuland Khan (editores). *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. Himayatnagar, London y Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network, capítulo 13, pp. 305-333; y, Sen, Amartya (1995). *The Political Economy of Targeting*. En Dominique van de Walle y Kimberly Nead (editores). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press, capítulo 2, pp. 11-24.

**Gráfico 2**  
*Relación entre el efecto distributivo del gasto social y el Índice de desarrollo humano social*



Fuentes: PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008*. Nueva York y Madrid: PNUD y Grupo Mundi-Prensa, anexo estadístico, cuadro 1; y CEPAL (2007). Ob. cit.: cuadros II.16 a II.19.

Los datos correspondientes indican, en efecto, que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron en forma temprana los servicios sociales del Estado y que han logrado los mayores niveles de cobertura de sus servicios básicos de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay; a ellos se debe agregar Cuba, que no se incluye en las estimaciones corrientes sobre este tema. Nótese que en algunas estimaciones enfocadas a analizar exclusivamente la focalización, el efecto redistributivo del gasto público en Chile sobresale como el más redistributivo<sup>29</sup>, cosa que no acontece cuando se combina el impacto conjunto de la focalización y la magnitud del gasto. En términos estrictos, los datos correspondientes a ese país no son comparables a los de otros, debido a que excluyen los sistemas contributivos de salud y pensiones que maneja el sector privado y que en otros países siguen a cargo del Estado. Un corolario de ello es que los cálculos sobre el efecto redistributivo del gasto deberían comprender en el futuro los recursos y prestaciones que manejan las entidades privadas o solidarias participantes en los sistemas de política social o, lo que es equivalente, deben ser estimados netos de todas las contribuciones de quienes acceden a los sistemas correspondientes.

<sup>29</sup> Véanse, por ejemplo, los estimativos de CEPAL (2006c). Ob. cit.

El mismo gráfico indica que los países con grados intermedio de desarrollo de sus políticas sociales —Brasil, Colombia y Panamá— tienen también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en sistemas de menor desarrollo relativo —Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala en el gráfico—. A niveles intermedios de los indicadores de desarrollo humano, Ecuador, México y Perú se destacan por el limitado impacto redistributivo de sus políticas sociales<sup>30</sup>.

Una mirada a los datos específicos correspondientes a la seguridad social —pensiones— muestra mayores complejidades. En este caso, la asociación evidente es entre el impacto redistributivo, medido por el cuasi-Gini del gasto correspondiente, y el grado de formalidad laboral (cuadro 2). En general, los datos corroboran la apreciación de que el gasto es más redistributivo cuando hay mayor acceso, medido a través del grado de formalidad laboral. Sin embargo, existen excepciones notorias, tanto por el lado positivo como negativo. En el primer caso, sobresalen los casos de Bolivia y Brasil, que han desarrollado pensiones básicas de carácter universal no contributivo. Por el lado negativo, algunos sistemas han logrado un grado muy limitado de cobertura del sistema de pensiones, dado su grado de formalidad laboral. Honduras y Colombia son los casos más destacados; Guatemala también lo es, pero la razón de ello puede ser el bajo grado de formalidad laboral. Nótese que el dato del impacto redistributivo correspondiente a Argentina en 2002 se refiere a las pensiones no contributivas y, por ende, no es estrictamente comparable con el resto.

Es interesante resaltar que las conclusiones de este análisis, así como los de la sección anterior, coinciden con lo que Korpi y Palme<sup>31</sup>, al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, han denominado «la paradoja de la redistribución»: que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que usan criterios de focalización, en particular los anglosajones. De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con los sistemas más universales, lo que es necesario para obtener el apoyo de dichos sectores sociales para los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Vale la pena señalar, por otra parte, que el efecto redistributivo estimado se refiere en su mayoría a transferencias indirectas a los hogares equivalentes al

---

<sup>30</sup> Hemos excluido los datos referentes a Nicaragua, que muestran el efecto opuesto, porque el monto del gasto social que se incorpora en los cálculos correspondientes excede la magnitud de gastos sociales que estima la CEPAL para dicho país.

<sup>31</sup> Korpi y Palme. Ob. cit.

*Cuadro 2*  
*Relación entre la formalidad laboral y el efecto redistributivo del gasto en seguridad social*

	Formalidad laboral c. 2005	Número de dependientes por trabajador formal	Efecto redistributivo del gasto en seguridad social (cuasi-Gini)	
			c. 2000	c. 2002
Argentina	62.4	4.0	0.21	-0.176
Bolivia	34.8	9.6	0.28	0.276
Brasil	68.6	3.8	0.40	0.396
Colombia	55.2	4.8	0.68	0.680
Costa Rica	63.3	3.9	0.29	0.471
Ecuador	47.2	8.5	0.40	0.396
Guatemala	46.8	7.5	0.65	0.648
Honduras	45.5	9.4		0.710
México	62.2	4.9	0.38	0.377
Panamá	64.4	4.7		0.552
Perú	41.7	7.7		0.605
Uruguay	57.4	4.2	0.46	0.346

Fuente: Ver gráfico 1 y CEPAL (2007). Ob. cit.

costo de provisión de los servicios sociales que reciben del Estado. Solo en unos pocos casos se asocian a transferencias directas de ingreso —pensiones y algunos programas de asistencia social—. Algunos estudios recientes han resaltado que el atraso de América Latina en el desarrollo de dichas transferencias directas es una de las explicaciones más importantes de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en la región *versus* aquellos que caracterizan a los países de la OCDE<sup>32</sup>.

Conviene anotar, por último, que los datos del gráfico 2 se refieren al impacto de la política social sobre la distribución secundaria del ingreso. Un argumento adicional que conviene destacar se refiere al efecto de la política social sobre la distribución primaria del ingreso. La mejor ilustración sobre este tema la proporcionan los análisis correspondientes a los países industrializados. Dichos análisis

<sup>32</sup> Banco Mundial (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington D. C. y Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones S. A., capítulo 5; Centro de Desarrollo (OCDE) (2007). *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. París: OCDE, capítulo 1.

corroboran que los países de Europa continental, que cuentan con sistemas de bienestar de corte más universal, tienen una mejor distribución del ingreso que los países donde el principio de focalización se utiliza en forma más activa<sup>33</sup>. La causalidad es, sin duda, de doble vía: las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social, y estos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal —incluyendo, tal como lo señalan los estudios del Banco Mundial y la OCDE mencionados, sistemas elaborados de transferencias de ingresos—.

Nótese que esta asociación entre el desarrollo de los sistemas de política social y la distribución primaria del ingreso no es extraña a América Latina, pero ha tendido a borrarse con el deterioro distributivo que experimentaron casi todos los países con grado avanzado de desarrollo humano en las últimas décadas, como parte de la tendencia que la CEPAL<sup>34</sup> denominó en su momento la «convergencia hacia una mayor inequidad». Entre los cuatro países que tienen el impacto distributivo más acentuado de la política social, los casos de Costa Rica y Uruguay tienden a corroborar todavía la asociación entre política social y mejor distribución del ingreso —y, podría agregarse, de apoyo a los sistemas democráticos de gobierno—, pese a que Costa Rica ha experimentado un deterioro distributivo en las últimas décadas. Argentina experimentó la peor tendencia al deterioro distributivo en la región entre los años setenta y comienzos de la década actual y, pese a su mejoría reciente, sigue teniendo niveles de desigualdad no muy diferentes al promedio regional. Chile también experimentó en deterioro distributivo en los años setenta y se encuentra desde entonces entre los países con mayores niveles de desigualdad.

### ***Los requisitos fiscales***

La restricción fundamental para una política social de corte universal es, como he señalado, la demanda sobre recursos públicos. Una de las ventajas de la focalización —y quizá, por ello, uno de sus atractivos políticos— es que demanda menos recursos fiscales. No en vano, su difusión en la práctica de la política social estuvo asociada a los esfuerzos por racionalizar el gasto público. Este hecho desplaza la atención hacia una de las debilidades fundamentales del desarrollo

---

<sup>33</sup> Alesina, Alberto y Edward L. Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Nueva York: Oxford University Press.

<sup>34</sup> CEPAL (2006b). Ob. cit.

latinoamericano: la fragilidad de su estructura tributaria, así como el sesgo de la tributación hacia ingresos tributarios de carácter indirecto. El avance hacia una política social de corte universal no será posible, por lo tanto, sin un nuevo «pacto fiscal» —para utilizar el término acuñado por la CEPAL<sup>35</sup>— que eleve significativamente los niveles de ingresos públicos y torne a la política tributaria en un instrumento más progresivo.

Los trabajos de la CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE corroboran estas apreciaciones<sup>36</sup>. El estudio de la OCDE muestra que la carga tributaria media en América Latina es apenas la mitad de la OCDE —17% *versus* 36% del PIB—, y que las grandes disparidades se dan en los impuestos directos —5% *versus* 15%— y en las contribuciones a la seguridad social —3% *versus* 9%—. El Banco Mundial estima, a su vez, que dados los patrones internacionales entre tributación y niveles de ingreso, América Latina debería recaudar cuatro puntos adicionales del PIB en ingresos tributarios, concentrados en su mayoría en impuesto a la renta, sobre todo a las personas naturales. Como lo señalan todos estos estudios, la tributación indirecta no muestra, por el contrario, rezagos similares. Esto indica que la estructura tributaria tiene, además, una estructura más regresiva que en los países de la OCDE y que la disminución del atraso en materia de tributación directa puede contribuir a reducir las excesivas disparidades distributivas que caracterizan a la región.

Un tema controversial en este campo se refiere a las contribuciones a la seguridad social e impuestos para financiar otro tipo de programas públicos —v.gr., programas de capacitación laboral— que se cobran sobre la nómina salarial. La crítica fundamental a estas contribuciones es que constituyen un impuesto al empleo que reduce, por lo tanto, la generación de empleo formal y acrecienta la informalidad laboral. Esta apreciación es, sin duda, correcta, y ha llevado a lo largo de mucho tiempo a propuestas para financiar parte de los beneficios correspondientes con impuestos de carácter general.

Sin embargo, no parece posible ni conveniente hacer descansar todo el sistema de política social sobre impuestos de carácter general. Una mirada somera a los datos de la OCDE muestra, en efecto, que los países industrializados no podrían financiar los altos beneficios de la seguridad social sin los nueve puntos del PIB que recaudan, en promedio, por esta vía. Aparte de no ser financieramente viable, dicho sistema eliminaría, además, un elemento de economía política esencial: los sistemas contributivos generan un sentido de pertenencia del trabajador al

<sup>35</sup> CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago: Serie Libros de la CEPAL, n° 47.

<sup>36</sup> Esping-Andersen, Gosta. Ob. cit.

Estado de bienestar que es irremplazable y que implica no solo derechos —prestaciones— sino también deberes —contribuciones—.

Por este motivo, el argumento más fuerte a favor de desatar el financiamiento de la política social de las contribuciones a la nómina salarial se da en aquellos casos en los que se generan bienes públicos o externalidades importantes —programas para prevenir enfermedades transmisibles o de capacitación laboral—. No existe una relación directa entre quien contribuye —o contribuye la empresa en nombre del trabajador— y quien recibe los beneficios. Pero cuando se aplica el principio de beneficio, como sucede en la seguridad social en un sentido amplio, las contribuciones atadas a la nómina son irremplazables. La clave para el avance de la protección social en un contexto en el que el empleo formal sigue siendo limitado será, por lo tanto, la mezcla cuidadosa de los pilares contributivo y no contributivo del sistema<sup>37</sup>, no la eliminación del primero.

La importancia de tributación se corrobora, finalmente, en las tendencias del gasto público social. En efecto, una de las tendencias más positivas de los años noventa fue el aumento significativo del gasto público social, que se elevó en promedio del 12,8% al 15,5% del PIB, gracias en parte a la sustitución de otros tipos de gasto. El aumento, aunque generalizado, fue además más notorio en los países que se encontraban más rezagados en esta materia. Sin embargo, esta tendencia fue sucedida por un avance mucho más pausado durante la década actual, ya que dicho gasto se colocaba en el 15,9% del PIB en 2004-2005<sup>38</sup>.

Lo que este análisis indica es que los avances adicionales en materia de política fiscal pasan en América Latina por un cambio en la tributación y, especialmente, en la tributación directa y contribuciones a la seguridad social. Este es, por lo tanto, uno de los terrenos donde se manifestará si el retorno de la equidad a la agenda de desarrollo de la región tiene raíces profundas o se sitúa solo en el terreno de la retórica.

## Conclusiones

Este ensayo argumenta que los enfoques de la política social que han prevalecido en las últimas décadas, con su énfasis sobre la focalización, deben dar paso a esquemas basados en el concepto de ciudadanía social y, por ende, en los principios de universalidad y solidaridad que deben sustentar la política social. Los corolarios más importantes de ello son, por un parte, que la prioridad de la política social será el desarrollo de servicios y prestaciones sociales que se puedan universalizar

<sup>37</sup> CEPAL (2006a). Ob. cit.

<sup>38</sup> CEPAL (2007, cuadro II.6). Ob. cit.

y que esto debe ser el principal instrumento para lograr una mayor focalización del gasto público hacia los sectores de menores ingresos o, como se formula en el ensayo, que la mejor focalización es una política social universal.

En un esquema como el propuesto, la focalización —o, mejor, selectividad— debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella. Puede cumplir, sin embargo, tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de sus grupos objetivos; adaptar los programas a características específicas de algunos grupos sociales; y servir de puente hacia el acceso a los programas universales, como se ha logrado en los programas de subsidios condicionados. Un corolario importante es también que los programas de beneficencia, aunque esenciales, nunca deben ser vistos como un sustituto de la política social básica y deben integrarse a sistemas universales de protección social.

Un tema adicional que surge de este ensayo es la importancia de combatir la segmentación en el acceso de distintos grupos de población a diferentes servicios y prestaciones sociales. Como lo he señalado, este problema tiende a ser agudo en las políticas focalizadas, pero también es el resultado de sistemas en los cuales hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes por nivel de ingreso o localización espacial. Una fuente especial de preocupación es, en tal sentido, los elevados niveles de segmentación que caracterizan a los sistemas educativos de la región. El corolario más importante de ello es que la regulación estatal de los sistemas en los cuales participa una multiplicidad de actores requiere de normas estrictas orientadas a corregir los problemas de segmentación.

Por último, un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universalista de la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo «pacto fiscal» en la región, que refuerce en particular la tributación directa. Más aún, dado el ritmo mucho más pausado de aumento del gasto público social durante la década actual, los esfuerzos por profundizar en la región los avances de la política social serán mucho más exigentes hacia delante en términos fiscales de lo que fueron en pasado.

# INFLEXIÓN HISTÓRICA: LA SITUACIÓN SOCIAL-INSTITUCIONAL EN EL CAMBIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

*Fernando Calderón*

## Introducción

El presente documento busca sintetizar y reflexionar sobre las tendencias socio-históricas que vive la región y que afectan de manera determinante los escenarios de gobernabilidad democrática.

Luego de un importante período de reformas estructurales y de transición democrática, América Latina, y particularmente los países estudiados por el Proyecto Regional: Análisis Político y Escenarios de corto y mediano plazo para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina (PAPEP), viven el inicio de un nuevo ciclo histórico. La experiencia ha provocado un clima de malestar y desencanto, pero también de importantes expectativas de cambio y progreso en el marco de un régimen democrático que la sociedad sigue percibiendo como la forma más aceptable de gobierno. El malestar convive con la generación de una ciudadanía más autónoma y crítica, una ciudadanía vinculada a nuevos espacios públicos de participación, conflicto y diálogo.

---

<sup>1</sup> Este documento ha sido elaborado por Fernando Calderón y ha contado con la colaboración de Juan Enrique Vega y Caterina Colombo. Se agradece especialmente los comentarios y sugerencias al texto preliminar de Fernando Henrique Cardoso, Manuel Castells, Juan Gabriel Valdés y de los colegas de RBLAC. Versiones previas de este trabajo han sido discutidas en seminarios internos del PAPEP-PNUD. También se agradece la cooperación de Diego Achar, Antonio Aranibar, Luis Eduardo González, Armando Ortuño, Gerardo Noto, Eugenia Bóveda y Emilio Sampietro.

El presente documento ha tomado en consideración estudios nacionales sobre coyuntura y escenarios de corto plazo de Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Nicaragua y Uruguay, así como estudios del Observatorio Regional del PAPEP, una amplia bibliografía y datos secundarios sobre la temática de estudio. El análisis y las recomendaciones políticas de este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su junta ejecutiva. El informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD.

La idea que organiza esta sinopsis argumenta que América Latina vive un momento de crisis, inflexión y cambio político, en el que las relaciones entre institucionalidad y equidad son fundamentales para la gobernabilidad democrática futura. En gran medida, de cómo se avance en ambos planos —enmarcados en contextos económicos internacionales y nacionales específicos— dependerán las posibilidades de que el momento de inflexión se transforme en una ruta renovadora de la democracia y el desarrollo.

La argumentación, además, sostiene que la crisis y la inflexión son, ante todo, socioculturales. La política y los actores políticos no estarían en condiciones de resolver los problemas políticos institucionales a menos que sean capaces de gestionar los problemas de la sociedad, en especial, aquellos referidos a la equidad y a la pobreza.

Una pregunta fundamental es cómo construir opciones político-institucionales que resuelvan esos problemas. O dicho de otra manera, cómo —en un contexto de acelerada globalización— la política y las instituciones de la democracia procesarán los cambios que vienen experimentando las sociedades en la región.

En este trabajo se presenta una serie de tendencias socio-históricas y reflexiones que pretenden ilustrar y desagregar los principales hallazgos de este trabajo. También se plantean perspectivas de mediano plazo bajo la forma de escenarios básicos, una propuesta para mejorar la gobernabilidad en América Latina que contiene algunas pautas básicas sobre las áreas en las que debe hacerse mayor hincapié y, finalmente, algunas conclusiones.

## Problemas y desafíos socio-históricos

Entre la variedad de problemas y desafíos que viven los distintos países de la región se han detectado temas que afectan la gobernabilidad democrática y que constituyen puntos de referencia para los escenarios políticos de corto y mediano plazo. Al respecto, las principales tendencias observadas son:

**En primer lugar**, las situaciones de crisis y los riesgos político-institucionales, que han venido experimentando buena parte de los países latinoamericanos, son obstáculo para la evolución democrática, están modificando el perfil político de la región y plantean nuevas formas de vinculación entre instituciones y sociedad. Más del 30% de las democracias latinoamericanas experimentaron crisis político-institucionales agudas que afectaron las instituciones centrales de la democracia —presidencia y legislatura— durante el presente siglo<sup>2</sup>. En conjunto,

---

<sup>2</sup> Desde el inicio del siglo al menos seis países han vivido crisis de esta naturaleza: Paraguay (2000), Perú (2000), Argentina (2001), Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2000 y 2005).

estas situaciones de crisis agudas y situaciones de riesgo o de «cuasi crisis» ponen de manifiesto que la consolidación de las democracias latinoamericanas es un proceso problemático, y que su éxito no está asegurado. Asimismo, varios de los regímenes democráticos más consolidados están atravesando procesos de inflexión sociopolítica «suave»<sup>3</sup>.

Un dato empírico clave que incide en la relación entre instituciones y sociedad está dado por las expectativas insatisfechas de la población, que combinadas con instituciones públicas frágiles y situaciones económicas precarias, pueden desencadenar situaciones de ingobernabilidad<sup>4</sup>. Estas situaciones muestran las debilidades y los riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas y que probablemente seguirán enfrentando en el futuro. Para contribuir con la consolidación de la democracia en la región es necesario, entonces, conocer y entender mejor la naturaleza y las perspectivas de cambio político para buscar soluciones que avancen en el desarrollo democrático.

