AAN8421

Número
2

# Documentos del Proyecto Pobreza

*Borradores de Trabajo*
***La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones***

Universidad Católica Andrés Bello
Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales

Noviembre de 1997
Caracas - Venezuela

# POBREZA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Luis Zambrano S.

HC239.5
P673
e.2

# Pobreza y Crecimiento Económico
## La Perspectiva Latinoamericana

Luis Zambrano S.

*Borradores de Trabajo*
***La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones***
No. 2 - Julio 1998

## Presentación del Proyecto

*En 1996, un grupo de personas convocadas por la Asociación de Universidades Jesuíticas de América Latina (AUSJAL) se reunión en Caracas para discutir un proyecto embrionario de investigación sobre la pobreza en el subdesarrollo con una perspectiva Latinoamérica. A raíz de esa discusión el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello presentó un proyecto de investigación para el caso venezolano.*

*Este proyecto se planteó como un conjunto de investigaciones parciales cuyo objetivo general es la identificación de los obstáculos (o causas) que impiden que los grupos sociales que calificarían como pobres dejen de serlo. Las causas u obstáculos para la superación de la pobreza se enmarcan en lo que el proyecto de investigación delimita como:*

- *Determinantes Socio-culurales*
- *Determinantes Económicos y, los*
- *Determinantes Político-Institucionales*

*Cada uno de estos determinantes de la pobreza corresponden a una diferenciación analítica del problema y se enmarca en lo que son los campos o disciplinas para el estudio de la sociedad, las cuales, para los efectos del estudio propuesto, representan investigaciones parciales del proyecto global de carácter multidisciplinario .*

*La aspiración es que el encuentro de los distintos abordajes del problema permita la construcción de una perspectiva global sobre la pobreza en Venezuela, la cual se alimente de los resultados que vayan arrojando las distintas investigaciones parciales y su lectura permanente a partir de la confrontación con teorías agregadas sobre el tema de la pobreza.*

*Este esfuerzo de largo plazo, residenciado en la UCAB a través de su Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, sólo ha sido posible gracias al auspicio de la Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, organización que nuclea a un conjunto de empresas y personas, las cuales además de ser el soporte financiero al proyecto, velan por que los estudios tengan aplicación práctica y sean fuente de inspiración para las acciones públicas del Estado y la sociedad civil venezolana.*

## El Autor

*Luis Zambrano Sequín es venezolano, economista de la Universidad Central de Venezuela y con Estudios de Post-grado en la Universidad de Illinois, EE.UU. Es profesor de Micro-economía en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Católica Andrés Bello. Fue el Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB y es el coordinador del Area Económica de este Estudio. En la actualidad goza de un permiso de la UCAB para desempeñarse como sub-director de la Oficina de Asesoría Económica del Congreso Nacional.*

## Contenido

Contenido ..... 0

1. INTRODUCCIÓN ..... 2

2. AMÉRICA LATINA: POBREZA Y DESIGUALDAD ..... 2

1.1. Evolución de la pobreza y la indigencia. ..... 2
1.2. Evolución de la pobreza y la indigencia en las principales ..... 4
economías de la Región. ..... 4
1.3. Perfil de la pobreza. ..... 8

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. ..... 10

2.1. Crecimiento económico y nivel de pobreza. ..... 10
2.2. Distribución de ingreso y crecimiento económico. ..... 10
2.3. Volatilidad, pobreza y ..... 11
distribución. ..... 11
2.4. Rigidez del mercado laboral. ..... 12
2.5. Rigidez del mercado ..... 13
crediticio. ..... 13
2.6. Modelo de crecimiento ..... 13
económico, pobreza y distribución ..... 13

3. REFORMAS ECONÓMICAS, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ..... 14

3.1. Reforma comercial. ..... 16
3.2. Reforma fiscal. ..... 16
3.3. Reforma financiera. ..... 16
3.4. Reforma laboral ..... 17
3.5. Privatización. ..... 18
3.6. Apertura y exportación de recursos naturales. ..... 19

CONCLUSIONES. ..... 20

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ..... 22

# 1. Introducción

Durante la última década el tema de la pobreza ha adquirido una nueva dimensión en América Latina, tanto en la agenda de la investigación académica como en la de la política económica.