**En segundo lugar**, los problemas político-institucionales están asociados a los límites de los sistemas de representación y a una desconfianza institucional generalizada, en particular hacia los partidos políticos y los sistemas de intermediación. El surgimiento de un ciudadano autónomo, crítico y reflexivo, las demandas de participación local y de reconocimiento de los movimientos indígenas y de equidad

---

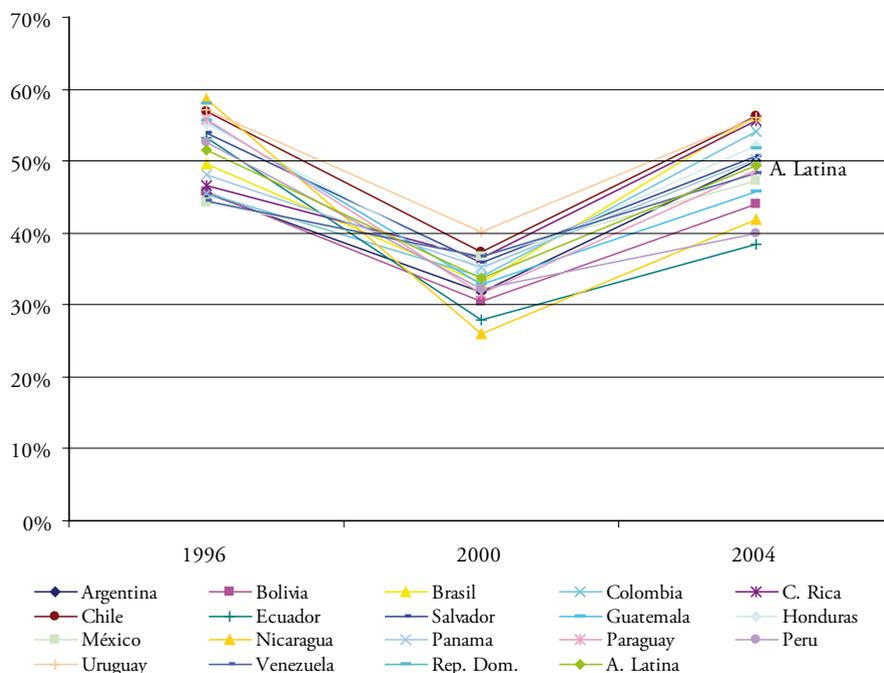
De las ocho situaciones de crisis agudas, seis concluyeron con la caída de los respectivos presidentes (Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia y Mahuad y Gutiérrez en Ecuador), ya sea porque la legislatura los destituyó o porque renunciaron; una, con participación militar, culminó con la destitución de Cubas Grau como presidente de Paraguay e incluyó el asesinato de un vicepresidente, y la última fue un golpe de estado fracasado contra el presidente venezolano Chávez. Hubo otros casos de crisis políticas que se acercaron a situaciones extremas como las mencionadas, pero sin llegar a un «momento de ruptura». Entre estas circunstancias «límite» habría que incluir la de Nicaragua a fines de 2004 y principios 2005 y Honduras, a principios de 2006.

<sup>3</sup> Este es el caso de Uruguay. Como afirma Moreira (2006), Uruguay no se encuentra en una situación de crisis; sin embargo, «la llegada de la izquierda al gobierno marca un punto de inflexión, que al igual que las crisis, significa una excelente ventana de oportunidad para la búsqueda de un debate público que ponga en común nuestras distintas visiones y perspectivas sobre el país». Moreira, C. (2006), *De la "Suiza de América" al "paisito": escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia*. Montevideo: PAPEP-PNUD.

<sup>4</sup> Luis E. González presenta un análisis que demuestra empíricamente la relación entre las fragilidades institucionales —índice de efectividad judicial-legal— y las expectativas insatisfechas —crecimiento del PIB per cápita 1975-2003— comprobando una asociación moderada pero significativa entre las dos variables. Los siete países que experimentaron crisis políticas agudas muestran registros negativos en ambas variables; mientras los tres países «consolidados» —Chile, Costa Rica, Uruguay— están en el extremo opuesto. En el artículo Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo. En Diego Achard y Luis E. González (editores) (2006). *Política y desarrollo en Honduras, 2006 -2009*. Tegucigalpa: UNDP-ASDI-AECI-DFID.

de género son factores que pueden reconfigurar los mecanismos de representación. Los problemas institucionales se relacionan con la debilidad de las capacidades de acción política de los diferentes partidos políticos para representar institucionalmente a la sociedad. Esto se traduce en crisis de representación e intermediación política. La consigna en la Argentina «que se vayan todos», la crisis de octubre de 2003 en Bolivia y las demandas de Los Forajidos en Ecuador son ejemplos que ilustran el desencanto generalizado con la política y los partidos políticos en la región. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se advierte que, aunque un 58% de los latinoamericanos considera que no puede existir democracia sin partidos políticos, solo 22% confía en ellos<sup>5</sup>.

**Gráfico 1**  
*América Latina, confianza en las instituciones del Estado, 1996, 2000 y 2004*  
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro.

En algunos países la crisis de representación se complejiza con las manifestaciones multiculturales, sobre todo en los denominados «pueblos originarios»,

<sup>5</sup> Corporación Latinobarómetro (2006). *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006\\_01.pdf](http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf).

dada la histórica incapacidad de los sistemas institucionales para representarlos. Las demandas de participación y cambio por parte de los pueblos originarios recorren gran parte de América Latina y están modificando de forma significativa el sistema político, especialmente en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala.

También se verifica en muchos de los países de la región la persistencia de los límites institucionales de la participación femenina. La desigualdad de género es producto de un conjunto de desigualdades culturales y políticas que se refuerzan mutuamente. Estas condicionan el acceso de las mujeres a derechos de propiedad, riqueza y educación, limitando su ingreso a los mercados laborales y, en general, a las esferas de poder. A pesar de los avances registrados por las mujeres en materia de políticas públicas y participación política<sup>6</sup>, aún existen importantes límites de los actores político-institucionales para procesar los cambios y las demandas en función de la equidad de género. Esto afecta negativamente la calidad de la democracia y la gobernabilidad democrática.

Parece haber una profundización de las divisiones regionales subnacionales. Se están generando nuevos conflictos y oposiciones entre lo global, lo local y lo nacional. Hoy los territorios o regiones buscan formas propias de legitimidad democrática, autonomía en lo nacional y conexión directa con la globalización, demandas y aspiraciones que se traducen en tensiones económicas con manifestaciones políticas y electorales y, en algunos casos, fuertes crisis político-institucionales. Este fenómeno se observa claramente en Bolivia, —entre el Altiplano y las tierras bajas—, cuyas élites mencionan a los factores regionales como uno de los componentes centrales de la crisis. Pero en muchos otros países se observan fracturas regionales que se expresan políticamente —costa-sierra o norte-sur—. Hay en este plano también tensiones por un nuevo orden institucional emergente.

**En tercer lugar**, de distinta manera y con diferente intensidad, se ha instalado en el espacio político, por una parte, una demanda por mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y en la expansión de la institucionalidad democrática. Y, por otra, demandas de mayor control ciudadano sobre el poder público. Buena parte de la población aboga por una nueva relación entre el Estado y la economía, en la que el Estado genere integración social y equidad pero a la vez potencie la economía en el marco de la globalización. De acuerdo con el *Informe*

---

<sup>6</sup> La evidencia empírica refleja que la participación política de la mujer en los países sujetos a estudio se ha incrementado, aunque sigue siendo baja. Si bien en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú se han establecido cuotas que determinan un nivel mínimo de representación —entre 20% y 40%— para las mujeres en las listas partidarias de elecciones legislativas, solo en Argentina la participación relativa de la mujer en el Parlamento es superior a 30%. De hecho en los demás países, este porcentaje oscila entre 23% (México) y 6% (Honduras). CEPAL (2006a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: PNUD.

*Latinobarómetro (2005)*<sup>7</sup>, en promedio, solo un 31% de los latinoamericanos entrevistados considera que las privatizaciones fueron provechosas. Por su parte, en el *Informe Latinobarómetro (2006)*<sup>8</sup> se indagó sobre la responsabilidad de la producción de riqueza. Para tal efecto se utilizó una escala de 1 a 10, en la que 1 = el Estado tiene que producir la riqueza y 10 = los privados tienen que producir la riqueza. Se advierte un grado de estatismo alto entre los latinoamericanos, ya que el índice promedio de la región fue 4,1. En Argentina, según entrevistas realizadas a las elites y encuestas de opinión pública, existe el deseo compartido de que se redefinan las relaciones entre las empresas y el Estado. En efecto, el 28,5% de los encuestados afirmó que el Estado debe intervenir para garantizar una justa distribución de los beneficios del crecimiento económico; el 45,6% expresó el deseo de que las empresas de servicios públicos sean re-estatizadas y el 44,7%, de que sigan siendo privadas, pero con mayor control estatal<sup>9</sup>. De manera similar, más de 70% de los bolivianos manifestó su deseo de que el Estado tenga mayor participación en el negocio del gas<sup>10</sup>. En general, todos los estudios nacionales realizados rescatan la idea de fortalecer el carácter estatal para fortalecer la gobernabilidad democrática.

También es probable que esta demanda por mayor intervención estatal se relacione, por una parte, con las demandas por mayor seguridad humana, la cual afecta la vida cotidiana de los ciudadanos<sup>11</sup> y por otra, con el aumento de acciones «anómicas» por parte de grupos sociales excluidos, especialmente de jóvenes, quienes reflejan los límites de la cohesión social y cierto grado de fractura social.

Por otro lado, se han encontrado demandas de coordinación entre la ciudadanía y el Estado a favor de la incorporación de mecanismos para una mayor participación, así como una consolidación de las instituciones estatales, con un sentido público y de unidad estatal —estatalidad—. Entre ambas tendencias se coloca la cuestión de la rendición de cuentas —*accountability*— referida a la transparencia, la información y a los mecanismos de control ciudadano de las políticas públicas. Las demandas por un poder judicial transparente, autónomo e institucional constituyen un punto de referencia muy importante para la

<sup>7</sup> Corporación Latinobarómetro (2005).

<sup>8</sup> Corporación Latinobarómetro (2006). *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006\\_01.pdf](http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf).

<sup>9</sup> PNUD Argentina (2005). *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*. Buenos Aires: PAPEP-PNUD.

<sup>10</sup> PNUD Bolivia (2004). *Informe nacional de desarrollo humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*. La Paz: Plural.

<sup>11</sup> De acuerdo con datos de la OMS, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en 1991 era 16,7, mientras que en el año 2000 dicha tasa ascendía a 27,5. [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/annex.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/annex.pdf).

población. El Índice de Percepción de la Corrupción —que elabora *Transparency International*— refleja claramente esta situación.

*Cuadro 1: América Latina (países seleccionados)\*,  
Índice de percepción de la corrupción (IPC), 2005  
(en orden descendente)*

País	Ranking	IPC
Chile	21	7,3
Uruguay	32	5,9
Colombia	55	4,0
Brasil	62	3,7
México	65	3,5
Panamá	65	3,5
Perú	65	3,5
Argentina	97	2,8
Honduras	107	2,6
Nicaragua	107	2,6
Bolivia	117	2,5
Ecuador	117	2,5
Guatemala	117	2,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Transparency International.

(\*) Criterio de selección: se tomaron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

**En cuarto lugar**, los problemas de desigualdad y pobreza se ubican en el centro de las tendencias socioeconómicas y pueden constituyen uno de los factores con mayor incidencia en la gestación de nuevas opciones políticas y en la gobernabilidad democrática de los países estudiados. Las políticas de reforma estructural que experimentaron los países de la región han generado un conjunto de transformaciones socioeconómicas que modificaron la conformación de las diferentes sociedades nacionales.

Uno de los cambios más significativos ha sido la creciente complejización de los procesos de diferenciación social, que han afectado la calidad de las formas de reproducción social. Si bien los procesos de diferenciación social se han expresado mediante un incremento de las brechas entre los países en desarrollo y los países industrializados —y América Latina sigue siendo una de las regiones más

desiguales del mundo, donde incluso se vienen incrementando las desigualdades y diferencias entre países—, el principal rasgo de aquellos radica en que la mayoría de las brechas al interior de los países han persistido o han aumentado. En buena parte de los países creció la participación del 20% más rico de la población en los ingresos de las personas, mientras que la del 20% más pobre se mantuvo constante o disminuyó<sup>12</sup>. También se advierten profundas disparidades de género, territoriales, socioeconómicas y étnicas en diversos indicadores sociales.

*Cuadro 2: América Latina (países seleccionados)\*,  
Concentración del ingreso de las personas, 1990 y 2005  
(en porcentaje)*

País	20% más pobre de la población			20% más rico de la población		
	1990	2005	Var	1990	2005	Var
Argentina+	4,1	3,5	-0,6	54,9	57,2	2,3
Bolivia	1,3	1,5	0,2	61,2	64,4	3,2
Brasil	2,1	2,4	0,3	66,8	65,5	-1,3
Chile	3,5	3,7	0,2	60,6	60,4	-0,2
Colombia	3,7	2,9	-0,8	57,8	63,0	5,2
Ecuador+	4,8	3,8	-1,0	51,9	56,3	4,4
Guatemala++	2,7	3,7	1,0	62,7	59,3	-3,4
Honduras	2,4	2,4	0,0	65,7	62,4	-3,3
México	3,9	3,7	-0,2	58,7	57,6	-1,1
Nicaragua	2,1	2,5	0,4	61,3	61,7	0,4
Panamá	2,8	2,5	-0,3	60,0	58,2	-1,8
Perú+++	3,0	3,8	0,8	57,9	55,2	-2,7
Uruguay+	5,1	4,8	-0,3	51,9	50,7	-1,2

Nota:

(\*) Criterio de selección: se tomaron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

(+) Zonas urbanas

(++) Datos corresponden a 1990 y 2002.

(+++)+ Datos corresponden a 1997 y 2003.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Panorama Social de América Latina (2006) y CEPAL (2007). Ob. cit.

<sup>12</sup> Entre 1990 y 2005 en algunos países disminuyó el coeficiente de Gini (Uruguay, México, Guatemala, Colombia, Honduras y Brasil), en otros países se mantuvo invariable (Chile, Nicaragua y Panamá) y en otros, aumentó (Argentina, Bolivia y Ecuador). Más aún, en 2005 solo Uruguay puede incluirse entre los países con baja desigualdad y gran parte de los países de la región posee niveles de desigualdad altos o muy altos (Brasil, la Argentina y Honduras). Panorama Social de América Latina (2006) y CEPAL (2007). *Panorama Social de América Latina 2006*. LC/G 2326-P. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

En materia de género persisten importantes diferencias salariales —para la misma cantidad de años de estudios aprobados— entre varones y mujeres. En promedio, las mujeres ganan aproximadamente 80% del salario de los varones. Esta brecha salarial puede generar efectos aún más negativos producto del incremento de la cantidad de mujeres jefas de hogar.

*Cuadro 3: América Latina (países seleccionados)\*, Relación de salarios entre géneros, según años de estudios aprobados, cerca de 2004 (en porcentaje)*

País	Año	Total	13 y más años de educación
Argentina	2004	86,6	76,6
Bolivia	2002	74,4	64,2
Brasil	2003	76,7	61,9
Chile	2003	81,7	69,0
Colombia	2002	89,2	80,0
Ecuador	2002	83,7	72,9
Guatemala	2002	82,4	87,0
Honduras	2002	82,8	68,7
México	2004	82,1	69,6
Nicaragua	2001	83,0	71,9
Panamá	2002	82,7	71,4
Perú	2003	77,4	70,8
Uruguay	2002	80,8	66,8

Nota:

(\*) Criterio de selección: se tomaron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

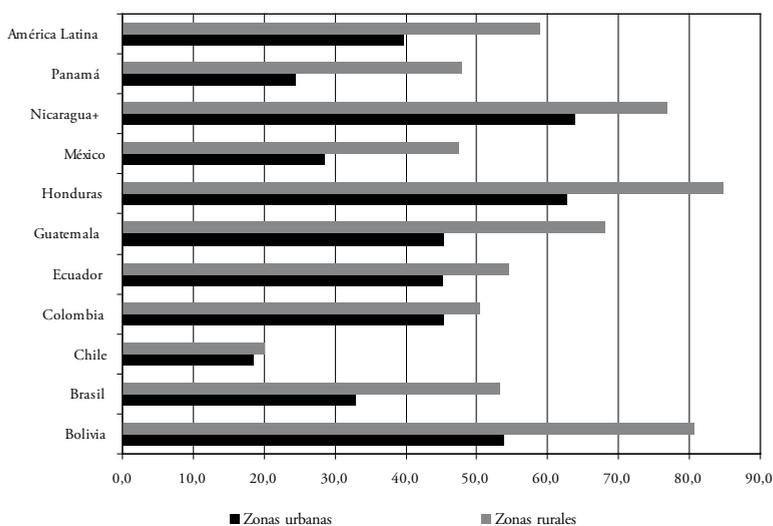
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (2005), CEPAL (2006b). *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas, Centro de Proyecciones Económicas.

La diferenciación social también se advierte por medio de las considerables discrepancias en la proporción de indigentes entre países, generando impactos significativos en materia de gobernabilidad: en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua afecta a más del 30% de la población total, mientras que en el otro extremo se ubican Chile, Costa Rica y Uruguay, cuyos niveles de indigencia son inferiores a 10%<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Véase CEPAL (2007). Ob. cit.

Sin embargo, no se trata de una pobreza homogénea, sino que ella misma está diferenciada social y culturalmente, lo que es fácil comprobar al observar las diferencias entre los pobres por zona geográfica, género y origen étnico. En 2005, 39,8% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, pero al considerar exclusivamente las zonas rurales este porcentaje crecía hasta 58,8%.

*Gráfico 2: América Latina (países seleccionados)\*,  
Proporción de personas pobres en zonas rurales y urbanas, 2005  
(en porcentaje)*



Nota:

(\*) Criterio de selección: se tomaron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Panorama Social de América Latina (2006) y CEPAL (2007). Ob. cit.

Además —como señalan Buvinic. y Roza<sup>14</sup>— el género y el origen interactúan entre sí y generan un grado de exclusión social aún mayor. Como consecuencia, los niveles educativos de las mujeres indígenas son mucho menores que los de las mujeres no indígenas. Más del 50% de las niñas indígenas de Bolivia y Guatemala han abandonado el colegio a los 14 años<sup>15</sup>. En Bolivia, Perú y Guatemala, las mujeres indígenas tienen mayores probabilidades de obtener empleos de baja

<sup>14</sup> Buvinic, M. y V. Roza (2004). Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America. *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Wid. 18. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/women.pdf>.

<sup>15</sup> Arias, O. y Duryea, S. (2003), *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know? Working paper*. Washington D. C: Inter-American Development Bank.

remuneración y en el sector informal<sup>16</sup>. A esta interacción negativa se agrega la zona geográfica, ya que los pueblos indígenas suelen habitar las zonas rurales que presentan niveles de pobreza superiores a las áreas urbanas.

La gobernabilidad y las políticas públicas relativas a la pobreza deben tomar en consideración la complejidad y la heterogeneidad de la desigualdad y de la misma pobreza para ser efectivas. La relación entre gobernabilidad y desigualdad social también está asociada con la subjetividad de las personas, con la disposición social a cambiar la situación, con la frustración de expectativas por parte de una población más educada, con el comportamiento limitado de las elites y sobre todo con la dinámica de los viejos y nuevos conflictos socioculturales. Enfrentar la cuestión de la pobreza y la inequidad significa sobre todo potenciar la acción de las sociedades y los estados para generar políticas que fortalezcan las capacidades ciudadanas de los más pobres y excluidos. Los mismos pobres o discriminados estarían buscando transformar sus necesidades en demandas que se expresen en el sistema político y generen resultados. Lo que estaría en juego en la gestión de la gobernabilidad democrática es la capacidad de gestión del cambio que ya está en curso.

**En quinto lugar**, la frustración de expectativas entre la población. Un factor crucial de la relación entre cambio político-institucional y cambio social es una creciente frustración de expectativas en la población. Tal frustración es el resultado de serios problemas de desigualdad y pobreza descritos, sumado al incremento de los niveles de educación y acceso a los medios de comunicación tradicionales y nuevos. El saldo son sociedades más expuestas al consumo cultural y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas que tal exposición provoca. Este proceso provoca una frustración de expectativas. Probablemente esta constituye una de las principales fuentes de conflicto y malestar que afectan a la gobernabilidad democrática.

En este contexto, la ciudadanía ya no se satisface con las ofertas políticas —percibidas como no cumplidas— ni con las opciones de una prometedora economía de mercado. Los ciudadanos tienden a ser más realistas, críticos e informados y poseen una visión más clara, en términos de su autonomía y libertad de acción.

**En sexto lugar**, un elemento que coadyuva a las crisis institucionales se refiere a la debilidad de liderazgo nacional de las elites dirigentes. Pareciera que los cambios y las limitaciones estructurales de un liderazgo social y político, sobre todo en los grupos de poder, inciden en el bajo perfil institucional de la mayoría de los

---

<sup>16</sup> Duryea, S. y Genoni, M. E. (2004), *Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets*. En Buvinic, M.; Mazza, J.; y, Deutsch, R. (editores). *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*. Washington D. C: IDB/Johns Hopkins Press.

*Cuadro 4: América Latina (países seleccionados)\*,  
Indicadores de tecnología, 1990 y 2002  
(por cada 100 habitantes)*

País	Líneas telefónicas y teléfonos móviles		Computadoras personales		Usuarios de internet	
	1990	2004	1998	2004	1996	2004
Argentina	9,3	58,1	5,5	8,2	0,2	16,1
Bolivia	2,8	27,0	0,8	2,3	0,2	3,9
Brasil	6,5	59,8	3,0	10,7	0,5	12,2
Chile	6,7	83,6	6,3	13,9	0,7	27,9
Colombia	6,5	40,1	3,0	5,5	0,5	8,9
Ecuador	4,8	39,1	1,9	5,5	0,1	4,7
Guatemala	2,1	34,0	0,8	1,8	0,0	6,0
Honduras	1,7	15,7	0,8	1,6	0,0	3,2
México	6,6	53,9	3,7	10,7	0,2	13,4
Nicaragua	1,3	16,8	1,9	3,5	0,1	2,2
Panamá	9,3	38,8	2,7	4,1	0,2	9,5
Perú	2,6	22,1	3,0	9,7	0,3	11,6
Uruguay	13,4	49,4	9,1	13,3	1,9	21,0
América Latina	6,4	50,1	3,4	9,1	0,3	11,9

Nota:

(\*) Criterio de selección: se tomaron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Panorama Social de América Latina (2006) y CEPAL (2007). Ob. cit.

países de la región. Por tal motivo, cabe preguntarse, qué capacidad poseen las elites para articular una visión y una práctica nacional para resolver los problemas socio-institucionales en los marcos de una gobernabilidad global.