Los estudios recientes sobre el tema apuntan a una serie de conclusiones que han ganado un creciente consenso. Entre estas podrían destacarse las siguientes:

- la desigual distribución del ingreso y la pobreza son más causas que consecuencia del crecimiento económico.
- el progreso en la reducción de la pobreza ha sido acompañado por un empeoramiento en la desigualdad.
- los canales a través de los cuales la desigualdad en la distribución del ingreso afecta el crecimiento económico están asociados a sus efectos sobre: la estabilidad política y económica, los déficit fiscales, la debilidad de los mercados financieros y la escasa inversión en capital humano.
- la estabilización económica de la Región ha contribuido a la reducción de la desigualdad pero el deterioro del capital humano ha más que compensado este logro.
- la lenta reducción de la pobreza se explica por la desigualdad en la posesión de los activos. Los pobres carecen de acceso a los activos necesarios para incrementar su productividad y sus ingresos.
- los factores claves para reducir la pobreza están asociados a: la consolidación de los derechos de propiedad, el acceso al sistema legal y al crédito, y la institucionalización de un sistema competitivo justo.

Este trabajo trata sobre los aspectos involucrados en estas conclusiones. En la primera parte del documento se muestra la magnitud y evolución del problema de la pobreza y la desigualdad en América Latina. En la segunda sección se presentan las principales hipótesis por medio de las cuales se pretende explicar la relación observada entre el crecimiento económico, la pobreza y la distribución. En la tercera parte, la atención se concentra en las implicaciones que sobre el tema de la pobreza y la distribución del ingreso han tenido las reformas estructurales que han caracterizado la década de los años noventa en la mayor parte de los países Latinoamericanos. Finalmente se sintetizan las conclusiones más relevantes.

# 2. América Latina: pobreza y desigualdad.

## 1.1. Evolución de la pobreza y la indigencia.

En los últimos quince años la evolución económica de América Latina puede dividirse en dos grandes períodos: la crisis de la deuda externa, que dominó la mayor parte de los años ochenta, y las reformas estructurales que han caracterizado a la mayoría de los países de la Región desde finales de los ochenta hasta los actuales momentos.

Durante el periodo de la crisis de la deuda, también conocido como la década perdida, el deterioro de las condiciones sociales en Latinoamérica fue impresionante. La evolución de la pobreza puede dar claro testimonio de ello. Como se muestra en el Cuadro N° 1, la población pobre se incrementó en 61,3 millones de personas, de las cuales casi 60 millones se concentraron en los espacios urbanos, siendo la mitad de ellos no sólo pobres sino indigentes. Es decir, a final de la crisis de la deuda, en América Latina 92 millones de personas devengaban un ingreso que ni siquiera alcanzaba para adquirir una canasta básica. De estos 92 millones de personas, la tercera parte se generó en los seis años que , en promedio, duró la crisis.

Cuadro N° 1

**MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA (a)**

**(Millones de Personas)**

| | Pobres (b) | | | Indigentes (c) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Años** | **Total** | **Urbano** | **Rural** | **Total** | **Urbano** | **Rural** |
| **1980** | 135,90 | 62,90 | 73,00 | 62,40 | 22,50 | 39,90 |
| **1990** | 197,20 | 120,80 | 76,40 | 91,90 | 45,40 | 46,50 |
| **1994** | 209,30 | 135,40 | 73,90 | 98,30 | 51,90 | 46,40 |

***Fuente:*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

***Notas:***

(a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.

(b) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia. (según metodología CEPAL)

(c) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia. (según metodología CEPAL)

Si bien América Latina retomó la senda del crecimiento económico en los noventa, la pobreza ha seguido creciendo aunque a tasas menos aceleradas. En efecto, a pesar de que la economía de la Región se incrementó a una tasa promedio de más de 3%, los pobres se incrementaron a una tasa promedio anual de 1,5% entre 1990 y 1994.

Es de notar, simultáneamente, que la pobreza y la indigencia se han transformado en un fenómeno esencialmente urbano. Este incremento notable de la pobreza urbana esta asociado tanto a las altas tasas de migración desde las áreas rurales a las ciudades, a los efectos de la profunda recesión de los ochenta, el sesgo excluyente del modelo de crecimiento y la incapacidad financiera y administrativa en las ciudades receptoras que han hecho colapsar los servicios públicos básicos.

A pesar de esta alta concentración de la pobreza en las ciudades, no se debe ocultar el hecho de que la población más pobre sigue viviendo en el campo (Cuadro N°2). En este sentido, y contrario a la opinión generalizada, puede afirmarse que las zonas urbanas, comparadas con las rurales, ofrecen más oportunidades de empleo mejor remunerado y que la urbanización, en cierta medida, ha contribuido a aminorar la gravedad del problema de la pobreza.

Cuadro N° 2

**PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA EN AMERICA LATINA (a)**

| | Pobres (b) | | | Indigentes (c) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Años** | **Total** | **Urbano** | **Rural** | **Total** | **Urbano** | **Rural** |
| **1980** | 35,00% | 25,00% | 54,00% | 15,00% | 9,00% | 28,00% |
| **1990** | 41,00% | 36,00% | 56,00% | 18,00% | 13,00% | 33,00% |
| **1994** | 39,00% | 34,00% | 55,00% | 17,00% | 12,00% | 23,00% |

***Fuente:*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

***Notas:***

(a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.

(b) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia. (60$ per cápita)

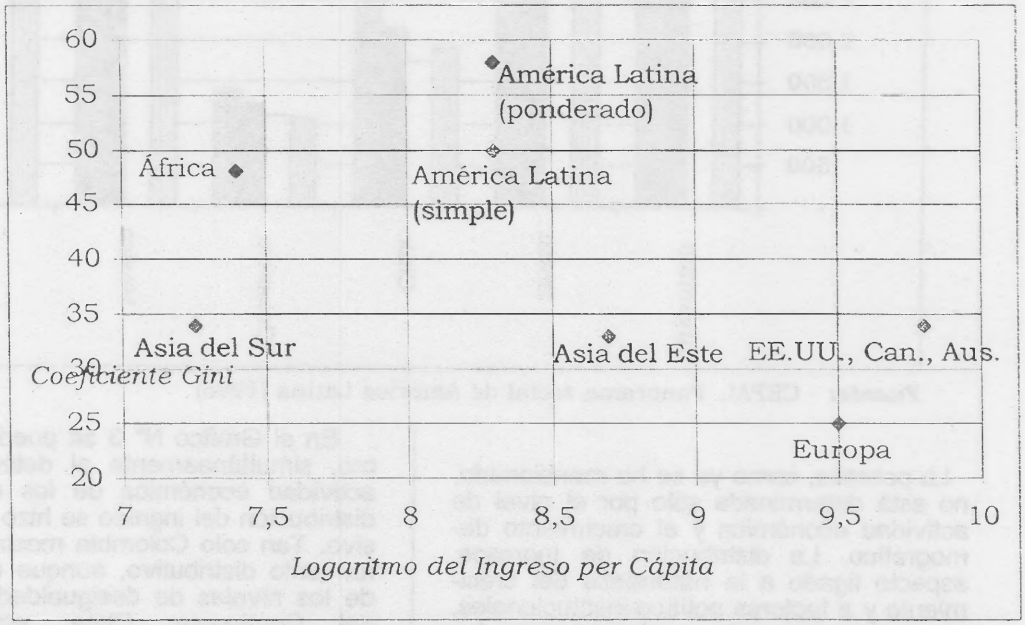
(c) Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia. (30 $ per cápita)

Por otra parte, hay evidencias sólidas de que el efecto de reducción de la pobreza producido por el crecimiento económico ha sido contrarrestado, en parte, por un

empeoramiento paralelo en la distribución de la riqueza (Bénabou, 1996).