Por otra parte, la percepción de las elites es de especial relevancia para explorar la evolución de la gobernabilidad democrática. En las entrevistas realizadas por el PAPEP a 206 líderes empresariales, políticos y sociales existe un consenso generalizado que tanto los problemas de pobreza, así como los de institucionalidad, constituyen los principales problemas de la democracia en la región. La información obtenida por el Observatorio Regional del PAPEP, indica que: i) alrededor de 50% de las elites de Argentina, Brasil y México consideran que la pobreza y la inequidad son las causas recurrentes de los problemas de la democracia en

la región; ii) la mayoría de las elites europeas cree que el principal problema de América Latina es la mala distribución del ingreso y la pobreza estructural; y iii) las elites de EE.UU. se encuentran divididas, ya que 47% cree que el principal desafío de América Latina son las falencias institucionales y 44%, la pobreza y la desigualdad<sup>17</sup>.

Asimismo, la opinión pública coincide con las elites, con respecto a que la pobreza y la desigualdad afectan el funcionamiento de la democracia en América Latina. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro (2005)*, en una calificación según una escala de 1 (para los más pobres) a 10 (para los más ricos), en promedio los latinoamericanos se autocalifican con 3,66. En el *Informe Latinobarómetro (2006)* se señala que más 66% de los latinoamericanos considera que los países son gobernados por unos pocos grupos poderosos que solo buscan su beneficio personal. Inclusive, en Ecuador, Nicaragua, Panamá y Guatemala, menos de 20% de sus habitantes cree que se gobierna para beneficiar a toda la población<sup>18</sup>. Por su parte, en Argentina, las elites están parcialmente «sintonizadas» con la percepción de los ciudadanos, ya que a diferencia de estos, muestran cierta renuencia a valorar la evolución de los años recientes y priorizar la lucha contra la pobreza<sup>19</sup>. En Honduras, el desprestigio de las elites afecta particularmente a los jueces —el 51% de los hondureños no confía en ellos— y a los diputados del Congreso Nacional —el 71% de la población desconfía de ellos—<sup>20</sup>.

Pareciera que orientaciones culturales tradicionales de las elites —referidas a la falta de austeridad y de solidaridad y a la escasa articulación entre fines y medios— persisten en la región y explicarían la distribución desigual del poder y las percepciones de la opinión pública. Sin embargo, también se ha descubierto cambios en el patrón de comportamiento de las elites o la emergencia de nuevas elites con orientaciones culturales diferentes. Un mayor conocimiento de las elites —los cambios en su composición, sus formas de socialización y orientaciones— ayudaría a una mejor construcción del mapa político, el cual constituye un

---

<sup>17</sup> Observatorio Regional PAPEP (2006 y 2007) *Situación actual y perspectivas de América Latina, según elites político-profesionales de EE.UU. elites europeas y elites de Argentina, Brasil y México*. PAPEP-PNUD.

<sup>18</sup> Corporación Latinobarómetro (2006). Ob. cit.

<sup>19</sup> Las mayores discrepancias se observan entre los empresarios, ya que solo el 17% de ellos considera que la pobreza es el principal problema del país, mientras que 30,2% de los argentinos encuestados mencionó el desempleo y la pobreza como los dos aspectos que más deben mejorar en el país. PNUD Argentina (2005). *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública PAPEP*. Buenos Aires: PAPEP-PNUD.

<sup>20</sup> PNUD Honduras (2005). *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*. Tegucigalpa: Editorial Guaymurás.

factor clave para obtener un diagnóstico de las tendencias sobre la gobernabilidad democrática en la región.

**En séptimo lugar**, en términos generales, aumentaron los conflictos sociales y su intensidad, pero también se fragmentaron. Se trata, en algunos casos, de conflictos de reacción y protesta y en otros de nuevas fuerzas socioculturales que configuran nuevas opciones políticas. Estos conflictos revelan las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr integración, reconocimiento y progreso social. De alguna manera, se está gestando nuevos mapas políticos que no tienen un único referente de orientación sino varios, intensos y limitados. Por eso se puede calificar a estas sociedades como policéntricas.

Los ciudadanos buscaron otros canales de expresar sus demandas y su malestar con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos como los del MAS en Bolivia o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. También se observan conductas «anómicas», sobre todo por parte de los jóvenes contra un orden que no reconocen ni lo integran.

En síntesis, los problemas de institucionalidad y los de inequidad y pobreza se refuerzan mutuamente, además de ser afectados por la situación social preexistente. Esto marcaría con fuerza los límites de la democracia en la región y perfilaría escenarios muy difíciles. De ahí la importancia crucial de vincular reforma social con reforma político-institucional para mejorar la gobernabilidad democrática.

**En octavo y último lugar**, los espacios de comunicación, sean los tradicionales o las nuevas redes electrónicas, son cada vez más fundamentales para entender los espacios y las agendas de poder y cambio político. El conjunto de los actores políticos y socioculturales participa y toma decisiones en este ámbito. La gobernabilidad no puede ser entendida fuera de estos espacios de comunicación. Un fenómeno de especial relevancia es la mediatización de la política por la televisión y, recientemente, por los medios de comunicación horizontales: Internet, celulares, etcétera. La arena de expresión o representación de la política es cada día más mediática. Los medios de comunicación se caracterizan, principalmente, por ser los espacios donde se expresa el poder. En América Latina, de acuerdo con datos del *Informe Latinobarómetro (2006)*, la televisión y la radio se encuentran entre las instituciones más confiables: 69% y 64% de los consultados, respectivamente, afirma confiar en ellas. Además, la televisión es el medio de información más utilizado: en 2006, 83% de los latinoamericanos vieron las noticias en la televisión<sup>21</sup>. De hecho, en las

---

<sup>21</sup> Corporación Latinobarómetro (2006). Ob. cit.

rondas de consultas realizadas a 231 líderes de América Latina, un 65% de ellos identificó a los medios de comunicación como uno de los principales poderes fácticos de la región<sup>22</sup>. Por ejemplo, en Bolivia los medios de comunicación, en particular la televisión, también tienen un creciente impacto en el ejercicio de la política<sup>23</sup>. En Ecuador, durante la «Rebelión de los Forajidos», en abril de 2005, decenas de miles de familias, convocadas por correo electrónico y telefonía celular, ocupó las calles de Quito llevando a la renuncia del Presidente Lucio Gutiérrez. Por lo general, este espacio mediático determina la dinámica de los sistemas de representación política y condiciona la legitimidad institucional en la región y plantea la cuestión del surgimiento de la democracia de lo público. Este es un tema que necesita de mayor investigación y discusión.

### Escenarios básicos

Las perspectivas económicas de la economía mundial para los próximos dos años son favorables, aunque se prevé un crecimiento menor a partir de 2007. En particular, para América Latina se prevé una tasa de crecimiento positiva —que en 2006 será de aproximadamente 5%— y una leve desaceleración en 2007<sup>24</sup>. Esta desaceleración se explica por el menor ritmo de actividad económica mundial y por el posible aumento del precio del petróleo. La moderación del crecimiento será acompañada por una convergencia regional en torno a la tasa de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe. En este sentido, es posible clasificar a los países en dos grupos: a) países con tasas de crecimiento excepcionalmente altas en 2004, como Argentina y Uruguay, que crecerán a un ritmo más cercano a la media; y b) países con crecimiento inferior al promedio, como Bolivia, cuyo crecimiento se acelerará.

La actividad de la economía de la región será impulsada, en gran parte, por la demanda externa. Al respecto, se espera un incremento de 6,4% en los términos de intercambio para la región y aumentos aún mayores para los países exportadores de petróleo, gas y minerales metálicos —*e.g.* Chile, Venezuela, Perú y Bolivia—. También se espera que los precios del café y del azúcar se mantengan en los niveles actuales, al igual que las remesas que efectúan los emigrantes a sus países de origen.

Las proyecciones de la economía son positivas para la región en el mediano plazo. Sin embargo, no se trata por lo general de un crecimiento con calidad que

---

<sup>22</sup> PNUD (2004). Ob. cit.

<sup>23</sup> PNUD Bolivia Ob. cit.

<sup>24</sup> CEPAL (2006b). Ob. cit.

genere mayor equidad social o un crecimiento que pueda articularse adecuadamente con la política y las instituciones. Entonces cabe preguntarse ¿cómo afectará este crecimiento la dinámica socio-institucional y cómo promoverán las orientaciones del crecimiento económico dinámicas de equidad social y, cuál será el rol del Estado Nacional?

Las diversas fuerzas políticas están planteando diversos modos de integración de las demandas sociales y de la presión popular. En este contexto es posible visualizar cuatro orientaciones políticas generales y tres tipos de escenarios.

Se ha elaborado una tipología en relación a las orientaciones<sup>25</sup> acerca de las características políticas predominantes en la región:

- Modernización conservadora: modernización del sistema de partidos; retorno y reforzamiento de la autoridad; reforma institucional para vincular actores y sistemas; re-legitimar la autoridad sobre la base de valores indiscutibles y compartidos; orden moral asociado a la expansión del mercado; asociación ideológica a EE.UU.
- Reformismo práctico: renovación y recreación del sistema de partidos; orden laico; construye alianzas; Estado busca una gestión institucional que combine crecimiento económico con políticas de inclusión; sistema de partidos moderno; relación pragmática con EE.UU.
- Nacionalismo popular: busca hegemonía política; Estado central en la organización del desarrollo y la democracia; movilización de masas; liderazgo carismático legitimado por la democracia; prima la redistribución por sobre la producción; antiimperialismo.
- Indigenismo neo-desarrollista: participación política ampliada y democracia deliberativa; movimientos sociales e indígenas fuertes; Estado que negocia con las empresas transnacionales y busca inclusión; orden igualitario; antiimperialismo moderado.

Por lo tanto, las preguntas más relevantes se refieren a cómo estas orientaciones plantean resolver las siguientes cuestiones: ¿cómo gestionar las demandas de la sociedad y cómo se distribuye la riqueza?, ¿cómo se opera en condiciones de movilización social creciente, particularmente en los casos de países con importantes recursos naturales?, ¿cómo se logra un control político democrático del conjunto del aparato de Estado? En suma, ¿cómo se combina crecimiento, transformación institucional y distribución del poder?

---

<sup>25</sup> Esta tipología de carácter cualitativo ha sido elaborada sobre la base de discursos de líderes políticos, programas partidarios y los resultados electorales.

En relación con los escenarios de gobernabilidad, en la situación ideal se lograría un círculo virtuoso entre reformas sociales y transformaciones institucionales con una alta capacidad de anticipación y de gestión del conflicto. El resultado sería una gobernabilidad progresiva y un dinamismo económico sostenible. En un segundo escenario de carácter inercial, persistiría un divorcio entre lo social y lo institucional: se realizarían reformas políticas y sociales mínimas indispensables para mantener una gobernabilidad económica mínima; las capacidades de anticipación y gestión de conflictos serían irregulares. En un tercer escenario, se generarían explosiones sociales, fragmentación de conflictos y quiebres institucionales que pueden llegar incluso a situaciones de caos social, crisis económica y regresiones democráticas. La capacidad de gestión del conflicto y de anticipación sería muy baja.

En realidad, los escenarios probables están condicionados por las capacidades políticas de los actores nacionales para articular los cambios internos con su participación en el cambio internacional. Se situarán entre los tres parámetros mencionados, combinando de diferentes maneras institucionalidad, equidad-pobreza y capacidad de innovación por parte de los actores del sistema político. Posiblemente con distintos pesos en cada componente y con trayectorias políticas diversas. Algunos privilegiarán avances en institucionalidad y buscarán disminuir la pobreza, mientras que otros buscarán equidad con escasos avances institucionales. Quizá otros busquen combinaciones *sui generis*. En fin, se presentarán diversas combinaciones como resultado de las acciones y las orientaciones políticas prevalecientes en la región.

Los escenarios se desarrollan en un ámbito de cambio y riesgo constantes. La forma en que los riesgos sean transformados en oportunidades y de cómo se pueda vivir la misma incertidumbre —inherente al cambio moderno— seguro influirá en la conformación de trayectorias políticas que pueda asumir la sociedad en cuestión. Las bases institucionales previas y los avances registrados, en términos de equidad y de lucha contra la pobreza, constituyen otros importantes antecedentes de las trayectorias políticas. En el mismo sentido, la fuerza y la calidad de la participación ciudadana jugarán un rol central en la calidad del cambio. Donde se potencien a ciudadanos capaces de construir y optar por alternativas asumiendo riesgos, las probabilidades de una evolución virtuosa serán mayores. En suma, la calidad de la matriz política lograda constituirá un factor decisivo.

Los escenarios de mediano plazo que se plantean en los diferentes estudios nacionales prefiguran las tendencias probables por las cuales atraviesan los países de la región incluidos en el proyecto PAPEP<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Para mayor detalle véase: [http:// www.PAPEP.org](http://www.PAPEP.org)

## Pautas para una agenda de gobernabilidad democrática

El momento de inflexión histórica que vive América Latina incluye nuevas oportunidades para combinar la oportunidad económica que vive hoy la región, gracias al fortalecimiento de la capacidad de los actores políticos y socioculturales para impulsar un nuevo ciclo de democracia y desarrollo en función de más y mejor equidad social. Las opciones políticas son variadas y el desafío consiste en comprender y actuar sobre los cambios que están ocurriendo, a partir de las nuevas tendencias que se dan en la sociedad, la economía y la política. En todos los países está surgiendo una nueva forma de ciudadanía y nuevas formas de vinculación entre sociedad y Estado. Parece probable que suceda una redistribución social del poder. Algunos de los temas pueden dar lugar para la elaboración de una agenda para la acción son:

- 1) Recuperar y fortalecer la ética política en función de la equidad y el respeto a las instituciones. Es necesario promover una cultura política que valore el bien público, pero asociada con rigurosas políticas de control de la actividad pública. Por lo tanto, es necesario reforzar el control ciudadano y el desarrollo de instituciones independientes con poderes específicos de investigación judicial, e incluso permitir la auditoría de organizaciones internacionales —*e.g. Transparency International*—.
- 2) Vincular la renovación de la política con los cambios experimentados por la sociedad —nueva estructura social, nuevos mecanismos de reproducción intercultural, nuevos patrones de socialización, desarrollo de la sociedad-red, importancia estratégica de la migración, etcétera— y con los nuevos desafíos de la globalización. Esto supone reconstruir la capacidad de gestión política de la sociedad, fortalecer a los actores políticos y socioculturales, incrementar la capacidad de análisis autónomo e independiente en los países —universidades, centros académicos, entre otros— para elaborar propuestas de corto y mediano plazo, impulsar procesos de deliberación, construir opciones compartidas, establecer nuevas gramáticas del conflicto y orientar la renovación en función de resultados que legitimen la propia acción política. Se trata, en definitiva, de agendas enfocadas en gestionar la innovación de la política. Ningún partido político posee, individualmente, los recursos para dirigir los procesos de desarrollo. La nueva complejidad social requiere una coordinación policéntrica, una red de negociaciones y acuerdos y, avanzar, sin negar su valor intrínseco, más allá de las democracias puramente electorales. Los partidos políticos no pueden renovarse solo desde el interior del sistema de partidos, sino a partir de una nueva relación establecida entre Estado y sociedad.

- 3) Proponer nuevas formas de representación y participación para recuperar la confianza en el sistema de partidos y en las instituciones de la democracia. Esto significa incluir los temas de reconocimiento cultural en el juego institucional. Dicha inclusión supone el reconocimiento de formas históricas de autogobierno y, sobre todo, el reconocimiento de la interculturalidad en todos los ámbitos de la vida pública y la generación de mecanismos institucionales, como las asambleas indígenas, regionales, etcétera, con derechos específicos dentro de la estructura institucional del Estado. También implica asumir la representación y la deliberación pública como forma de autoorganización que promueve nuevos canales de participación, tanto temáticos como territoriales. Por otra parte, parece fundamental conectar la participación social y multicultural con los gobiernos locales y regionales de modo de fortalecer a la sociedad civil local y regional, y sobre esa base, reforzar la autonomía territorial, manteniendo el principio de subsidiariedad y la unidad del Estado.

Esto también involucra el uso de la comunicación electrónica para el libre acceso a la información pública, como medio de consulta, interacción y debate, así como para asegurar la igualdad de oportunidades, expandiendo el uso comunitario de los medios electrónicos y favoreciendo a la ciudadanía con la expansión de equipamientos públicos y fondos públicos para el ejercicio de la participación democrática.

Se trata, además, de buscar formas innovadoras de financiamiento público a las instituciones de la sociedad civil para fortalecer la participación y la ciudadanía. Resulta fundamental en esta perspectiva el trabajo coordinado entre sociedad civil y Estado, en función del bien común. Sin embargo, la sociedad civil no puede ser confundida con un partido o con una propuesta de poder; no puede tener una estrategia acabada de transformación social. Cualquier aspiración de copar el espacio público por un actor social o cultural o un proyecto político implica negar el propio espacio de la diversidad y la libertad, imprescindible para que la sociedad civil misma pueda expandirse. Es esencial fortalecer las capacidades de autonomía de las personas y de la sociedad civil: son el mejor remedio contra cualquier tipo de hegemonía o absolutismo. El desafío, entonces, consiste en comprender y fomentar la articulación de los distintos actores, intereses y orientaciones en nuevos espacios de deliberación y participación que generen una nueva cultura cívica y política y promuevan opciones de democracia y desarrollo.

- 4) Aumentar la capacidad de acción del Estado. El mercado y el Estado, en una concepción renovada del desarrollo, pueden actuar de forma concomitante

en función de la sociedad y la provisión de bienes públicos. Esto es lo que actores y orientaciones renovadas de la política y el desarrollo han manifestado recientemente. La reorganización e innovación del Estado posee, al menos, tres aspectos:

- La inserción en los mercados globales se rige por el paradigma de competitividad sistémica; es decir, no por la competitividad de una u otra empresa sino por las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para articular factores económicos y no económicos. La competitividad implica un rol coordinador del Estado en los distintos procesos de competitividad sistémica.
- El peso del mercado, y sus tendencias disgregadoras, otorgan un rol primordial al Estado como instancia para asegurar la cohesión social. La reformulación del estado de bienestar y de las políticas de desarrollo representan un paso clave para la viabilidad del desarrollo.
- El estado de derecho comprende la acción ciudadana autónoma; en suma, un estado democrático capaz de expresar y de cohesionar a la comunidad ciudadana.

Es evidente la necesidad de incrementar la capacidad de acción de un Estado legítimo capaz de participar en la globalización en nombre de la sociedad y en relación constante con ella. La capacidad de cohesión social, que por hoy solo puede ser ejercida por el Estado permitirá, de acuerdo con los intereses de la nación, vincular crecimiento económico, políticas distributivas y políticas de desarrollo, a fin de mejorar la justicia social y reducir la pobreza. Es fundamental la regeneración de las instituciones del Estado, lo que supone a la vez, el fortalecimiento de una sociedad autónoma del Estado, que solo se puede definir en cada país según las situaciones históricas particulares.

En síntesis, parece esencial el fortalecimiento de la «estatalidad» —es decir, la capacidad y legitimidad del Estado para asumir y desempeñar efectivamente el rol de agente de desarrollo y de la democracia— puede concebirse desde diferentes ángulos que exceden la función de asistencia técnica: la integralidad de los programas nacionales, a partir de su visión agregada e intersectorial; la necesidad de coordinación, a través de áreas programáticas específicas y de jurisdicciones institucionales; la «endogeneización» de mecanismos de transparencia en la gestión y de responsabilidad, no solo por parte del poder político, sino de los actores privados y organizaciones de la sociedad civil; la «internalización» de la articulación público-privada en el desarrollo e implementación de programas y proyectos; y la adaptación de políticas e

instrumentos a las diferentes realidades nacionales y a los retos de la articulación nación-municipios.

- 5) Los avances imprescindibles en el plano de la equidad deben estar asociados con el fortalecimiento y la renovación de las instituciones de la democracia. Es imprescindible el círculo virtuoso entre equidad e institucionalidad, en función de valores y metas sociales compartidas. La equidad, primero que nada, supone el reconocimiento práctico de la igualdad entre todos y la eliminación definitiva de prácticas estamentales y clientelares, tan comunes en la vida política de nuestra región. Es importante promover una cultura política práctica asociada a mecanismos de sanción institucional respecto a la discriminación étnica, de género, de minorías migrantes y otros grupos minoritarios. La equidad no solo se refiere a una distribución desigual, sino también a las demandas y disposiciones de los ciudadanos, no solo para reconocer sino para cambiar la situación de inequidad a la cual están sometidos variados grupos sociales. En este sentido, el problema estructural de la pobreza y la desigualdad en América Latina necesita ser entendido como un problema político y ,por lo tanto, está asociado con una política que busque que los pobres y excluidos transformen sus necesidades en demandas que actúen en el sistema institucional.
- 6) El fortalecimiento de un ciudadano autónomo y activo. Es de gran importancia fortalecer y legitimar las prácticas de una ciudadanía más activa y autónoma por parte de los ciudadanos. Buscar que ellos sean más informados y arraiguen mejor su autonomía y libertad, fortalecer su capacidad de hablar y de ser escuchados. Los partidos políticos ya no pueden imponerse sin escuchar, gobernar sin convencer y deben responder cada vez más a exigencias de verdad, transparencia y respeto ciudadano. Es fundamental la renovación de los sistemas de representación y actuación política, dado el surgimiento y establecimiento de esta ciudadanía autónoma y activa, y la apertura de espacios políticos deliberativos.
- 7) Los medios de comunicación y la configuración del espacio público. Las sociedades latinoamericanas están cada vez más interconectadas. Los ciudadanos se informan y conforman sus posiciones de interés público, a partir de la deliberación que ocurre en espacios abiertos, especialmente en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de información. Los ciudadanos escuchan y se hacen oír, además, mediante la opinión pública y su vinculación con los medios de comunicación. Si bien las tendencias al control privado de la comunicación pública son evidentes, parece fundamental que los ciudadanos desarrollen nuevas capacidades tecnológicas que les posibiliten nuevas formas

de participación y comunicación mediante el uso de teléfonos celulares, blogs, Internet, etcétera. Las nuevas tecnologías de la información son nuevas y poderosas fuerzas de un nuevo tipo de comunicación personal, participativa e interactiva. La comunicación electrónica puede facilitar la deliberación entre distintos, la formación de opiniones y la difusión de ideas. Parece relevante la formulación de propuestas políticas donde se abran nuevas formas de participación y de control ciudadano sobre la acción de las instituciones públicas, nuevas propuestas que se sometan al debate público usando estos sistemas de comunicación que tienden a ser cada vez más persuasivos en la vida cotidiana de las personas. El futuro de la gobernabilidad democrática está vinculado a la transformación de esferas públicas tradicionales en sistemas de comunicación interactiva. Da la impresión que la política del escándalo o la conspiración difícilmente puede tratarse limitando a los medios de comunicación, lo fundamental es fomentar la deliberación y limitar la corrupción. Resulta esencial aumentar y mejorar el acceso de los medios a las fuentes de información sobre la corrupción para incidir en su disuasión. Es fundamental un estatuto de protección del periodista, así como medidas compartidas con los medios para regular sus acciones.

## DESTRONAMIENTO DEL INGRESO COMO CAUSA DE LA SALUD<sup>1</sup>

*Philip Musgrove*<sup>2</sup>

### **El ingreso como rey**

Si la memoria no me engaña, cuando Adolfo Figueroa era un joven economista fue invitado a dar una charla sobre los problemas económicos del Perú a una audiencia de oficiales del Ejército. Esto fue durante el régimen militar, razón por la cual Adolfo se preocupaba de no dar un paso en falso con sus opiniones. Entonces, en vez de ofrecer su propio diagnóstico, comenzó la charla preguntando al auditorio lo que ellos consideraban el principal problema económico del país. Cuando nadie tomó la palabra, un general señaló a un subalterno y le insistió, «¡Teniente! ¡Contéstele al profesor!». El teniente, tomado de sorpresa, dijo algo como «Es que la gente no tiene dinero». Adolfo explicó que en ese caso, la solución era fácil —imprimir más dinero—, lo que le dio para entrar en una discusión de inflación y de la diferencia entre dinero —notas— e ingreso real —poder de compra—.

Supongo que si bien el teniente dijo «dinero», en realidad pensaba «ingreso», y su respuesta parece ser la más natural posible. Estamos acostumbrados a considerar al ingreso como factor causal o explicativo en relación a casi cualquier fenómeno económico, y muchos que ni siquiera lo son. La teoría más elemental que nos enseñaron y que enseñamos propone que el consumidor trata de maximizar su utilidad, frente a las restricciones de su ingreso y de los precios que enfrenta. Suponer que el nivel de utilidad o bienestar alcanzado es función del consumo

---

<sup>1</sup> Este ensayo es una traducción y expansión de «The dethronement of income as a cause of health: an essay», publicado en 2007, en la *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil / Brazilian Journal of Mother and Child Health*, vol. 7, n° 4, octubre-diciembre. Representa únicamente las opiniones del autor; en particular, no se las debe atribuir a ninguna de las organizaciones con la que está o ha estado asociado.

<sup>2</sup> Deputy Editor, Health Affairs. correo electrónico: [pmusgrove@projecthope.org](mailto:pmusgrove@projecthope.org).

de una canasta de bienes y servicios, equivale a decir que la utilidad es función del ingreso y de los precios. La teoría puede ser complicada por la introducción de riqueza o capital en adición al ingreso corriente, como también por suponer que el consumidor elige simultáneamente con los consumos que compra, el consumo de ocio, y por lo tanto, determina su ingreso. Pero el ingreso retiene un papel central en estas decisiones.

Adolfo dirigió el estudio de consumo e ingreso de los hogares de Lima, cuyos resultados formaron parte del libro ECIEL sobre el tema en cinco países sudamericanos<sup>3</sup>. Gran parte del análisis consistió en estimar elasticidades-ingreso para distintos componentes del consumo, tomando en cuenta otros factores como la edad, la educación y el tamaño familiar. El gran impacto del ingreso en la canasta de consumo de los hogares puso énfasis en la importancia de la distribución del ingreso, tema de otro libro ECIEL con el cual Adolfo también contribuyó<sup>4</sup>. Los temas de la distribución del ingreso y sus efectos sobre el consumo, la calidad de vida y el bienestar nos ha ocupado a los dos durante largos años; basta citar la obra de Adolfo sobre lo que llamó una «crisis distributiva»<sup>5</sup>.

Entre los consumos que los hogares compran están los bienes y servicios de salud. Si la gente tiene que costearlos de su bolsillo, otra vez el ingreso será un factor crucial limitante. Esto se muestra en un estudio sobre el gasto familiar en salud, utilizando los datos referentes a diez grandes ciudades encuestadas en el primer libro ECIEL ya mencionado, más la información de una gran encuesta en Brasil que incluye ciudades menores y áreas rurales<sup>6</sup>. Aún cuando las atenciones de salud son financiadas colectivamente, vía impuestos o seguros, se mantiene una fuerte asociación entre el ingreso per cápita de un país y lo que esa sociedad gasta en total en salud<sup>7</sup>. No hay nada de sorprendente en esas relaciones de gasto con ingreso. Es algo más notable, que el ingreso se asocie con el *estado* de salud de una población, como si ese estado fuera un resultado directo del consumo de atenciones médicas. Por ejemplo, en el Perú se nota que la expectativa de vida al nacer en los distintos departamentos al inicio de los años

---

<sup>3</sup> a) Musgrove, P. (1978). *Consumer Behavior in Latin America*. Washington D. C.: The Brookings Institution. Publicado en español en 1980 como *Ingreso y Consumo Urbano en América Latina*. Washington D. C.: Organización de Estados Americanos. b) ECIEL es el programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Latinoamericana.

<sup>4</sup> Musgrove, P. (editor) (1983). *Ingreso, Desigualdad y Pobreza en América Latina*. Río de Janeiro: Programa ECIEL.

<sup>5</sup> Figueroa, A. (1993). *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>6</sup> Musgrove, P. (1983). Family health care spending in Latin America. *Journal of Health Economics*, vol. 2.

<sup>7</sup> Musgrove, P.; Carrin, G.; y Zeramardini, R. (2002). Basic Patterns in National Health Expenditure. *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 80, n° 2, febrero.

ochenta variaba sistemáticamente con el ingreso per cápita, luego de tomar en cuenta la utilización de servicios de salud y la provisión media de agua potable<sup>8</sup>. La curva de relación al ingreso muestra, en un extremo, el nivel de pobreza debajo del cual la sobrevivencia parece imposible, y en el otro, la aproximación al límite natural de años de vida. La misma forma de relación —rápido mejoramiento de salud cuando el ingreso sube desde la extrema pobreza, seguido de desaceleración a niveles más altos— se nota al comparar expectativa de vida con producto bruto por persona en países y regiones de todo el mundo<sup>9</sup>. El dinero no compra inmortalidad, pero parece comprar longevidad hasta nuestro potencial biológico.

Véase casi cualquier gráfico en una publicación sobre salud pública, y habrá una alta probabilidad de que la variable en el eje horizontal sea el ingreso. Puede ser el caso para datos que referen a individuos, grupos poblaciones o países enteros, en cualquier forma visual que se los representa. Además, es probable que se relacione con el ingreso, independientemente de si la variable de salud en el eje vertical sea expectativa de vida, una tasa de mortalidad o la incidencia o prevalencia de una enfermedad o condición específica. Hasta cierto punto, esta dominación del ingreso como factor explicativo de la salud es razonable. El ingreso realmente está relacionado con un sinfín de variables, inclusive fenómenos como la lluvia y la temperatura —y es bien conocido que la salud tiende a ser peor en lugares tropicales—<sup>10</sup>. Generalmente, la pobreza incrementa los riesgos de enfermedad y muerte prematura por distintos canales. Es también muy fuerte la relación inversa: la mala salud constituye un tremendo riesgo para el empobrecimiento, sea a través de una discapacidad que impide trabajar y ganar ingreso, sea a través de costos impagables para la atención médica, o por ambas causas. En un año dado, desembolsos catastróficos de salud pueden afectar entre 1% y 10% de los hogares en un país, y ese estimado ni siquiera toma en cuenta a las familias que no obtuvieron atención por no poder costearla<sup>11</sup>. Problemas de salud son con frecuencia la causa principal de empobrecimiento o bancarrota, cosa que puede suceder en un país pobre como Vietnam<sup>12</sup> o aún en los Estados Unidos<sup>13</sup>. Por

<sup>8</sup> Musgrove, P. y Heysen, S. (1986). Esperanza de Vida y su Relación con Ingresos, Agua Potable y Consultas Médicas en el Perú. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 100, n° 1, enero.

<sup>9</sup> World Bank (1993). *World development report: investing in health*. Washington D. C., capítulo 2.

<sup>10</sup> Easterly, W. (2002). *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge: MIT Press.

<sup>11</sup> Xu, K.; Evans, D. B.; Carrin, G., Aguilar-Rivera, A. M.; Musgrove P.; y Evans T. (2007). Protecting households from catastrophic spending. *Health Affairs*, vol. 26, pp. 972-983.

<sup>12</sup> Wagstaff, A. y van Doorslaer, E. (2003). Paying for health care: quantifying fairness, catastrophe, and impoverishment with applications to Vietnam, 1993-98. *Health Economics*, vol. 12, pp. 921-933.

<sup>13</sup> Himmelstein, D. U.; Warren E.; y Thorne D., Woolhandler S. (2005). Illness and injury as contributors to bankruptcy. *Health Affairs*, febrero. Disponible también en: <http://www.healthaffairs.org>.

todos estos motivos, el «rey ingreso» parece estar seguro sobre su trono como el «rey de explicaciones del estado de salud de una población». Como consecuencia, parece que el camino hacia una mejor salud pasa por el crecimiento económico, sobre todo por aumentos de ingreso que reduzcan la pobreza absoluta.

### **Una corona que tiembla**

El argumento de este ensayo es que el trono es inestable, que el ingreso de hecho es mucho menos importante para la salud que lo que estas evidencias sugieren. El ingreso siempre será importante, dado que por definición es lo que nos permite comprar muchos insumos valiosos para nuestra salud. Sin embargo, el ingreso abre posibilidades, nada de garantías. Que el ingreso crezca, si bien es deseable por varias razones, no siempre es necesario para que la salud mejore. El lema no oficial del Proyecto de Prioridades para el Control de la Enfermedad<sup>14</sup> lo resume bien: «un país no requiere ser rico para ser saludable». Lo mismo vale para individuos y grupos de población, por lo menos si no son definidos por mala salud en primera instancia. Esta es una muy buena noticia, debido a que el crecimiento económico es generalmente lento y difícil. Un país acaso puede sostener un ritmo de avance de 7% u 8% anual en su renta per cápita, como recién lo ha hecho China, pero un crecimiento de 3 o 4% por un largo período es arduo de mantener. Si dependiera solo del crecimiento del ingreso, la salud mejoraría bien lentamente. De hecho, ha mejorado mucho más rápido que los cambios en el ingreso.

Surgen aquí dos preguntas a las que se dedica el resto de este ensayo. Primero, ¿por qué el ingreso ha aparecido como un factor correlacionado o explicativo tan fuerte de la salud? Quiere decir, ¿qué otros factores fueron perdidos de vista o no apreciados adecuadamente? Segundo, ¿cuáles son los cambios en nuestro entendimiento que llevan al destronamiento del ingreso? Es decir, ¿qué lógica y qué evidencias nos muestran que esos factores merecen el crédito que antes se concedía al ingreso?

### **El peso de la historia**

En la universidad yo estudié matemática e historia. Cuando decidí estudiar mi maestría en economía, me preguntaron qué relación tenía esa disciplina con aquellas en que me había concentrado previamente. Mi respuesta, ingenua pero no del todo equivocada, era que economía como disciplina se sustenta tanto en

---

<sup>14</sup> Jamison, D. T.; Breman, J. G.; Measham, A. R.; Alleyne, G.; Claeson, M.; Evans, D. B.; Jha, P.; Mills, A.; y Musgrove, P. (editores) (2006). *Disease control priorities in developing countries*. Segunda edición. Washington D. C.: Oxford University Press, World Bank.

la matemática como en la historia. En los años que han pasado desde entonces, me parece que la mayor parte del análisis económico mediocre que he encontrado está desbalanceado: depende demasiado de la matemática y presta insuficiente atención a la historia.

¿Por qué esto es relevante? —porque gran parte de la evidencia que relaciona salud con ingreso es de corte transversal. Describe un momento en el tiempo, cuando en general existe una fuerte asociación<sup>15</sup>. Sin embargo, la historia detrás de esa asociación —cómo fue que los países, grupos o individuos llegaron a tener el ingreso y el estado de salud exhibido en ese momento— desaparece de vista. Los estudios de corte transversal son más fáciles que los análisis históricos, sobre todo si las variables de interés son difíciles de medir excepto en el presente o el pasado muy reciente. Los economistas solo aclararon el concepto de «ingreso» en los años treinta, y buenos estimados nacionales son muy raros antes de 1960. Lo que se estima o mide es lo que se analiza, y se han dedicado grandes esfuerzos a la medición del ingreso. Afortunadamente, estimados bastante imprecisos muestran grandes diferencias en el tiempo o entre países. No obstante, al observar en los datos una relación robusta, siempre existe el peligro de interpretarla como causal y no cuestionar más a fondo.

¿Será que siempre existía una notable relación de corte transversal entre el ingreso y el estado de salud? La respuesta seguramente es no. Imagínese doscientos o trescientos años atrás: aunque la renta de un individuo puede haber determinado su posibilidad de consultar a un médico cuando se sentía enfermo, probablemente habría protegido su salud mejor, gastando su dinero en otra cosa. Unos siglos antes, el paciente habría corrido el riesgo de ser sangrado, bajo el absurdo supuesto de que solo la sangre mala saldría, dejando la sangre buena en circulación. Basta un poco de pensamiento histórico para darse cuenta que hasta tiempos muy recientes el ingreso no pudo beneficiar la salud por la vía de atenciones de salud, porque nuestros conocimientos sobre salud y enfermedad son poco profundos. La acumulación de información sobre el cuerpo humano y su funcionamiento, los descubrimientos de Harvey, Jenner, Pasteur, Koch y muchos otros, forman uno de los capítulos más fascinantes de la ciencia, pero es en su mayor parte una historia muy reciente<sup>16</sup>. Esto no es nada sorprendente, dado que nuestro cuerpo es de lejos el objeto más complejo que jamás hemos tratado de estudiar.

En el pasado, un mayor ingreso contribuyó a mejorar la salud por una sola vía, por permitir que la gente comiera mejor. La primera etapa de este progreso

---

<sup>15</sup> Pritchett, L. y Summers, L. H. (1996). Wealthier is healthier. *Journal of Human Resources*, 31, pp. 841-868.

<sup>16</sup> Miller, J. (1978). *The body in question*. Nueva York: Random House.

consiste en ingerir suficientes calorías para sobrevivir y poder trabajar, lo cual estaba fuera del alcance de grandes grupos poblacionales en Europa en el siglo dieciocho<sup>17</sup>. La segunda etapa consiste en consumir más proteína, particularmente de origen animal, lo que se traduce en mayor altura y fuerza —y en menor grado, mayor peso—<sup>18</sup>. La expectativa de vida está relacionada con la talla y el peso corporal, habiendo un peso óptimo correspondiente a cada altura. Mucho del progreso económico y en el campo de la salud en los últimos dos siglos ha consistido en «subir la colina» en el mapa que describe la relación entre antropometría y longevidad. Hoy en día, gran parte de la población mundial todavía padece la combinación de dieta inadecuada y la consecuente susceptibilidad a las enfermedades transmisibles, que juntas dan cuenta de un tercio de la carga de enfermedad en los países de bajo y medio ingreso<sup>19</sup>.

### Los usos del ingreso

Además de ignorar la historia, un análisis simple de corte transversal que relaciona salud e ingreso no dice nada sobre los usos de aquel ingreso. Este no es un tema fácil de estudiar, dado que muchas aplicaciones diferentes de consumo o inversión puede afectar la salud, para bien o mal. La tentación es de concentrar solamente en lo que se gasta en el «sistema de salud», pero este concepto resulta también difícil de definir<sup>20</sup>. Un enfoque aún más restricto limita la atención a lo que se gasta en atenciones de salud. El hallazgo principal de tales estudios es que el mayor gasto no necesariamente compra mejor salud, aún cuando compra más servicios. En los países ricos, más dinero puede ser absorbido en precios más altos<sup>21</sup> o en atenciones costosas que contribuyen poco para aumentar los años de vida saludables. Incluso en países pobres, donde el ingreso es intrínsecamente más importante, el gasto total en salud no tiene por qué relacionarse con cualquier indicador de salud, sobre todo si se trata de mortalidad infantil, un indicador

---

<sup>17</sup> Fogel, R. W. (1994). Economic growth, population theory and physiology: the bearing of long-term processes on economic policy. *American Economic Review*, vol. 84, pp. 369-395.

<sup>18</sup> Jamison, D. T.; Leslie, J.; y Musgrove, P. (2003). Malnutrition and dietary protein: evidence from China and from international comparisons. *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 24, pp. 145-154.

<sup>19</sup> Mason, J. B.; Musgrove, P.; y Habicht, J. P. (2003). *At least one-third of poor countries' disease burden is due to malnutrition*. Bethesda: National Institutes of Health. Disease Control Priorities Project Working Paper n° 1.

<sup>20</sup> World Health Organization (2000). The world health report. *Health systems: improving performance*. Geneva: WHO, capítulo 1.

<sup>21</sup> Anderson, G. F.; Reinhardt, U. E.; Hussey, P. S.; y Petrosyan, V. (2003). It's the prices, stupid: why the United States is so different from other countries. *Health Affairs*, vol. 22, pp. 89-105.

común. El hecho de no encontrar ninguna asociación fuerte<sup>22</sup> no comprueba nada; en particular, no es evidencia de que el gasto en salud es inefectivo o de que el ingreso contribuye más al estado de salud. Análisis tan agregados están lejos de comprobar la relación costo-efectividad o costo-beneficio de los gastos en atenciones particulares de salud, que a veces resultan muy provechosos<sup>23</sup>.

Un examen más cuidadoso de cómo se usan los recursos en salud nos lleva también a considerar lo que sucede cuando el ingreso cae. Una reducción en el PBI de un país generalmente implica reducciones en los impuestos y en el empleo, que a su vez generan pérdidas de cobertura de los seguros de salud públicos y privados, así como en la capacidad del sector público para atender los consecuentes problemas de demanda de atención<sup>24</sup>. Las consecuencias son aún peores, como lo ha mostrado una alumna de Adolfo en el caso específico del Perú, si la reacción del seguro social es de proteger a sus funcionarios y cortar, más que proporcionalmente, lo que gasta en los otros insumos requeridos<sup>25</sup>.