Tal y como se muestra en el Gráfico N°1, América Latina destaca como la Región de mayor desigualdad en el mundo, bastante distante incluso de Africa y los países del Asia del Sur. Esta conclusión es aún más firme si se tiene en cuenta la diferencia en el tamaño de las economías. La mala distribución en los activos, la inflación sostenida y elevada, la alta volatilidad de las economías y los shocks externos adversos severos y recurrentes, característicos de los ochenta profundizaron la ya tradicional mala distribución de la riqueza y el ingreso en Latinoamérica.

**Gráfico N° 1**
**DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PARA LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90**




***Fuente:*** - Londoño y Szekélv (1997) con base en Deininger y Squire (1996).

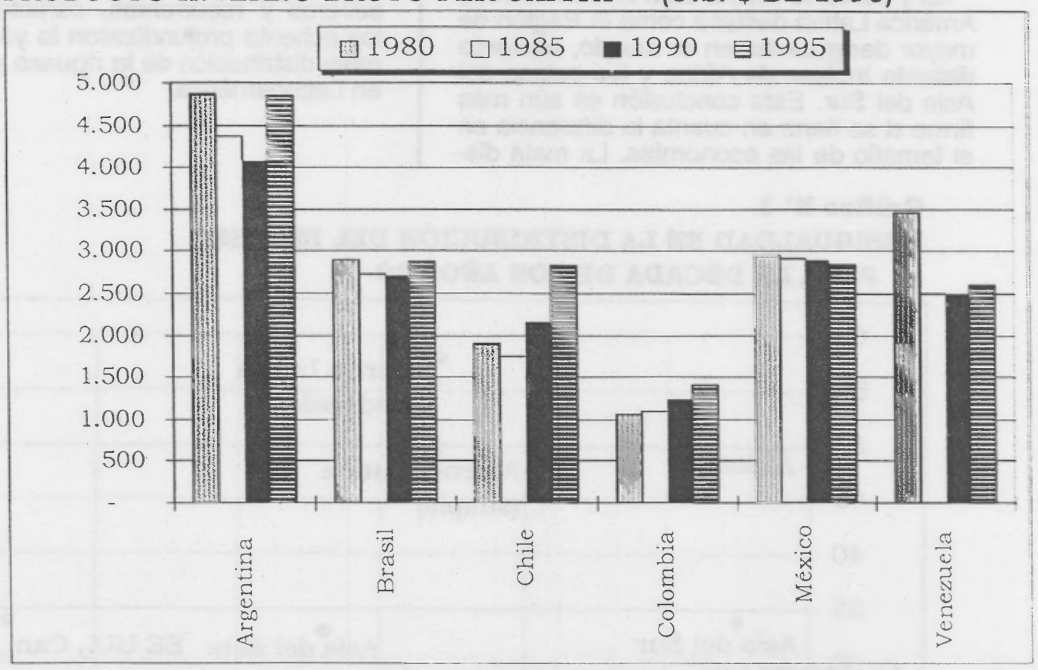
## 1.2. Evolución de la pobreza y la indigencia en las principales economías de la Región.

En el Gráfico N° 2 se puede observar con claridad el deterioro en el nivel de vida que significó la década de los ochenta en las principales economías de la Región. A excepción de Colombia, un país de reformas graduales y continuas pero de un relativamente bajo ingreso, en todos estos países se deterioró el ingreso per capita durante el periodo de la crisis de la deuda externa. Chile, la nación que comenzó más tempranamente su profundo proceso de reformas estructurales empezó a recuperarse a mediados de los ochenta y su economía se ha expandido rápidamente en los noventa. Argentina y Brasil, comenzaron sus reformas a comienzos de los noventa retomando el crecimiento pero todavía no han recuperado los niveles de ingreso per capita que tenían antes al comenzar la crisis. En México el ingreso por habitante se ha deteriorado progresivamente, aunque se ha reducido ostensiblemente la tasa de deterioro, aún considerando los efectos negativos del "efecto tequila".

El caso de Venezuela es, sin lugar a dudas, el más notable. El ingreso per capita se ha reducido notablemente, casi mil dólares ó un 28%. La reversión de las reformas económicas, la crisis en su sistema financiero y la inestabilidad político institucional que han afectado a esta economía son factores que, naturalmente, han contribuido a este resultado. Factores que, por cierto, no pudieron ser contrarrestados por un relativo buen desenvolvimiento del mercado petrolero.