### Cortando las patas del trono

Pensemos que el «rey ingreso» se sienta sobre un trono de cuatro patas. Cada una de esas patas es vulnerable a una línea de evidencia, que hace que el ingreso pareciera menos dominante como factor que causa o que explica las diferencias en el estado de salud.

### *Consideraciones distributivas*

En primer lugar, es evidente que el ingreso total o promedio de una sociedad servirá mejor para promover una población sana, en el grado que se lo comparta para comprar dos tipos de bienes que tienen un impacto desproporcionado en la salud. Un tipo consiste de medidas de salud pública que los individuos no comprarán de por sí. El otro tipo de bien crucial consiste en protección financiera contra los riesgos de enfermedad y accidente. Cuando esa protección es incompleta —cuando gran parte de la población no tiene cobertura de cualquier forma de

---

<sup>22</sup> Filmer, D. y Pritchett, L. (1999). The impact of public spending on health: does money matter? *Social Science and Medicine*, vol. 49, pp. 1309-1323.

<sup>23</sup> Musgrove, P. y Heysen, S. Ob. cit.

<sup>24</sup> Musgrove, P. (2004). Economic Crisis and Health Policy Response. En Musgrove P, ed. *Health economics in development*. Washington D. C.: World Bank, capítulo 20 (editor).

<sup>25</sup> Petrerá, M. (1989). Effectiveness and Efficiency of Social Security in the Economic Cycle: the Peruvian Case. En Musgrove, P. (editor). *Health Economics: Latin American Perspectives*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.

seguros— la capacidad de la gente de obtener atención médica depende de sus ingresos individuales. Por lo tanto, la distribución del ingreso asume gran importancia. Por falta de tal protección, la situación típica de un país pobre constituye una «crisis distributiva» con respecto a la salud, aunque la distribución del ingreso no sea desigual. Esto resulta de la desigualdad de los riesgos de salud, sobre todo el riesgo de enfrentar un gasto catastrófico para la atención requerida.

De tal manera que cuando las intervenciones de salud pública no son financiadas y provistas adecuadamente, la gente se ve expuesta a riesgos que pueden costar mucho más para resolver a través de atenciones individuales. Otra vez, tendrán que defenderse solo con sus propios recursos. Extender tanto la cobertura financiera contra los gastos de atención individual, al igual que las intervenciones de promoción y prevención, constituye el desafío principal en salud que enfrentan los países de bajo y medio ingreso<sup>26</sup>. En ambos sentidos el objetivo es hacer que la distribución de ingreso tenga menos importancia, dado que el crecimiento económico es lento y la redistribución directa del ingreso es políticamente difícil. La desigualdad de ingreso da lugar a la desigualdad de la carga que los hogares enfrentan para pagar las atenciones de salud. Sin embargo, resulta más fácil mitigar ese segundo problema que corregir el primero. También resulta más fácil mejorar el conocimiento que la gente tiene de sus riesgos de salud y las medidas para reducirlos, que asegurarles suficiente ingreso como para tratar de los riesgos que surjan. El ingreso no es la única variable cuya distribución importa para la salud: son tanto o más importantes las distribuciones de conocimiento y de la protección financiera.

### *Entendimiento histórico*

Todas las cuestiones interesantes en economía tienen una dimensión temporal. Es por ello que resulta sorprendente cuántos análisis han sido no históricos o efectivamente instantáneos. Si la ignorancia o negligencia con respecto a la historia tiende a exagerar el peso del ingreso, un mejor entendimiento del pasado tiende a reducir su importancia entre los factores causales de la salud. Esto no implica ignorar el ingreso, implica tomarlo en cuenta en el tiempo, junto con las demás causas. Implica examinar cambios y no solo niveles en las variables de interés. Un buen ejemplo reciente se presenta en el análisis de por qué la tasa de reducción de mortalidad infantil varía tanto entre países, si las intervenciones

---

<sup>26</sup> Musgrove, P. (2007). Challenges and solutions in health in Latin America. Disertación para la Consulta de San José. Auspiciado por el Copenhagen Consensus Center and the Inter-American Development Bank. San José de Costa Rica, 22 – 26 de octubre.

para controlarla son bien conocidas y están a disposición de todos<sup>27</sup>. Se requiere mirar el fenómeno a través del espacio y el tiempo en simultáneo para separar el efecto del ingreso de otros factores, sobre todo la tasa de implementación de los avances tecnológicos.

Un examen cuidadoso de la historia de mejoras en salud también demuestra que tal progreso se debe muy poco a la acción de mercados privados<sup>28</sup>. Esto es relevante porque la mayor parte de cualquier impacto de incrementos en el ingreso se expresa a través del mercado. El ingreso será más importante para la salud, en el grado en que sus incrementos llevan a la población a demandar, y al mercado a proveer, los bienes y servicios saludables sin interferencia de los gobiernos. Sin embargo, el llamado «fracaso del mercado» es tan ubicuo en salud, que la intervención del Estado ha sido crucial. El mercado privado funciona bien en equilibrar la demanda con la oferta, pero es mucho menos efectivo para asegurar que las necesidades en salud sean demandadas y satisfechas<sup>29</sup>. El «fundamentalismo del mercado», la creencia ideológica de que el mercado privado resuelve todo, está más lejos de la realidad histórica en salud que en cualquier otro sector.

El primer libro de Adolfo Figueroa ofrece luz para este debate. Demostró que los campesinos de la sierra peruana eran, ya en los años setenta, mucho más integrados a la economía nacional que lo que se había sospechado antes<sup>30</sup>. Comercian una gran parte de su producción a cambio de artículos modernos hechos de metal, plástico y otros materiales no tradicionales, como se podía ver al visitar cualquier mercado al aire libre en la zona. El mercado funcionaba —pero era mucho menos efectivo en proveer a la economía campesina los frutos de avances tecnológicos en salud—. Décadas después, la lucha por mejorar su estado de salud continúa, con progresos reales pero lejos de lo potencial. Estos progresos, a su vez, han ocurrido más rápido que el crecimiento del ingreso de la población serrana.

---

<sup>27</sup> Jamison, D. T.; Sandhu, M. E.; y, Wang, J. (2004). *Why has infant mortality decreased at such different rates in different countries?* Disease Control Priorities Project Working Paper n° 21. Bethesda: National Institutes of Health.

<sup>28</sup> Easterlin, R. A. (1999). How beneficent is the market? A look at the modern history of mortality. *European Review of Economic History*, vol. 3, pp. 257-294.

<sup>29</sup> Musgrove, P. (2004). Public and private roles in health. En Musgrove P. (editor). *Health economics in development*. Washington D. C : World Bank, capítulo 2.

<sup>30</sup> Figueroa, A. (1981). *La economía campesina de la sierra del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

### *Adopción de intervenciones*

El estudio del descenso en la mortalidad infantil antes referido<sup>31</sup> llega a la siguiente conclusión: para todos los países juntos el progreso en la adopción o implementación de intervenciones de salud da cuenta de dos tercios de la reducción en muertes entre 1962 y 1987. Incrementos en el ingreso explican solo 7% de esa reducción, un impacto comparable con el aumento en el número de médicos por habitante. El segundo mayor impacto deriva de la expansión de escolaridad, lo cual es consistente con otras investigaciones que muestran que más educación femenina contribuye a mejor salud para las madres y sus hijos. La importancia de crecimiento del ingreso varía entre países; parece menos importante cuando se supone que distintos países han adoptado las intervenciones a ritmos diferentes, comparado con asumir que la tasa de adopción tecnológica fue uniforme. Es un punto obvio, pero crucial, que la disponibilidad de inmunización, rehidratación oral, redes tratadas con insecticidas u otras intervenciones contra la muerte infantil no garantizan que sean aplicadas tempranamente o en gran escala. La dificultad de costear estas medidas, es decir, ingresos inadecuados, no parece ser la razón de que algunos países han progresado más que otros.

La lentitud en adoptar las intervenciones valiosas no es un problema solo en sociedades pobres donde el ingreso puede ser una mayor barrera a su implementación. Se ha demostrado que en los Estados Unidos las drogas antihipertensivas ofrecen un excelente valor en relación a su costo. No obstante, un análisis todavía cuestiona por qué el alto retorno a la inversión no ha conducido a su uso más amplio<sup>32</sup>. La atención a la enfermedad coronaria para los ancianos muestra una baja utilización en vista de su costo-efectividad<sup>33</sup>. Limitaciones del entendimiento entre pacientes y proveedores, inadecuada cobertura de seguros y otros factores resultan más importantes que la falta de ingreso para demorar la adopción de avances que salvan vidas.

### *Mayor ingreso, peor salud*

Las tres patas cortadas del trono del «rey ingreso» dan a entender una que otra subutilización del potencial del ingreso para mejorar la salud. La cuarta pata es

---

<sup>31</sup> Jamison, SAndlu y Wang. Ob. cit.

<sup>32</sup> Cutler, D. M.; Long, G.; Berndt, E. R.; Royer, J.; Fournier, A. A.; Sasser, A.; y Cremieux, P. (2007). The value of antihypertensive drugs: a perspective on medical innovation. *Health Affairs*, vol. 26, pp. 97-110.

<sup>33</sup> Rosen, A. B.; Cutler, D. M.; Norton, D. M.; Hu, H. M.; y, Vijan, S. (2007). The value of coronary heart disease care for the elderly: 1987-2002. *Health Affairs*, vol. 26, pp. 111-23.

diferente: mayores ingresos pueden llevar a peores estados de salud, debido a los cambios no-saludables de comportamiento que provocan o que los acompañan. Históricamente esto sucedió con el hábito de fumar, que fue adoptado en las primeras décadas del siglo pasado por la gente de mayor ingreso y educación. Las enfermedades relacionadas con el tabaco volvieron a ser asociadas con ingresos bajos solo cuando el hábito se difundió y las clases más altas comenzaron a abandonarlo<sup>34</sup>. Los cambios más recientes que aumentan los riesgos de salud, o que causan peores situaciones sanitarias, son las dietas ricas en grasas y azúcar, así como la reducción en actividad física. Estos frutos del crecimiento económico provocan la obesidad y sus numerosas consecuencias, incluida la diabetes, que se está expandiendo rápidamente en países de medio y de bajo ingreso.

Estos cambios no son el resultado directo de tener más dinero en el bolsillo. Se derivan de cambios en la estructura del empleo y en los precios relativos que acompañan el desarrollo económico. En consecuencia, se relacionan más a cambios en el ingreso promedio y no tanto a los ingresos individuales. De hecho, las personas de mayor escolaridad e ingreso son menos susceptibles a las tentaciones de estilos de vida no saludables que los más pobres, para quienes el desarrollo implica comida menos costosa y empleos que demandan menos fuerza física, con o sin cambios en sus ingresos. Parece que este retroceso en salud debería ser fácil de controlar —la gente debería gozar de los beneficios de mayor ingreso, menos hambre y más ocio sin adoptar costumbres nefastas para su salud. Sin embargo, aunque sea claro qué cambios de comportamiento evitarían estos problemas, está menos claro si esfuerzos de salud pública pueden ser efectivos a un costo razonable<sup>35</sup>.

Otra vía por la cual el incremento en el ingreso puede ser dañina para nuestra salud es a través del la contaminación del aire, el agua y los suelos. Nuevamente, el culpable no es el ingreso como tal: es el incremento en la generación de energía y producción industrial sin controles adecuados sobre los residuos lanzados al ambiente. Esto demuestra, otra vez, que lo importante no es el nivel de ingreso sino la manera en que es creado y usado. China, país líder en crecimiento económico

---

<sup>34</sup> Bobak, M.; Jha, P.; Nguyen, S.; y, Jarvis, M. (2000). Poverty and smoking. En Jha, P. y Chaloupka, F. (editores). *Tobacco control in developing countries*. Oxford: Oxford University Press, capítulo 3.

<sup>35</sup> Willett, W. C.; Koplan, J. P.; Nugent, R.; Dusenbury, C.; Puska, P.; y, Gaziano, T. (2006). Prevention of chronic disease by means of diet and lifestyle changes. En Jamison, D. T.; Breman, J. G.; Measham, A. R.; Alleyne, G.; Claeson, M.; Evans, D. B.; Jha, P.; Mills, A.; y, Musgrove, P. (editores). *Disease control Priorities in developing countries*. Segunda edición. Washington D. C.: Oxford University Press, World Bank, capítulo 44.

en años recientes, enfrenta grandes riesgos debido a una transición no saludable en los hábitos de comer y trabajar<sup>36</sup>, como también por desastres ambientales<sup>37</sup>.

### **En resumen**

Es probable que el ingreso nunca dejará de ser importante para la salud. Es, al final, lo que nos permite comparar, socialmente o individualmente, las intervenciones de salud y la educación que capacita a la gente para entender y aplicar dichas intervenciones. El ingreso también se requiere para financiar la investigación que ha aumentado nuestro conocimiento sobre enfermedad y salud y ha llevado al desarrollo de drogas, vacunas, equipamientos, diagnósticos y protocolos de tratamiento. Son estos avances, y no el aumento del ingreso en sí, los que han hecho tanto para reducir la asombrosa carga de enfermedad que la raza humana sufría hace solo un siglo atrás. Una visión histórica y un análisis más cuidadosos que las simples relaciones de corte transversal nos han dado una mayor sofisticación respecto al papel del ingreso en causar, controlar o meramente acompañar el progreso en salud, que quizá es el fenómeno más extraordinario de nuestra época. Sin embargo, los argumentos presentados aquí no equivalen a un regicidio; basta tirar el «rey ingreso» de su trono y situarlo entre las múltiples causas de este progreso.

---

<sup>36</sup> Popkin, B. (2008). Will China's nutrition transition overwhelm its health care system and slow economic growth? *Health Affairs*, vol. 27, julio-agosto, pp. 1064-1076.

<sup>37</sup> Economy, E. (2007). The great leap backward? *Foreign Affairs*, vol. 86, pp. 38-59.

**PARTE 4**  
**ADOLFO FIGUEROA:**  
**SEMBLANZA DEL PERSONAJE Y BIBLIOGRAFÍA**



**EN HONOR DE ADOLFO FIGUEROA ARÉVALO,  
PROFESOR EMÉRITO DE LA PUCP**

*Efraín Gonzales de Olarte*

Tengo el singular privilegio de decir las palabras de homenaje a la persona gracias a quien llegué a la Universidad Católica. Hoy, por grata coincidencia de la vida, he sido encargado por el jefe del Departamento de reconocer y agradecer la extraordinaria dedicación a nuestra universidad, a la ciencia económica y al Perú, de Adolfo Figueroa, ahora que la PUCP lo hace profesor emérito.

**El camino cuesta arriba**

Adolfo Figueroa es un provinciano que triunfó en su propio país tanto como lo hizo en el exterior. Hijo de una familia ancashina de agricultores quechuahablantes del Callejón de Huaylas, es el menor de nueve hermanos. A temprana edad fue traído a Lima, pues en Shilla, su pueblo natal, la escuela solo llegaba hasta segundo de primaria. Aquí, continuó y terminó la primaria en el colegio ubicado en la calle Montevideo 403 del Cercado de Lima. Luego fue admitido y becado en el Colegio Nacional de Nuestra Señora de Guadalupe para estudiar la secundaria y fue el primer alumno de dicha institución durante los dos primeros años, lo que para él constituye su mayor orgullo. Para seguir el tercer año con beca completa, postuló e ingresó al Colegio Leoncio Prado, donde terminó la secundaria el año 1959.

Al término de la secundaria se relajó un poco y comenzó a desarrollar su faceta artístico-musical, conformando el trío Los Campesinos. Dicha inclinación preocupó un poco a su familia, en especial a su hermano Moisés, quien lo llevó a que se inscribiera para el examen de ingreso de 1960 a la Universidad Mayor de San Marcos para que estudiara Contabilidad, carrera que según su hermano aseguraría su futuro y tranquilizaría a sus padres. Fue en la facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de San Marcos donde Adolfo descubrió la Economía.

Durante sus primeras vacaciones de la universidad, Adolfo retornó a visitar a su familia a Shilla y de manera casual se reencontró con una amiga de infancia, a la que casi no reconoció, pues se había convertido en una bella joven, quien flechó al romántico sanmarquino y cinco años después se convertiría en su esposa y compañera de toda la vida, Yolanda Vásquez, con quien tendría dos hijos, Rocío e Iván, todos aquí presentes.

Como es de suponer, la Contabilidad no lo fascinó y al término del primer año decidió no darle gusto a su hermano y junto con otros dieciocho estudiantes eligió la Economía como especialidad, mientras otros quinientos compañeros iban a Contabilidad. En verdad, esto refleja bien lo poco establecida que estaba la Economía y lo popular que era la Contabilidad en el Perú en aquellos años. Las autoridades de San Marcos parecían estar conscientes de este problema y buscaron de mejorar las cosas invitando a dos profesores chilenos de Escolatina: Grover Castro y Manuel Latorre, quienes comenzaron a enseñar economía moderna y así fue que Adolfo encontró lo que estaba buscando. Luego, llegó a San Marcos el profesor norteamericano Charles Stokes bajo los auspicios de la Fundación Fulbright. Él fue quien introdujo la macroeconomía keynesiana y la economía matemática, lo que consolidó la vocación de Adolfo y se convirtió en atento e inquieto alumno del profesor Stokes.

El año 1965 comenzó a enseñar Micro y Macroeconomía como profesor contratado de San Marcos y, gracias a un conjunto de circunstancias fortuitas, fue delegado por el decano de la facultad a participar en el primer seminario para profesores de economía organizado por el Banco Central de Reserva en Arequipa, donde conoció a Richard Webb, Michael Kuzcinsky y al historiador mexicano Leopoldo Solís.

En ese entonces, San Marcos recibió la cooperación de la Fundación Ford, que otorgó fondos para becar a jóvenes profesores para que estudiaran sus posgrados en universidades estadounidenses. Adolfo fue nominado para una beca con la recomendación del profesor Stokes, pero por los avatares de la política en San Marcos no pudo hacerla efectiva, ya que nombraron a otro profesor en su reemplazo. Ante tal situación, la Ford retiró la beca y entregó los fondos al Banco Central para su programa de extensión dirigido por Webb, el cual finalmente becó a Adolfo y se fue a los Estados Unidos, admitido por la exclusiva Universidad de Vanderbilt, con el único compromiso de retornar al Perú al término de sus estudios.

Como en algunas obras de teatro, las circunstancias, o sea aquellos acontecimientos que no controlamos y que a menudo nos dominan, fueron decidiendo por Adolfo hasta llevarlo a la Economía, a la academia y a los Estados Unidos. Una vez llegado a este territorio él comenzó a controlar su destino. Sería pues profesor e investigador de Economía.

Varderbilt le dio a Adolfo una sólida formación académica y despertó en él la vocación por la investigación. Probablemente, quien más lo influenció fue el profesor Nicholas Georgescu-Roegen, célebre por su agudeza intelectual y por sus difíciles relaciones personales. Quizá por ello Adolfo optó por asesorarse con el profesor Werner Baer para hacer su tesis doctoral, aunque el tema distributivo se lo sugirió el profesor Georgescu-Roegen.

Al terminar con la escolaridad necesaria para obtener el doctorado, volvió al Perú el año 1970, a fin de emprender las investigaciones para escribir la tesis y para trabajar. Como había ido a hacer sus estudios con una beca del Banco Central de Reserva, buscó al entonces director de Estudios Económicos del Banco, Richard Webb, para decirle que estaba de vuelta en el Perú. Webb en lugar de proponerle un puesto en el BCR, le dijo que en aquel momento estaba también participando en la modernización de los estudios de Economía en la Católica junto con Máximo Vega Centeno, convocados por el padre Mac Gregor, y le dio cita en el campus de Pando. En las casetas de Ciencias Sociales lo esperaba Richard en compañía de Máximo, a quien se lo presentó, y se quedaron conversando varias horas, tantas que Richard se fue y, desde entonces, el dúo Vega Centeno-Figueroa se hizo cargo de la organización de los estudios de pre-grado, junto con el profesor holandés Marinus Bonders. El nuevo Departamento de Economía se inició con tres profesores a tiempo completo.

En 1972, Adolfo obtuvo su doctorado con la tesis la «Distribución del Ingreso e industrialización en el Perú», tema que también investigaba Richard Webb por aquella época para obtener el suyo. Es así que juntaron partes de sus respectivas investigaciones y publicaron el que en mi criterio es el primer clásico de la literatura económica peruana, *La distribución del ingreso en el Perú*, y pusieron en la agenda académica y política los temas de la desigualdad y la pobreza.

Con el entusiasmo de este pequeño grupo de economistas profesionales, los estudios de pre-grado de la Católica progresaron rápidamente, la nómina de profesores comenzó a crecer, las investigaciones se comenzaron a plasmar en los documentos de trabajo, se fundó la *Revista de Economía*. Con todos estos avances las cosas estaban maduras para ir hacia la creación de la maestría en Economía, que gracias al liderazgo del dúo Figueroa-Vega Centeno y de otros profesores como Rodolfo Picavet, Javier Iguíñiz, José María Caballero, Iván Rivera, Heraclio Bonilla y el apoyo de la Cooperación Canadiense y de su coordinador Michel Chossoudovsky, comenzó a funcionar en 1976. La tarea iniciada pocos años atrás había rendido sus frutos. La Católica tenía una escuela de Economía moderna que comenzaba a prestigiarse en el mundo.

Adolfo demostró que la construcción institucional en una universidad dependía de una combinación de las capacidades profesionales de sus profesores,

liderazgo académico, claridad y pretensión en las metas a alcanzar, entusiasmo, todo esto combinado con el apoyo de las autoridades como el padre Mac Gregor y con una visión muy clara del papel de la universidad al servicio de la sociedad a la que se pertenece.

La etapa siguiente la meta era alcanzar la «masa crítica» de profesores necesaria para la consolidación de la carrera, de la investigación y de la proyección social. Hoy el esfuerzo ha dado sus frutos: tenemos un Departamento de Economía con veinticinco profesores a tiempo completo y medio tiempo, además de 48 profesores más a tiempo parcial, la mayor parte con doctorados, y la especialidad de Economía, con un promedio de cuatrocientos alumnos y el único y más antiguo posgrado profesional en Economía del Perú.

Esto es lo que ha ayudado a crear Adolfo, con su gran liderazgo académico, junto con Máximo y los otros fundadores de la economía moderna en la Universidad. Por ello, les debemos un reconocimiento, que hoy se expresa en el homenaje que le rendimos a Adolfo al jubilarse, yo diría tempranamente como profesor. Su aporte institucional ha sido muy valioso durante los 37 años que ha estado en nuestra Universidad, como profesor, investigador, jefe de departamento, decano de la Facultad de Ciencias Sociales y, sobre todo, como un gran animador académico no solo en la Universidad sino también fuera de ella, tanto en el interior del Perú como en el exterior. Prueba de ello es el conjunto de distinciones que le han dado tanto universidades del Perú como del exterior, aquellas en las que fue profesor o investigador visitante.

Durante su extensa carrera Adolfo se ha movido con soltura en los campos del desarrollo económico, crecimiento económico, desigualdad y pobreza, mercados de trabajo, mercados de crédito, economía agrícola, microeconomía y teoría del equilibrio general. Ha publicado doce libros, varios de ellos con reediciones, 51 artículos en revistas arbitradas y capítulos de libros, ha sido consultor de FAO, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, Interamerican Foundation, Institut for Agricultural Development, Unión Europea, ITDG. Ha recibido premios del Social Science Research Council, y actualmente tiene en preparación tres libros. Presumo que como se está jubilando joven, esta lista no está todavía cerrada.

### **Entre la enseñanza y la investigación: Su recorrido intelectual**

Hay dos rasgos en Adolfo Figueroa que lo singularizan, dos rasgos con los cuales ha hecho escuela. La búsqueda de la rigurosidad científica y su identificación con los problemas de las desigualdades distributivas y la exclusión social.

Cuando le pregunté por qué había escogido hacer su tesis sobre el problema de la desigualdad distributiva, me explicó que había una base sociológica en su elección: su origen provinciano y de clase rural lo hacían sensible al tema, sin embargo, desde el punto de vista intelectual el tema lo había escogido a él.

Si bien el problema distributivo fue el eje de sus investigaciones, es preciso señalar que sus preocupaciones académicas se movieron en tres niveles y ha tenido un recorrido temático que nos permiten entender el proyecto de vida de Adolfo.

No estoy seguro de que su mayor preocupación haya sido solo la investigación personal. La investigación requiere de equipos, no hay investigación sin investigadores, por ello su primera prioridad académica ha sido la formación de economistas con sólidas bases teóricas, pero sobre todo con preocupación por develar la naturaleza de los problemas económicos que aquejan al Perú y América Latina. En ese sentido, Adolfo ha sido uno de los mejores profesores que una universidad podría tener y muchos alumnos lo reconocen y lo recuerdan siempre, no solo en el Perú sino también allende los mares; recuerdo que en varias oportunidades fue catalogado como el mejor profesor visitante en universidades del exterior. El ha sido profesor visitante en las Universidades de Pernambuco (Brasil) en 1973; en el Saint Anthony's Collage en Oxford (Inglaterra) en 1976; en la Universidad de Illinois Urbana-Champaign (Estados Unidos) en 1985; fue Hewlett Visiting Profesor del Kellogg Institute for International Studies and Economics Department, en la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) en 1992; profesor de la maestría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito (Ecuador) en 1994, Tinker Visiting Profesor, en el Departamento de Economía e Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas (Estados Unidos) en 1997; y también Tinker Visiting Professor en el Departamento de Agricultura y Economía Aplicada de la Universidad Winsconsin, en Madison, en el año 2001. En Notre Dame, Illinois y Texas fue considerado como el mejor profesor del semestre. De esta manera, Adolfo ha sido nuestro «profesor de exportación».

Su fama de gran expositor de temas complejos de manera simple es la justa recompensa a su primera vocación: la de maestro. La principal característica de sus clases ha sido no solo transmitir conocimiento, sino también despertar la curiosidad en sus alumnos y colegas para ver más allá de lo evidente y visible.

Su segunda vocación ha sido la construcción institucional. En verdad la apuesta por una maestría de Economía era apostar a la conformación de un cuerpo de profesores de altas calificaciones, la mayoría con doctorados, y la selectividad para tratar de tener los mejores alumnos.

Recuerdo que en algún momento Adolfo me comentó que una universidad de la competencia le había ofrecido un mejor sueldo, cosa no muy difícil hace quince o veinte años, pero que Yolanda su esposa le había dicho que si se tuviera que ir de la Católica debiera pensar en ir más bien a San Marcos, su *alma mater*. Pero Adolfo no hubiera podido irse, pues aquí estaba construyendo un edificio que iba creciendo en pisos y en acabados; el maestro de obra no podría retirarse de otra manera que por la puerta grande con el edificio acabado, como hoy.

Pero su afán de construcción institucional académica también se ha extendido hacia fuera. Ha sido fundador de la rama latinoamericana de la Econometric Society y su miembro entre 1980 y 1982, también fue miembro del programa ECIEL (Estudios comparativos de integración latinoamericana) entre 1981-1982, este fue uno de los programas de investigación económica comparada más importante de los años ochenta, en el que participaron algunos profesores del Departamento. Estuvo entre los fundadores y primer presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) en 1985-86, que constituye una red pluridisciplinaria de investigadores de problemas agrarios, rurales y regionales, la que se reúne cada dos años para presentar y discutir investigaciones, y que veintidós años después se mantiene en plena actividad.

Además ha sido miembro del consejo ejecutivo de LASA (Latin America Studies Association). Es, también, miembro de los comités editoriales de las revistas *Journal of International Development*, *European Review of Latina American and Caribbean Studies*, de la famosa *World Development* y miembro correspondiente de la *Internacional Network for Economic Method* de Londres-Hong Kong. En el Perú ha sido un propulsor del mejoramiento de la calidad académica de los estudios en Economía en universidades del interior tales como: Universidad Nacional de Piura, donde fue incorporado como profesor honorario, Universidad Nacional del Cusco, Universidad San Agustín de Arequipa y Universidad de Huamanga.

Su tercera vocación, la más permanente y fascinante, ha sido la investigación. Me parece que las sucesivas investigaciones fueron cambiando sus intereses y sus puntos de vista teóricos, es decir, el investigador fue transformado por sus propias investigaciones. Es un caso de dialéctica intelectual en el que el descubrimiento de nuevos temas y realidades lo fue cambiando de un profesor neoclásico del norte en un neoclásico norte/sur, es decir, alguien quien ha utilizado y transformado los instrumentos teóricos adquiridos en los centros de producción teórica, como Estados Unidos y Europa, para entender las economías del sur.

Su recorrido intelectual ha sido muy interesante y aleccionador. Sus preocupaciones sobre el problema distributivo y la pobreza lo llevaron a interesarse por los pobres entre los pobres: los campesinos. En 1981 publicó *La economía campesina de la sierra del Perú*, que en aquellos años posreforma agraria se constituyó en

una lectura obligatoria para todos aquellos dedicados a entender los problemas agrarios, rurales y campesinos. De hecho, el libro tuvo cuatro ediciones y una versión mejorada y ampliada fue publicada por la prestigiosa editorial británica Cambridge University Press en 1984 bajo el título: *Capitalist Development and Peasant Economy in Peru*.

Mi intuición me dice que a partir de aquellos años comienza una búsqueda mayor en sus preocupaciones y se consolida su convencimiento sobre el carácter de ciencia social de la Economía. El tratar de entender a los campesinos como parte de un sistema social mayor como el capitalismo, en el cual están parcialmente excluidos, lleva a tratar de entender el capitalismo mismo.

Por ello, la próxima investigación y el próximo libro sería: *Teorías económicas del capitalismo*, publicado en 1992, que es una revisión de los fundamentos de las teorías más importantes de la ciencia económica: clásica, walrasiana y keynesiana. Aquí, Adolfo trata de extender sus capacidades explicativas a países latinoamericanos. Creo que es en este libro donde logra incorporar dos temas fundamentales: la sobrepoblación y la existencia de economías no capitalistas, que hacen que el capitalismo por estos lares sea un proceso que las teorías convencionales no logran predecir. En ese sentido, dichas teorías pueden ser mal usadas para proponer intervenciones exógenas de política económica, por ejemplo.

Este libro provocó múltiples comentarios, tanto teóricos como epistemológicos, que de manera casi natural lo llevaron a los temas metodológicos de la investigación y, sin mayor trámite, Adolfo había asumido el camino popperiano sobre lo que significa hacer ciencia desde la economía. Confirmando así, que detrás de todo buen economista hay un filósofo escondido.

Parecía que se alejaba de los temas distributivos, pero no fue así. La profunda crisis del Perú en la segunda mitad de los años ochenta, cuyos impactos distributivos fueron quizá los más brutales del siglo XX, obligó de alguna manera a Adolfo a investigar sobre el tema. En 1993, nuestro Fondo Editorial le publicó *La crisis distributiva en el Perú*, en el cual se trató sobre la crisis de la distribución y la distribución de la crisis. Esta crisis en realidad constituyó casi un laboratorio de observación sobre los límites sociales de la desigualdad, pues en ausencia de un Estado redistribuidor la solución sería el incremento de las brechas sociales y el empobrecimiento de la mitad de la población. Es entonces cuando propone la existencia de umbrales de tolerancia social a condiciones de pobreza y desigualdad extrema, pasados los cuales las sociedades pueden entrar en situaciones de conflicto incontrolable y violencia. De ahí que la inequidad sea para él un problema económico más que uno ético, en la medida que una desigualdad aguda impide el normal desenvolvimiento social y hace ineficiente a la organización económica. Es aquí, con una entrada teórica

totalmente distinta, que plantea la necesidad de una redistribución previa de la riqueza y de los *stocks* de capitales físicos y humanos. Adolfo llegaba a una conclusión radical desde una teoría conservadora reformulada. Creo que en esta etapa ya tenía la mayor parte de la teoría, la información y las evidencias empíricas que estaba buscando para lanzarse a la síntesis de varios años de investigación y búsqueda.

Sin embargo, su participación en una inusual investigación pluridisciplinaria, en nuestro medio, con Teófilo Altamirano (antropólogo) y Denis Sulmont (sociólogo) lo llevó al tema de la exclusión social y la desigualdad, donde no solo incorporaría factores no económicos en sus análisis, sino que concluiría que el efecto de la desigualdad y la pobreza era la exclusión social, es decir, la dificultad de las personas de participar plenamente en su propia sociedad.

Las reformas estructurales de los años noventa le permitieron observar, casi de manera experimental, los efectos de las reformas neoliberales en la sociedad y economía peruana, ya que en países como el nuestro los gobiernos experimentan con sus sociedades. La teoría convencional del pensamiento único, detrás de estos ajustes, era que los países reformados tenderían a converger con los países desarrollados en el largo plazo, cosa que no sucedía ni sucedió después, pues la divergencia y las desigualdades se acentuaron en América Latina. Adolfo se preguntó: ¿Por qué se dan estas tendencias en el período de mayor globalización y mayor apertura mercantil? Precisamente su libro *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*, del año 2001, trata de estos temas y le permite confirmar sus hipótesis sobre las diferencias en el desarrollo capitalista de los países desarrollados y subdesarrollados, pues en los primeros las reformas propuestas funcionan razonablemente, mientras que en los segundos los efectos son perversos, es decir, hacen más agudas las desigualdades.

De todo este recorrido teórico, empírico y vivencial, Adolfo plasma el libro teórico de: *La sociedad sigma. Una teoría del desarrollo económico*, publicado por el Fondo Editorial de la PUCP en el año 2003. El libro es dedicado a la memoria de su profesor Nicholas Georgescu-Roegen.

Este libro, con características de rigurosidad formal y elegancia, aspira a formular una teoría axiomática sobre las distintas formas o fases del capitalismo. Su primer postulado es asumir que los supuestos de la existencia del capitalismo no son necesariamente comunes a cualquier país, como en general sostiene la teoría neoclásica, sino que podríamos estar frente a una variedad de posibilidades de desarrollo capitalista, en lugar de variaciones en torno a un solo capitalismo. Polémico, provocador, ambicioso, se puede aplicar cualquier adjetivo, pero su síntesis es legítima y es el fruto de haber reflexionado durante 33 años y, cosa bastante poco común, lograr sintetizar al final del camino una nueva forma de

poder analizar el capitalismo. Como él sostiene en sus libros, el poder de la teoría es su falsación con la realidad.

Este libro es notable como logro académico, pues en primer lugar explica por qué la economía es una ciencia social y por qué es necesaria una aproximación axiomática. Para ello adopta la definición de «ciencia» de Georgescu-Roegen: «Ciencia es un conjunto de proposiciones alfa y beta, tal que las proposiciones beta son derivadas lógicamente de las proposiciones alfa, y ninguna proposición alfa puede ser derivada de otra proposición alfa». Estos son los pilares sobre los cuales propone el estudio científico del capitalismo contemporáneo, y construye su propia teoría, sobre la base de la constatación de las limitaciones explicativas de las teorías clásica, neoclásica y keynesiana. Sin embargo, en un interesante ejercicio dialéctico conviene en que cada una de estas teorías tiene componentes que explican, por separado, varios de los problemas del capitalismo actual, pero ninguna logra ser una teoría general.

Luego plantea las características estructurales de tres sociedades abstractas: la sociedad Épsilon, que corresponde a los países del primer mundo, la sociedad Omega, que corresponde a los países del tercer mundo, y la sociedad Sigma, que corresponde a los países latinoamericanos. Esta es una tipología teórica que permite comparar tres evoluciones sociales distintas sobre la base de variaciones en los supuestos tecnológicos y distributivos iniciales.

Se completa el libro con un análisis dinámico de los tres tipos de sociedad y con otro sobre la desigualdad y la tolerancia social, el papel de los bienes públicos y la inversión y competitividad internacional. Su teoría produce, de manera endógena, dinámicas de desigualdad y desorden social.

Finalmente, llega al más ambicioso de los capítulos: una teoría general del capitalismo, que se centra en las capacidades de inclusión-exclusión que tienen los países, dadas las desigualdades iniciales, que pueden llevar a la divergencia o a la convergencia en función de los procesos tecnológicos, pero que, en el caso de las sociedades sigma —como las de América Latina—, ni los mercados ni los gobiernos han logrado resolver los problemas de exclusión y desigualdad. Concluye así señalando que la escasez de agentes de cambio, como el empresario «schumpeteriano», es la principal limitación para el desarrollo económico.

En los próximos años sus aportes se decantarán como el buen vino y servirán a las nuevas generaciones para desarrollarlas por afirmación o por negación. Esta es la mayor recompensa que puede recibir un académico comprometido con su realidad como lo es Adolfo.

En el último año de su carrera en la Universidad, el Fondo Editorial le pidió un libro de divulgación de sus teorías e interpretación de nuestros países. Al cabo de un tiempo entregó *Nuestro mundo social. Introducción a la Ciencia Económica*

publicado en 2008. Este libro explica en un lenguaje menos axiomático los diferentes tipos de sociedades capitalistas, la sociedad Épsilon, Omega, pero sobre todo el de la sociedad Sigma. Su intento de vulgarizar su formalizada teoría es digno de elogio, pues los economistas suelen mantener una aureola de sabiduría y de misterio protegidos por lo inescrutables que son sus análisis para el gran público. Este último libro es un esfuerzo para que se entienda, de una manera razonada, por qué la economía no “chorrea” o por qué las desigualdades crean exclusiones.

### **Las enseñanzas del maestro**

No quisiera abusar de la paciencia de ustedes y de la impaciencia de Adolfo con mayores señalamientos sobre su obra intelectual. Sin embargo, me gustaría apuntar algunas de las contribuciones de Adolfo que, en mi criterio, han ayudado a la enseñanza y la investigación, han permitido mejorar nuestras vidas y dejan una huella a seguir, para profundizarla o para construir otras huellas.

Varios son los temas que ha puesto en la agenda de investigación y discusión, que nos recuerdan que en el mundo de la ciencia se avanza por la calidad de las preguntas planteadas antes que por las respuestas, pero sobre todo se progresa porque todas nuestras conclusiones son verdades relativas y temporales. Quiero retomar solo dos o tres de los temas y preguntas que Adolfo ha dejado abiertas a mayor investigación y mayores esclarecimientos epistemológicos.

Lo primero es su insistencia sobre la interrelación entre los factores o variables endógenas y exógenas. Las endógenas son determinadas por la interacción de los procesos económicos y, en consecuencia, dependen de la dotación inicial de recursos y factores, así como de las reglas de asignación y distribución originales. Las exógenas, en cambio, son determinadas por intervenciones que alteran las dotaciones iniciales y las reglas de asignación y distribución, pero para ello se requiere de algún poder externo capaz de alterarlas. Este tema deja pendiente una agenda de trabajo sobre la «exogenidad» de las políticas estatales y de la política en general. Es decir, deja abierta una puerta para plantear de una manera distinta el análisis del Estado y de la política, y ver hasta qué punto son autónomas del sistema económico. Una adecuada respuesta a estos problemas no es pedir poco, pero podría ayudar a orientar de qué manera y con qué instrumentos se podría mejorar la distribución de la riqueza y de los ingresos: un tema muy actual.

Lo segundo es el papel que le asigna a las condiciones o dotaciones iniciales, que por momentos se piensa que son condiciones históricas, pero de pronto nos damos cuenta de que son supuestos de economías abstractas. Lo importante del asunto es que Adolfo concluye que no es posible transitar hacia el crecimiento

con equidad sin un cambio en las dotaciones iniciales, lo que significa reformas de propiedad, más o menos radicales en estas épocas. Aquí también se abre otra senda de investigaciones, tanto epistemológicas, que resuelvan el problema del peso de las condiciones iniciales del modelo sobre los resultados socioeconómicos finales en cada tipo de sociedad, como históricas o cliométricas, que permiten dilucidar si en el capitalismo hay un solo sendero de crecimiento o varios y, si así fuere, estos senderos podrían converger en situaciones de crecimiento, con equidad e inclusión social en largo plazo.

Un tercer punto es la existencia de realidades sin teoría. Adolfo ha tenido la virtud de escribir y sintetizar temas en frases como las anteriores. Por ejemplo, en algún momento sostuvo que las economías campesinas podrían ser realidades sin teoría. Afirmaciones de este fuste obligaban a los que estábamos interesados en estos temas a investigar sobre su validez. En varios casos no era cierto, en otros sí. Pero lo importante era que provocaba a discutir sus hallazgos confirmándolos, matizándolos o rechazándolos, y había que investigar para discutir con él. En ese sentido, descubrimos que la mejor manera de promover la investigación es la provocación intelectual. En esto Adolfo ha sido un provocador, quizá el mejor. Pero ha dejado abierta la posibilidad de que existan también teorías sin realidad, si no se resuelven adecuadamente los problemas epistemológicos de la investigación.

El capitalismo por naturaleza siempre ha de generar desigualdad, y no hay otra forma de reducirla que con intervenciones estatales —no de gobierno—, así como con sistemas democráticos, para lo cual hay evidencia empírica suficiente.

### **Las contribuciones de Adolfo Figueroa según sus alumnos y colegas**

Casi para terminar me he tomado la libertad de pedir a varios de nuestros colegas, sobre todo los que fueron sus alumnos, que nos digan cuál o cuáles han sido los principales aportes de este profesor que hoy se jubila. Y así, como los legionarios romanos eméritos recibían tierras, estos conceptos serán para él la pensión afectiva y de reconocimiento que le entregamos hoy.

#### ***Francisco Verdera***

Adolfo Figueroa ha sido y es un excelente expositor y un influyente profesor, en suma, un maestro. Su contribución principal proviene de sus estudios sobre la economía familiar campesina, así como la distribución del ingreso, tema que trabajó desde su tesis doctoral hasta sus últimas publicaciones sobre exclusión económica y social.