**Gráfico N° 2**

**PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA (U.S. $ DE 1990)**

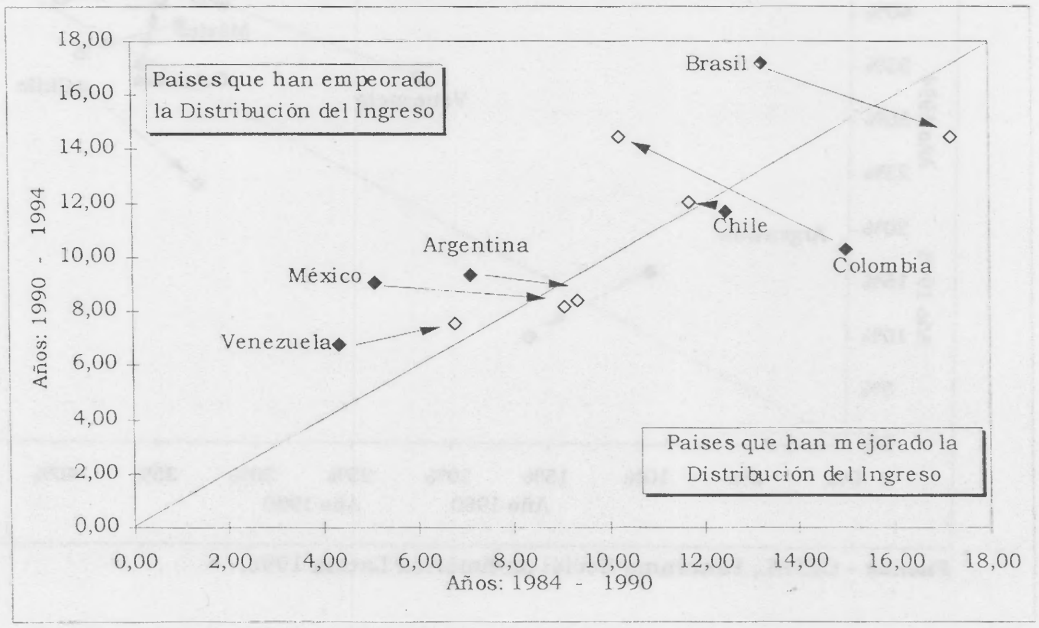



***Fuente:*** - CEPAL. Panorama social de América Latina (1996)

La pobreza, como ya se ha mencionado, no está determinada sólo por el nivel de actividad económica y el crecimiento demográfico. La distribución de ingresos, aspecto ligado a la naturaleza del crecimiento y a factores político-institucionales, puede complementar o contrarrestar los efectos del crecimiento económico y demográfico.

En el Gráfico N° 3 se puede notar como, simultáneamente al deterioro de la actividad económica de los ochenta, la distribución del ingreso se hizo más regresiva. Tan solo Colombia mostró un mejoramiento distributivo, aunque desde unos de los niveles de desigualdad más altos del Continente. Chile, prácticamente mantuvo sus niveles de desigualdad constantes durante los últimos quince años.

## Gráfico N° 3
## DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: RELACIÓN ENTRE EL INGRESO MEDIO DEL 10% MÁS RICO Y EL INGRESO MEDIO DEL 40% MAS POBRE

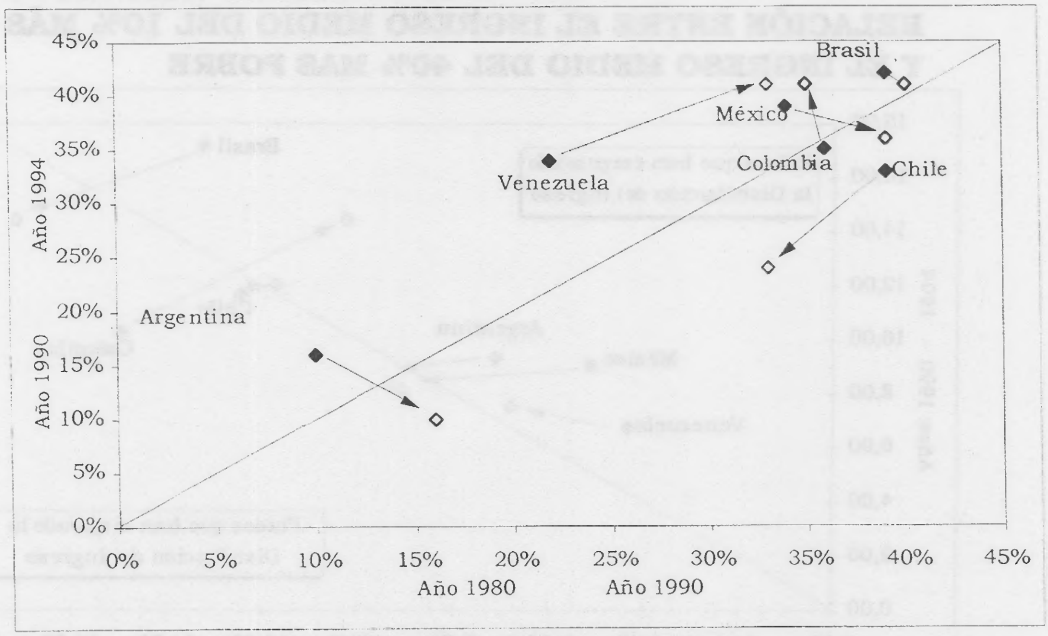



***Fuente*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina 1996

En forma similar, los años noventa se caracterizaron, en general, por reducciones en los niveles de desigualdad, aunque no se logra retornar a los valores que se tenían a finales de los setenta. Venezuela y Colombia aparecen como dos importantes excepciones, aunque por razones muy diferentes: en el caso de Colombia por los efectos fuertemente regresivos de las reformas económicas, especialmente, la reforma comercial. En cuanto a Venezuela, por el mal diseño de su política económica y la inestabilidad a la que ha estado sometida por los shocks externos e internos.

Ante estos acontecimientos relacionados con el crecimiento económico y la desigualdad, no son sorprendentes los resultados en materia de pobreza para los países que aquí se están analizando. Los niveles de pobreza, a excepción de Chile, son mayores hoy que en relación a los que se tenían hace quince años. En aquellos países dónde las reformas económicas han sido adelantadas con firmeza la pobreza se ha reducido, pero no lo suficiente cómo para avanzar más allá de lo que ya se había logrado con el modelo de sustitución de importaciones (ver Cuadro N° 3).

## Gráfico N° 4
## EVOLUCIÓN DE LA POBREZA




***Fuente*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina 1996.

Cuadro N° 3

| NIVEL Y VARIACIÓN DE LA POBREZA URBANA EN LOS AÑOS NOVENTA (a) | | | Magnitud actual de la pobreza comparada con niveles anteriores | |
|---|---|---|---|---|
| **Magnitud de la pobreza en 1994 (b)** | **Variación entre 1990 y 1994** | **Tendencia 1995-1996 (f)** | **1990** | **1980** |
| *Baja (menos de 15%)* | | | | |
| Argentina | bajó + | aumentó + | menor | mayor |
| Uruguay | bajó + | se mantuvo | menor | menor |
| *Media (15% a 30%)* | | | | |
| Chile | bajó + | bajó | menor | menor |
| Costa Rica | bajó | se mantuvo | menor | igual |
| Panamá | bajó (c) | se mantuvo | menor | menor |
| *Alta (31% a 50%)* | | | | |
| Brasil | se mantuvo | bajó + | menor | menor |
| Colombia | se mantuvo | se mantuvo | igual | igual |
| México | bajó (c) | aumento + | mayor | mayor |
| Perú | bajó + (d) | bajó | menor | igual |
| Venezuela | aumentó + | aumentó + | mayor | mayor |
| *Muy Alta (más de 50%)* | | | | |
| Bolivia | bajó + (e) | se mantuvo | menor | ... |
| Honduras | bajó | aumentó | mayor | mayor |

***Fuente:*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

***Notas:***

(a) el signo + indica que la variación de la pobreza fue supeior a 4 puntos porcentuales.