***Cecilia Garavito***

Adolfo fue quien me explicó economía de una manera ordenada, para que la pudiera entender mejor viniendo de la ingeniería. Lo tuve como profesor recién en la maestría en Economía, y desde su primera clase — Microeconomía 1— me ordenó el conocimiento que traía de pregrado. Su contribución más grande como profesor ha sido enseñarnos un método de análisis, «ordenarnos» la cabeza. Cuando trabajo con otros alumnos suyos es fácil entendernos, aun si no estamos siempre de acuerdo en las teorías a emplear. Su contribución como economista radica en sus estudios de distribución del ingreso y de la economía campesina, que fueron los primeros que leí al llegar a la Facultad. Sus trabajos sobre el equilibrio general han sido muy valiosos y, aunque él es muy bueno para el método mismo, creo que es mejor cuando lo aplica.

Para mí es difícil destacar su contribución más importante, pues no he revisado toda su obra. Adolfo fue mi profesor de Teoría Económica Avanzada en la maestría y con él aprendí los fundamentos de la teoría del equilibrio general. Creo que una de sus principales contribuciones ha sido transgredir las fronteras al interior de la disciplina, rompiendo con esquemas derivados de hacer rígida la distinción entre la macroeconomía y la microeconomía. Son memorables sus intensas y apasionadas propuestas dirigidas a integrar los distintos niveles y dimensiones del análisis económico para entender mejor la realidad, en contraposición a las visiones parciales y excluyentes que dominan nuestras discusiones y que, en alguna medida, aún impregnan nuestros propios planes de estudio.

Recuerdo que Adolfo sostenía la importancia de reflexionar sobre los aportes de las diferentes escuelas y corrientes del pensamiento económico, sobre todo la economía clásica, el enfoque neoclásico y las corrientes keynesianas, contrastando y examinando la consistencia de sus proposiciones teóricas en los distintos niveles del análisis, en lugar de confinar la discusión a los compartimentos de la macro y de la microeconomía.

***José Távara***

La desigualdad económica entre países del mundo depende de la desigualdad dentro de los países subdesarrollados —sociedades Sigma—, que están marcados de origen por una fractura colonial. Es esta la que le impide a los países pobres invertir y crecer lo suficiente como para converger con los países ricos —es decir, sociedades Omega—. Arreglar la propia casa es la vía para arreglar el mundo. En el plano del método, este planteamiento muestra cómo una mayor importancia estadística no equivale a una importancia teórica. La teoría manda sobre la

estadística. En el plano de las políticas, lo que Adolfo aporta es que no es la inserción internacional la que resolverá la fractura interna por medio de la absorción de los excluidos al mercado, sino que es precisamente al revés, el enfrentamiento de esa división interna es la que hará posible una inserción sostenida y diversificada en la economía mundial. Hay que empezar por dentro.

### *Javier Iguíniz*

A partir de su sólida formación teórica y técnica, que logró como un óptimo estudiante en San Marcos y en Vanderbilt, un aporte fundamental a la disciplina y al equipo ha sido su rigor y su dedicación permanente a un tema que se fue precisando en el camino. La distribución, el tema de su tesis, fue tratado con un enfoque muy clásico que fue evolucionando en el enfoque y en la selección de cuestiones a estudiar. Concretamente, partiendo de una muy desigual distribución, concentró su preocupación en los más desfavorecidos: los campesinos de la sierra. Esto dio origen a importantes contribuciones, preocupándose no solo sobre su situación, sino también sus tendencias, condicionantes y los instrumentos de política. El mismo curso de sus hallazgos lo llevó luego a preocuparse de la exclusión y a la necesidad de repensar la estructura y la dinámica de la sociedad en curso de desarrollo.

En resumen, toda una trayectoria de persistencia y de renovación en base a lo que se va encontrando. Adolfo nunca ha dejado de ser economista para ganar aplausos de la tribuna, pero ha aprendido a dialogar y a aprender de otros científicos sociales y de ingenieros para integrar sus aportes.

### *Máximo Vega Centeno*

Me parece que la contribución más importante de Adolfo está en la manera cómo ha formado estudiantes «extremistas». Extremistas en la forma cómo abordar un problema, macro o microeconómico, partiendo de cuáles son las variables endógenas, cuáles son las exógenas y cuáles son los mecanismos de transmisión entre ellas. Cuando se conversa con Adolfo sobre temas económicos, y en general, sobre cualquier tema, uno está obligado a conversar teniendo en la cabeza un modelo donde quede claro cuál es la causa y cuál es el efecto. Y en todo lo que escribe, Adolfo aplica lo que enseña. Cada párrafo de Adolfo es una descripción de cómo las variables exógenas afectan a las endógenas, y sus prescripciones de política son acerca de qué debe hacerse con las exógenas para influir sobre las endógenas.

### ***Waldo Mendoza***

Creo que su persistencia en el rigor científico, tratando la economía como tal, en su aporte a la metodología y análisis, que contrasta lo empírico —como la economía campesina—, hasta la reflexión teórica pura —como sus últimos trabajos sobre desigualdad, exclusión, sociedad Sigma, etcétera—. El esfuerzo de una vida académica para dar entidad a lo que considera realidades sin teoría.

### ***Alan Fairlie***

Para mí, y creo que también para varios egresados a lo largo del país, Adolfo ha sido simplemente un maestro. Y eso no solo lo digo yo, sino también lo dicen otros, dentro y fuera del Perú —como Norma Puican, Rodolfo Navarrete, Rodolfo Cermeño, entre otros—.

Yo resumiría, apretada e injustamente, en dos sus principales contribuciones:

- Su terca rigurosidad en el análisis económico, priorizando siempre la lógica, la causalidad, el sustento teórico de las afirmaciones. Ello implicó siempre percibir la investigación económica como la única forma de conocer la realidad, para entonces proponer políticas. Aún sus detractores le reconocen este mérito: nos enseñó a pensar con rigor analítico, desde la delimitación del tema hasta la formulación de los argumentos explicativos, basados en argumentos de teoría económica antes que en solo correlaciones estadísticas.
- Su permanente interés por aquella parte menos visible de la economía formal, por poner en la literatura económica formal y neoclásica los problemas económicos propios de nuestra realidad, sea la economía campesina, las cooperativas, los microempresarios, los microbuseros. Y tratar a estas unidades con la misma rigurosidad analítica que el análisis del mercado de trabajo, el sector financiero o la evolución de la actividad macroeconómica y distributiva en el país.

Finalmente, quiero recordar lo que Adolfo nos decía: «en mi clase solo se necesitan tres cosas para aprender economía: lápiz, papel y silla dura». ¡Esto se lo dijo a varias generaciones!

### ***Janina León***

Su activa participación en los Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL) cambió la función de producción en la formación del

economista, al beneficiarnos de la recolección masiva de microdatos —hogares, escuelas y otros—, para introducirlos así al trabajo rutinario académico. Algo que recién se ha «descubierto» en el quehacer del economista. Un ejemplo clásico a este respecto es su trabajo de 1974: *Estructura del consumo y distribución de ingresos en Lima Metropolitana, 1968-1969: un estudio de presupuestos familiares* ECIEL.

Para mí fue una clase magistral poner en claro las deficiencias técnicas de las reformas estructurales del gobierno de Velasco, sin caer en la argumentación puramente política. Vi que era posible hacer contribuciones con argumentos empíricos.

Me impresiona la importancia que pone a la metodología en el tema del diseño de la teoría y de la política económica en sus escritos recientes. Aún cuando discrepo de su visión sobre el análisis empírico en Economía, creo que su posición de poner especial atención a la metodología es la clave para hacer buena teoría y buen uso de la econometría y del software —este sí es un golazo—.

### ***Oscar Millones***

Creo que a la labor de Adolfo le calzaría perfectamente el título de un libro del historiador Marcos Cueto: *Excelencia científica en la periferia*. Contrariando la práctica corriente que establece que el papel del Tercer Mundo en materia científica ha de ser el de consumidores de las teorías elaboradas en las metrópolis y, eventualmente, de productores de datos o materia prima para aquellas, Adolfo lanzó el desafío de construir nuevos modelos teóricos en la ciencia económica para entender realidades como la nuestra. Para ello consideró a los campesinos de los Andes o a las sociedades de tejido social tan heterogéneo como las latinoamericanas, tanto en sus aspectos distintivos cuanto en sus elementos estructurales, reflexionando hasta qué punto ambos se superponían. Así, pudo llegar a cuestionar las teorías del hemisferio norte con que se había tratado de entender fenómenos tan universales como el atraso económico de las naciones. Tamaña audacia y pretensión, desde una nación marginal —y desde la lengua castellana— no es cosa ordinaria de ver; por lo que no sorprende que Adolfo haya debido padecer trabajos y contradicciones para dar con el apoyo que le permita desarrollar su trabajo y difundirlo.

### ***Carlos Contreras***

Pienso que algo que debe ser resaltado en Adolfo Figueroa es el volumen y la variedad de su producción científico-académica, en gran medida resultado de un continuo esfuerzo individual a lo largo de cuatro décadas, y que ha comprendido

desde temas puntuales como la distribución del ingreso, la economía campesina, el desarrollo económico, el mercado laboral, etcétera, hasta temas más integrales como el estudio de la ciencia económica y la comprensión de la economía capitalista.

### ***Jorge Rojas***

Adolfo Figueroa es un auténtico profesional de la Economía. En todos sus trabajos destacan el dominio del método de investigación y el conocimiento de las principales corrientes del pensamiento económico. Él no se queda en el conocimiento de los modelos y las técnicas cuantitativas, va más allá porque le importa conocer cómo funciona el capitalismo desarrollado y subdesarrollado. Además, todos sus trabajos revelan su «gran sensibilidad humana» porque, aunque no lo diga, quiere contribuir a cambiar y mejorar el mundo en que vivimos.

### ***Félix Jiménez***

Sin duda el aporte más destacable de Adolfo Figueroa es su teoría sobre la exclusión y sus consecuencias económicas, expresada en la «sociedad Sigma». La articulación entre la exclusión, el funcionamiento del mercado de trabajo y la inversión constituyen un modelo integral para entender el funcionamiento de economías como la peruana.

### ***Pedro Francke***

He conocido a Adolfo en los últimos veinte años en diferentes facetas. Primero, siendo su alumno en cursos de pregrado y posgrado en nuestra Universidad; segundo, siendo su asistente de investigación en un proyecto sobre educación y productividad rural y tercero, como colega en el Departamento de Economía y en la Facultad de Ciencias Sociales cuando fue decano. Adolfo como profesor es extraordinariamente claro y retador. Como investigador siempre tiene preguntas interesantes y es muy minucioso y cuidadoso observando y analizando la realidad. Y como colega y persona, en especial, es el compañero de trabajo que siempre quisiera tener cerca: siempre dispuesto e interesado en escuchar y conversar las preocupaciones que compartimos sobre la realidad de nuestro país. Es, además, un excelente catador culinario y, por supuesto, de pisco sour. Adolfo es una rara persona que reúne cualidades que no siempre se encuentran juntas en un economista: amigo y maestro.

### ***José Rodríguez***

En 1973, cuando estaba llevando cursos en Economía en la PUCP e Ingeniería en la UNI, debido a que no estaba seguro qué carrera seguir, llevé el curso de Análisis Económico I. Al término de la primera clase con Adolfo supe que Economía era la carrera que tenía que seguir. Uno de los mayores aportes que ha tenido Adolfo ha sido sembrar, motivar, encausar un sinnúmero de profesionales economistas, muchos de ellos reconocidos y exitosos en el ámbito nacional e internacional, a estudiar la realidad peruana para entenderla, explicarla y, por qué no, cambiarla. Formar capital humano es tal vez la contribución más importante que Adolfo Figueroa me ha podido brindar, como profesor y como académico.

### ***Mario Tello***

Hay al menos tres aspectos de la trayectoria de Adolfo que deben ser resaltados; en primer lugar, el permanente desafío a innovar teóricamente desde el «sur», sin creer a ciegas en los marcos analíticos desarrollados en contextos históricos y económicos diferentes. Esto se ha puesto de manifiesto con mayor claridad en sus recientes trabajos sobre exclusión social y desarrollo —la sociedad Sigma—, pero es una de las permanentes motivaciones de Adolfo en los últimos treinta años. Los estudiantes tienen el mensaje claro: aprender a leer críticamente inclusive a los grandes maestros.

En segundo lugar, la producción académica de Adolfo muestra una enorme capacidad de construir —acumular— conocimientos. En los últimos trabajos acerca de la sociedad Sigma, el lector podrá encontrar cómo es que Figueroa construye hipótesis de trabajo sobre la base de lo que él mismo había publicado previamente —como los materiales sobre economías campesinas, teorías económicas del capitalismo, así como la exclusión social y distribución del ingreso, todos publicados desde fines de los setenta hasta fines de los noventa—, y al combinarlos dan como resultado una nueva producción académica.

Y, en tercer lugar, pese a que en lo personal no pude gozarlo como profesor, sé a través de varios(as) colegas que uno de los principales legados que nos deja Adolfo en la PUCP es su enorme calidad como docente, siempre exigente, pero desafiando paradigmas y generando debates al interior del aula. Su reciente libro *Nuestro Mundo Social* es una clara muestra de la gran calidad pedagógica de Adolfo, al asumir el reto de escribirlo en un lenguaje que pueda ser comprendido por el conjunto de la comunidad universitaria.

***Manuel Glave***

Como profesor e investigador, Adolfo ha contribuido en la formación de economistas con una fuerte preocupación porque las teorías económicas sean útiles para entender la realidad. Por tanto, para que luego de pasar las pruebas de la comprobación empírica, puedan ser inspiradoras de políticas públicas que influyan en la mejora de la calidad de vida de la gente y el desarrollo del país. Considero que su contribución a la comprensión de la economía campesina, al entendimiento de las características de la distribución del ingreso, así como al problema de la etnicidad en el funcionamiento de la economía peruana, son suficientes para tenerle un enorme aprecio; y agradecerle por haber levantado una plataforma de conocimiento en las Ciencias Sociales que nos permite avanzar con más y mejores argumentos en la tarea de luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en nuestro país.

***Ismael Muñoz***

Adolfo ha realizados muchos aportes a la PUCP y a la economía peruana. Sin embargo, para mí, uno de sus mayores aportes está relacionado a la gran cantidad de economistas que ha formado en su larga trayectoria como docente en la PUCP. Adolfo ha tenido una manera muy particular de enseñar Economía, y en sus cursos ha transmitido una línea de pensamiento y un enfoque propios. Por un lado, sus clases eran de microeconomía, pero siempre estuvieron muy ligadas, a través de sus frecuentes ejemplos en clase y las preguntas que específicamente elaboraba para los exámenes, a sus investigaciones sobre la economía campesina en el Perú. Por otro lado, a los que tuvimos la suerte de tenerlo como profesor en los primeros años de la carrera, fue él quién nos enseñó a hacer análisis económico. Como muchos de sus ex alumnos, siempre recordaré a Adolfo como un profesor muy exigente; entre otras cosas porque nos pedía realizar el análisis económico de manera muy rigurosa, pero al mismo tiempo explicarlo de tal forma que hasta «el canillita que vendía periódicos y no había llevado cursos de economía» pudiera entenderlo. En ese entonces, y dado lo difícil que resultaba aprobar los cursos de Adolfo, no entendía por qué no le bastaba con la resolución matemática de los problemas que planteaba. Al terminar mis estudios y empezar a trabajar, comprendí que Adolfo nos había estado preparando para que nuestro trabajo como economistas se pudiese enriquecer con el trabajo conjunto con colegas de otras disciplinas; y para que el aporte de los economistas de la PUCP pudiese llegar también a aquellos que no hicieron la carrera de Economía.

### ***María Antonia Remenyi***

Valoro de manera especial en el profesor Figueroa su arraigada inclinación por producir nuevas ideas para entender viejos problemas económicos y transmitirlos con destacada didáctica. Por lo general, a una innovadora respuesta, le seguía una nueva pregunta, alentadora de un análisis aún más profundo.

### ***Gerardo Gonzales***

Adolfo fue mi asesor de la memoria de bachillerato y recuerdo que había trabajado revisando cada una de las declaraciones juradas de las empresas mineras, lo que fue un trabajo duro y que me tomó bastante tiempo. Pero el resultado que tenía, como fruto de ese arduo trabajo, eran tres cuadritos y tres gráficos. Fui a mi sesión de asesoría pensando que Adolfo me iba a decir que me había desaparecido como por tres semanas y que solo le llevaba seis hojitas. Lo que me dijo fue «qué tal trabajo que te has dado, cada uno de estos cuadros y gráficos tiene un valor agregado muy grande y realmente muestran lo que tu hipótesis dice; has hecho un gran avance». En ese momento me di cuenta que estaba frente a un verdadero MAESTRO, capaz de valorar el trabajo de sus alumnos y de estimularlos para seguir adelante.

### ***Néride Sotomarino - Un ser humano entrañable***

Como se podrá inferir, Adolfo no solo es un economista y maestro de Economía con gran predicamento entre nosotros, sino también ha sido y es un ser humano entrañable, no por el magnetismo académico que genera con los que estudian o trabajan con él, sino porque es esencialmente un hombre bueno en la vida cotidiana, en su compromiso social y en su vida familiar.

Su consistencia entre el pensamiento y la acción ha sido para él una práctica constante, una forma de vida. Recuerdo mucho cuando invitó a visitar Lima y la PUCP a Luis Vargas, comunero de la Comunidad de Accha-Sihuina, a seis horas a pie desde la punta de carretera en Paruro, Cusco. En aquella época, Adolfo hacía sus estudios sobre el campesinado y la pobreza rural. Su intención era que Vargas, ubicado en los estratos más pobres de la sociedad peruana, viera las condiciones de vida de los estratos más altos y se formara una idea propia de las diferencias sociales existentes en el Perú. En general, los investigadores solemos visitar a nuestros investigados y nos olvidamos de ellos cuando hemos publicado el artículo o libro.

Esta anécdota sintetiza su forma de amar al Perú, a su gente, así como su gran proximidad con aquellos estratos sociales cuyas voces son quechuas, aymaras o de español motoso, y que poco logran ser escuchados. De alguna manera Adolfo ha sido un portavoz de ellos, por su inmenso deseo de contribuir al desafío de desarrollar el Perú y hacer de nuestro país un lugar de igualdad de oportunidades para todos.

En su faceta más íntima Adolfo ama la música, el baile y la fiesta andina o criolla. Se transforma con una guitarra en la mano y vuelve a ser el romántico que formó un trío para cantar boleros. Pero su sensibilidad puede ir más allá. Recuerdo la anécdota de su perro Ludo, amante de música clásica, que diariamente se sentaba al lado de la radio a las siete de la noche, de lunes a viernes, para escuchar el programa *Pianissimo*, que solía transmitir Sol Armonía. Si alguien se acercaba a tratar de cambiar la radio, Ludo mostraba los dientes en señal de desacuerdo. Ante tal melomanía a Adolfo y Yolanda no les quedó otro remedio que ir a la radio y dar una contribución a nombre de Ludo para que el programa continuara emitiéndose.

Adolfo es así. Quiero terminar diciendo: colega, maestro y amigo, dejas una huella que no será borrada y que muchos seguirán. Te extrañaremos, aunque sabemos que siempre estarás cerca. Gracias Amauta, gracias amigo.

Lima, 24 de junio de 2008

## BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA DE ADOLFO FIGUEROA

### Desarrollo económico: crecimiento y distribución

#### **Libros**

*Teorías Económicas del Capitalismo* (1992). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La segunda edición apareció en 1996.

*Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana* (2001). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*La sociedad Sigma. Una teoría del desarrollo económico* (2003) Lima y México D. F.: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.

*Nuestro mundo social. Introducción a la ciencia económica* (2008). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*A Unified Theory of Capitalist Development* (2009). Buenos Aires: Cengage Learning Publishers

#### **Artículos**

Peru: 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy por R. Thorp y G. Bertram. *Economía*, vol. IV, n° 8, 1981, Lima. También publicado en inglés en *World Development*, abril, 1982.

Equity, Foreign Investment and International Competitiveness. *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 38, n° 3, otoño, 1998.

Equidad, Inversión Extranjera y Competitividad Internacional. *Revista de la CEPAL*, n° 65, agosto, 1998, Santiago de Chile.

Competencia y circulación de las élites económicas: teoría y aplicación al caso del Perú. *Economía*, vol XXVII, n° 53-54, 2004, Lima.

Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina (2007). En F. Calderón (editor). *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Competition and Circulation of Economic Elites: Theory and Application to the Case of Peru. *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 48, n° 2, 2008.

## Desigualdad

### *Libros*

*Estructura del Consumo y Distribución de Ingresos en Lima 1968-1969* (1974). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*La Distribución del Ingreso en el Perú* (coautoría con Richard Webb) (1975). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

*Crisis Distributiva en el Perú* (1993). Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

*Social Exclusion and Inequality in Perú* (en coautoría con T. Altamirano y D. Sulmont) (1996). Geneva: International Institute for Labour Studies. Traducido al castellano y publicado como *Exclusión social y desigualdad en el Perú* (1996). Lima: OIT.

### *Artículos*

El Impacto de las Reformas del Gobierno Militar sobre la Distribución del Ingreso en el Perú (1974). En A. Foxley (editor). *Distribución del Ingreso*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica. Traducido al inglés y publicado como The Impact of Current Reforms on Income Distribution in Peru (1975). En A. Foxley (editor). *Income Distribution in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Visión de las Pirámides Sociales: Distribución del Ingreso en América Latina (coautoría con Richard Weisskoff). *El Trimestre Económico*, n° 176, octubre-diciembre, 1976, México D. F.

Traversing the Social Pyramid: A Comparative Review of Income Distribution in Latin America (en coautoría con Richard Weisskoff). *Latin American Research Review*, vol. XI, n° 2, 1976.

Income Distribution in Latin America (en coautoría con Richard Weisskoff.) (1980). En Robert Ferber (editor). *Consumption and Income Distribution in Latin America*. Washington D.C.: OEA-ECIEL.

Equity and State Enterprises: Some Reflections Based on the Cases of Brazil and Peru» (en coautoría con Werner Baer) (1981). En Thomas Bruneau and Phillippe Faucher (editores). *Authoritarian Capitalism: Brazil's Contemporary Economic and Political Development*. Boulder: Westview Press.

Equidad y Empresas Públicas: Reflexiones frente a los Casos de Brasil y Perú (en coautoría con Werner Baer). *Economía*, vol. IV, n° 8, 1981, Lima.

- El Problema Distributivo en Diferentes Contextos Socio-políticos y Económicos: Perú, 1950-1980. *Desarrollo Económico*, vol. 22, n° 86, julio-setiembre, 1982, Buenos Aires.
- The Distribution Problem in Different Sociopolitical and Economic Contexts: Peru, 1950-1980 (1984). En S. Sudman y M. Spaeth (editores). *The Collection and Analysis of Economic and Consumer Behavior Data. In Memory of Robert Ferber*. Champaign: University of Illinois Press.
- Crisis and Distribution in Peru: 1975-1980 (1984). En H. P. Nissen (editor). *Towards Income Distribution Policies*. Tilburg: European Association of Development and Training Institutes.
- Perú: Distribución de la Crisis y Crisis de la Distribución (1991). En E. Gonzales de Olarte (editor). *Nuevos Rumbos para el Desarrollo del Perú y América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ajuste y Políticas Sociales en América Latina. *Ecuador Debate*, n° 27, diciembre, 1992, Quito.
- Estrategias y políticas de atención social a grupos vulnerables (1994). *Memorias. Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza*. México D. F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- Peru: Social Policies and Economic Adjustment in the 1980s (1995). En Nora Lustig (editora). *Coping With Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Desigualdad y democracia (1995). En G. Portocarrero y M. Valcárcel (editores). *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Social Exclusion and Social Inequality in Peru (en coautoría con T. Altamirano y D. Sulmont) (1995). En G. Rodgers (editor). *Social Exclusion: Rhetoric, Reality and Responses*. Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO y UNDP.
- La cuestión distributiva en el Perú (1995). En J. Cotler (editor). *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- The Distributive Issue in Latin America. *International Social Science Journal*, vol. XLIII, n° 2, junio, 1996.
- Comments on 'Determinantes del nivel de bienestar social en América Latina' by R. Barros and J. Camargo (1996). En G. Ranis (editor), *Hacia un crecimiento moderno: ensayos en honor de Carlos Diaz-Alejandro*. Washington D.C.: BID.
- Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú (1998). En L. Taylor, S. Morley y E. Ganuza (editores). *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Income Distribution and Poverty in Perú (1998). En J. Crabtree and J. Thomas (editores). *Fujimori's Peru: The Political Economy*. Londres: University of London.
- Exclusión y desigualdad (1999). En J. Carpio e I. Novacovsky (editores). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Social Exclusion as Distribution Theory (2001). En E. Gacitua, C. Sojo y S. Davis (editores). *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America*. Washington D. C.: The World Bank y FLACSO-Costa Rica.

Universal and Local Understanding of Poverty in Peru (en coautoría con T. Altamirano, J. Copestake y K. Wright). *Global Social Policy*, vol. 4, n° 3, diciembre, 2004.

Social Exclusion (2006). En David A. Clark (editor). *The Elgar Companion to Development Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing,.

## Economía campesina

### **Libros**

*La economía campesina de la sierra del Perú* (1981). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru* (1984). Cambridge: Cambridge University Press. Reimpreso en 2008.

*Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina* (1986). Río de Janeiro: Publicaciones ECIEL.

*Educación, mercados y tecnología en la pequeña agricultura de América Latina* (1993). Santiago de Chile: Publicaciones FAO.

### **Artículos**

Production and Market Exchange in Peasant Economies: The Case of the Southern Highlands in Peru (1982). En David Lehman (editor). *Ecology and Exchange in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

La economía del minifundio de la sierra del Perú (1982). En P. Musgrove (editor). *Ingreso, desigualdad y Pobreza en América Latina*. Río de Janeiro: Publicaciones ECIEL.

Esquema para un Programa de Desarrollo Campesino en la Sierra del Perú. *Allpanchis*, vol. XX, n° 23, 1984, Cusco.

La vía campesina al desarrollo rural en América Latina. *Nueva Sociedad*, n° 81, enero-febrero, 1986, Caracas.

Le Transformazioni dell'agricoltura Latinoamericana tra Sviluppo del Capitalismo ed Economia Contadina: Un Modello Teorico. *La Questione Agraria*, n° 33-34, 1989, Roma.

Transformación en la Agricultura de América Latina: Capitalismo y Campesinado (1991). *La agricultura latinoamericana: crisis, transformaciones y perspectivas*. Santiago de Chile: GIA y CLACSO.

Manejo de cuencas y productividad campesina: el caso del Cusco. *Cuadernos de la CEPAL*, n° 72, 1995, Santiago de Chile.

Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú. *Economía*, vol. XIX, n° 37-38, julio-diciembre, 1996, Lima.

## Desarrollo agrícola y rural

### *Artículos*

Agrarian Reforms in Latin America: A Framework and an Instrument of Rural Development. *World Development*, vol. 5, n° 1-2, marzo, 1977.

La economía rural de la sierra Peruana. *Economía*, vol. 1, n° 1, 1978, Lima. Reproducido en el año 1979, en O. Muños (editor). *Distribución del ingreso en América Latina*. Buenos Aries: El Cid Editor.

Política de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú. *Allpanchis*, n° 14, 1979, Cusco. Reproducido en *Coyuntura económica*, vol. X, n° 1, abril, 1980, Bogotá; y también en (1980). En C. Amat y León *et al.* (editores). *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria*. Lima: Centro de Investigación y Capacitación.

Agricultural Price Policy and Rural Incomes in Peru. *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 21, n° 3, 1981.

Effects of Changes in Consumption and Trade Patterns on Agricultural Development in Latin America. *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 21 n° 2, 1981. Reproducido en 1981, en W. Baer y M. Gillis (editores). *Export Diversification and the New Protectionism. The Experience of Latin America*. Champaign: National Bureau of Economic Research y University of Illinois.

La agricultura peruana: problemas, potencialidades y políticas. *Economía*, vol. IX, n° 17-18, junio-diciembre, 1986, Lima.

Productividad agrícola y crisis económica en el Perú. *Economía*, vol. XI, n° 22, 1988, Lima.

La política agraria del APRA en perspectiva (en coautoría con Raúl Hopkins) (1988). En F. Eguren *et al.* (editores). *Perú: El Problema Agrario en Debate, SEPIA II*. Lima: SEPIA.

El conflicto rural-urbano en el sistema democrático (1989). En E. González de Olarte (editor). *Economía para la Democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Comments on 'The Role of Agriculture in the Structural Adjustment Process of Brasil' by Guilherme Dias (1989). En A. Maunder and A. Valdés (editores). *Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the XX (1988) International Conference of Agricultural Economists*. Aldershot: Gower Publishing Co.

Comments on the papers of a panel on 'Agricultural Sustainability, Growth and Poverty Alleviation in the Tropical Highlands' (1991). *Agricultural Sustainability, Growth and Poverty Alleviation: Issues and Policies*. Feldafing: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung.

La Agricultura Peruana y el Ajuste. *Debate Agrario*, n° 13, mayo, 1992, Lima.

Desarrollo Agrícola en América Latina (1991). En O. Sunkel (editor). *Desarrollo desde adentro*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica. Traducido al inglés y publicado en 1993 como *Agricultural Development in Latin America*. En O. Sunkel (editor). *Development from Within*. Boulder y Londres: Lynne Reinner Publishers.

Comments on 'Social and Economic Reforms: The Challenge of Equitable Growth in Latin American Agriculture' by Alain de Janvry (1994). En E. Muchnick y A. Niño de Zepeda (editores). *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura*. Santiago de Chile: Asociación Latinoamericana y del Caribe de Economistas Agrícolas y Ministerio de Agricultura de Chile.

Pobreza rural en los países andinos y el desarrollo de los mercados rurales (1998). En L. Rea y R. Echeverría (editores). *El Sector Agroalimentario, el Medio Ambiente y la Pobreza Rural en América Latina*. Washington D. C.: IFPRI y BID.

Hacia un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural. *Políticas Agrícolas*, número especial, 1998, México D. F.

Social Exclusion and Rural underdevelopment (2000). En O. Feinstein y R. Piccioto (editores). *Evaluation and Poverty Reduction*. Washington D.C.: The World Bank.

Innovación tecnológica e institucional y superación de la pobreza rural: El papel de los Proyectos FIDA (2004). *Memorias del Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza rural*. Santiago de Chile: FIDAMERICA.

## Mercados laborales

### Artículos

Income Distribution, Demand Structure and Employment. *The Journal of Development Studies*, vol. 11, n° 2, enero, 1975. Reproducido en 1975, en Frances Stewart (editor). *Employment, Income Distribution and Development*. Londres: Frank Cass.

*The Labor Market as a Social Institution* por Robert Solow. *Economía*, vol. XIII, n° 26, 1990, Lima.

La naturaleza del mercado laboral. *El Trimestre Económico*, vol. LXI (2), n° 242, abril-junio, 1994, México D. F.

Labour Markets Theories and Labour Standards. (1994). En W. Sengenberger y D. Campbell (editores). *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Institute for Labour Studies (ILO).

El mercado laboral en América Latina (1996). En J. B. Figueiredo (editor). *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.

Comments on 'International Labour Standards and Trade' by Alan Krueger (1997). En Michael Bruno y Boris Pleskovic (editores). *Annual Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington D. C.: World Bank.

El problema del empleo en una sociedad Sigma (2009). En E. Gonzáles y J. Iguíñiz (editores), *Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Otros

### *Artículos*

Integración de las políticas de corto y largo plazo. *Economía*, vol. XII, n° 23, 1989, Lima.

Estática y dinámica en el análisis económico. *Economía*, vol. XVI, n° 32, 1993, Lima.

El problema económico fundamental de nuestro tiempo (2010). *Adolfo Figueroa: Profesor Emérito del Departamento de Economía*. Lima: Archivo de la Universidad, Pontificia Universidad Católica del Perú (en prensa).



## NOTAS SOBRE LOS AUTORES

**Edmund Amann.** Es Ph. D. en Economía por la Universidad de Manchester. Actualmente trabaja como Reader in Development Economics en la misma casa de estudios. Es Jorge Paulo Lemann Visiting Professor de la Universidad de Illinois at Urbana-Champaign, y también se desempeña como Professorial Lecturer, SAIS en la Universidad de Johns Hopkins. Ha sido investigador becado entre 1998 al 2000 en el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford. Sus principales publicaciones son: *Economic Liberalisation and Industrial Performance in Brazil* (2000) y *Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America* (2007). <edmund.amann@manchester.ac.uk>.

**Werner Baer.** Es Lemann Professor of Economics y trabaja en la Universidad de Illinois at Urbana-Champaign. Enseñó en las Universidades de Harvard, Yale y Vanderbilt. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Sao Paulo, en la Universidad Católica de Río de Janeiro y en la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro. Entre sus principales publicaciones se encuentran: *The Brazilian Economy* (2008) y *Brazil under Lula* (2009). <wbaer@ad.uiuc.edu>.

**R. Albert Berry.** Es Ph. D. en Economía por la Universidad de Princeton. Ha sido profesor de las universidades de Yale, Western Ontario y de la universidad de Toronto. También ha trabajado en la Fundación Ford, la Comisión del Plan Colombia y el Banco Mundial. Actualmente trabaja en la Universidad de Toronto y es miembro del Centro de Estudios Internacionales de dicha universidad. Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Labor Market Policies in Canada and Latin America: Challenges of the New Millennium* (2000); *Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America* (1998); y *Labor Markets in Developing Countries* (2008). <berry2@chass.utoronto.ca>.

**Fernando Calderón.** Es doctor en Sociología por la École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Ha sido profesor de la Universitat Oberta de Catalunya, así como en prestigiosas universidades de Estados Unidos y Sudamérica. Fue secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y asesor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde 2004 es asesor especial en Gobernabilidad y Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como asesor participó en los IDH de: Argentina (2002, 2005 y 2009), Bulgaria (2000), Chile (1998), Guatemala (2007), Honduras (1998 y 2005), IDH global

(2003 y 2004), Panamá (2008) y Sao Tomé y Príncipe (2002). También fue coordinador de los informes nacionales de Bolivia (1998, 2000, 2002 y 2004) y Chile (1996), así como de los informes departamentales de Bolivia. Entre sus publicaciones destacan: *Esa esquivia modernidad* (con Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn); *Sociedades sin atajos. Cultura política y reestructuración en América Latina* (con Mario dos Santos); *La política en las calles* (con Alicia Szmukler); y *La reforma de la política. Deliberación y Desarrollo*.

**Michael R. Carter.** Es Ph.D. en Economía por la Universidad de Wisconsin. Desde 1984 trabaja como profesor del Department of Agricultural and Applied Economics, de dicha universidad. Es director del BASIS Collaborative Research Support Program y profesor del Department of Agricultural and Resource Economics, de la Universidad de California, Davis. Entre sus principales publicaciones se encuentra: *Risk Rationing and Wealth Effects in Credit Markets: Theory and Implications for Agricultural Development* (con S. Boucher y C. Gurikinger) (2008); *The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-based Approach* (con Christopher Barrett) (2006); y *Social Capital and the Reproduction of Inequality in Socially Polarized Economies* (con Tewodaj Mogues) (2005). <mrcarter@wisc.edu>.

**Félix Jiménez.** Es Ph. D. en Economía por la New School University de Nueva York y magíster en Economía por El Colegio de México. Fue Adolph Lowe Fellow en la New School University y recibió el Frieda Wunderlich Memorial Award por su tesis de doctorado. Actualmente es profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP y docente del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido director general de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas y gerente de finanzas del Banco de la Nación. Realiza consultarías para Organización Internacional del Trabajo-OIT. Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Reglas y Sostenibilidad de la Política Fiscal. Lecciones de la experiencia peruana* (2008); *Macroeconomía. Enfoques y modelos* (2 volúmenes) (2006-2007); *La variación de los Salarios promedio y de los salarios mínimos en la economía Ecuatoriana* (2003); y *Ventajas Comparativas y Economías de Escala en las Teorías del Comercio Internacional* (2000). <fjimene@pucp.edu.pe>.

**Daniel Martínez Fernández.** Es licenciado en Sociología por la Universidad de Oviedo. Estudió Sociología Rural en la École des hautes études en sciences sociales (EHESS). De 2004 a 2006 trabajó como director regional de la OIT para las Américas. Actualmente está jubilado y realiza asesorías y consultarías en temas laborales. Ha publicado diversos artículos y libros sobre temas laborales y de desarrollo. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: *El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial. Una mirada desde los países americanos* (2004); *La globalización gobernada. Estado sociedad y mercado en el siglo XXI* (con M. L. Vega) (2002); y *Productividad y empleo en la apertura económica* (editada junto con Víctor L. Tokman) (1999). <martinezcue@gmail.com>.

**Branko Milanovic.** Es doctor en Economía y Estadística por la Universidad de Belgrado. Trabaja en el departamento de Investigaciones Económicas del Banco Mundial. Es College Park Professor de la Universidad de Maryland e investigador asociado de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. Sus publicaciones principales son: *World's Apart* (2005); *Income and Influence* (con Ethan Kapstein) (2003); e *Income, Inequality and*

*Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* (1998). <bmilanovic@worldbank.org>.

**John Morrow.** Es magíster en Economía por la Universidad de Wisconsin. Desde el 2006 estudia su programa de doctorado y es asistente de investigación en el Department of Agricultural and Applied Economics de dicha casa de estudios. Investiga las causas de la desigualdad social y la economía política. Es autor de los siguientes trabajos: «Is Skill Diversity a Source of Productivity and Exports in Developing Countries?» (2009) y «Voter Learning and Political Dynamics in Transition Economies» (con Michael Carter) (2009). <morrow1@wisc.edu>.

**Philip Musgrove.** Es Ph. D. en Economía por el Massachusetts Institute of Technology. Desde 2005 es el Deputy Editor de la revista *Health Affairs*, dedicada a las políticas de salud. De 1964 a 1968 y de 1971 a 1981 fue investigador en el Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana. Entre 1982 y 1990 trabajó como economista de salud en la Organización Panamericana de Salud. De 1990 a 2002 fue economista del Banco Mundial. Entre 2002 y 2005 fue uno de los editores del *Disease Control Priorities Project*, con sede en Bethesda. Sus principales publicaciones son: *World Development Report 1993, Investing in Health* (con co-autores) (1993); *Health Economics in Development* (2004); y *Disease Control Priorities in Developing Countries* (con co-autores) (2006). <pmusgrove@projecthope.org>.

**José Antonio Ocampo.** Es Ph. D. en Economía por la Universidad de Yale y bachiller en Economía y Sociología de la Universidad de Notre Dame. Ha desempeñado cargos en el gobierno colombiano como ministro de Agricultura y Desarrollo y de Hacienda y Crédito Público. Fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y de las Naciones Unidas. En agosto de 2003 fue designado por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, como Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales. En la actualidad es profesor del School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia. Entre sus principales publicaciones se encuentran: «Economía y democracia» (2005). En *La agenda ética pendiente de América Latina*; «Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX» (con María Ángela Parra) (2003); «Price-based capital account regulations: the Colombian experience» (Con Camilo Ernesto Tovar) (1999); *Equity, development and citizenship* (2001); y «Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa» (con Fabio Sánchez Torres y Camilo Ernesto Tovar) (2000). <jao2128@columbia.edu>.

**José S. Rodríguez González.** Es magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Actualmente trabaja como profesor principal del Departamento de economía de la PUCP. Estuvo a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación. Actualmente coordina la maestría en Políticas Educativas de la PUCP. Sus principales publicaciones son: *Investigación y política educativa en el Perú* (con Martín Benavides) (2006) y *Adquisición de educación escolar básica en el Perú: uso del tiempo de los menores en edad escolar* (2002). <jrodrig@pucp.edu.pe>.

**Frances Stewart.** Es especializada en Desarrollo Económico por la Universidad de Oxford. Trabaja actualmente como director del Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House. Es fellow del Somerville College de la Universidad de Oxford. Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Adjustment with a Human Face* (con G. A. Cornia y R Jolly) (1987); *War and Underdevelopment* (con Valpy Fitzgerald and Associates) (2001); y *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence* (2008). <frances.stewart@qeh.ox.ac.uk>.

**Rosemary Thorp.** Es magíster por la Universidad de Oxford. Recientemente se ha jubilado de la Universidad de Oxford, donde trabajó desde 1970 como Lecturer y después Reader en Economía de América Latina. Es Emeritus Reader in the Economics of Latin America y asistente asociado del Latin American Centre and Queen Elizabeth House. En el año 2002 obtuvo la cátedra Carlos Rodríguez Pastor en la PUCP. Entre sus principales publicaciones se encuentran: *Perú 1890-1977: Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta* (con Geoff Bertram) (1985), la versión en inglés se publicó en 1978; *Progreso, Pobreza e Exclusión: una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX* (1998); y «Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú» (con Ismael Muñoz y Maritza Paredes) (2006). <rsmrythorp@aol.com>.

**Silvana Vargas Winstanley.** Es Ph.D. en Sociología Rural y Demografía por la Penn State University. Trabaja como investigadora asociada y profesora visitante en la Universidad Nacional Agraria La Molina. Entre sus publicaciones destacan: «Escolaridad y trabajo infantil: asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana» (con José Rodríguez) (2008) y «Estudios de Línea de Base en América Latina y El Caribe: 25 Buenas Prácticas» (2005). <anavlis3@yahoo.com>.