(b) porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.

(c) Período 1991-1994

(d) Período 1991-1994. Estimaciones basadas en los datos de encuestas sobre niveles de vida.

(e) Período 1989-1994

(f) Evolución estimada entre fines de 1994 y comienzos de 1996 basada en los cambios observados en los indicadores macroecnómicos estrechamente vinculadas a las variaciones de la magnitud de la pobreza.

## 1.3. Perfil de la pobreza.

La condición de pobreza, como es sabido, no se distribuye uniformemente entre los principales grupos poblacionales. En América Latina los grupos particularmente vulnerables son: las mujeres, especialmente las solteras que son cabezas de familia, los niños y adolescentes (ver Cuadro N° 4), los incapacitados, los viejos y los indígenas.

Los hogares pobres son siempre más numerosos, y con una alta proporción de miembros económicamente dependientes: niños y ancianos. La decisión de tener muchos hijos, como sucesivos trabajos han mostrado (Banco Mundial, 1990), más que ser una consecuencia de un bajo nivel educativo y cultural, sería más bien el resultado de una conducta sensata ante el fenómeno de la pobreza. La mano de obra infantil y el rol de las familias numerosas como mecanismo institucional para reducir los costos individuales asociados a la seguridad social, son poderosas razones para explicar las aptitudes de los pobres ante la natalidad y el agrupamiento en familias relativamente grandes.

Uno de los problemas que se ha ido agravando al incrementarse la tasa de urbanización ha sido, justamente, el de la desintegración de la unidad familiar multigeneracional, lo que ha convertido a la población anciana en un grupo particularmente vulnerable. Este problema no parece tener solución en el contexto de los nuevos mecanismos que se están diseñando en la Región en sustitución de los regímenes tradicionales de seguridad social.

En todos los países de la Región las mujeres tienden a ser más pobres que los hombres. Las razones de ello tienen que

ver con: la menor tasa de alfabetización femenina, los obstáculos culturales, legales y sociales derivados de una larga tradición discriminatoria y los menores salarios que se les pagan. La presencia cada vez mayor de mujeres solteras como cabeza de familia (ver Cuadro N° 5) esta agravando la situación de pobreza con una alta incidencia sobre niños y adolescentes.

La existencia de niños como parte de la fuerza de trabajo es una característica resaltante en América Latina, tanto en los espacios urbanos como rurales. Este fenómeno explica el bajo nivel de escolaridad entre los niños pobres. El impresionante deterioro de la calidad de la educación primaria en los países de la Región no ha hecho sino incrementar la deserción escolar, dado el bajo retorno que tiene para las familias de bajos recursos (Birdsall y Londoño, 1997).

Tal y como puede observarse en el Cuadro N° 6, para una muestra de países de la Región, la brecha en el grado de escolaridad de los niños de las familias pobres con relación a las no pobres es muy significativa. Hay países que son excepciones, como son los casos de Chile y Uruguay, pero lo típico en Latinoamérica es que difícilmente un niño de una familia pobre finalice la educación primaria.

**Cuadro N° 4**
**América Latina: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO POR SEXO Y EDAD (1994)**

| | TOTAL | 15-24 AÑOS | 25-34 AÑOS | 35-44 AÑOS | 45 AÑOS Y MÁS |
|---|---|---|---|---|---|
| **TOTAL** | 7,49% | 15,21% | 6,66% | 4,69% | 3,71% |
| **HOMBRES** | 6,65% | 13,78% | 5,33% | 3,93% | 4,05% |
| **MUJERES** | 8,77% | 17,30% | 8,53% | 5,68% | 3,08% |

***Fuente:*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

**Cuadro N° 5**
**América Latina: PORCENTAJE DE HOGARES ENCABEZADOS POR MUJERES SEGÚN ESTRATO DE POBREZA.**

| | Total Hogares | Indigentes | Pobres no Indigentes | No Pobres |
|---|---|---|---|---|
| **1981** | 20,89% | 34,78% | 23,33% | 19,22% |
| **1986** | 21,50% | 29,67% | 21,08% | 20,25% |
| **1992** | 22,92% | 28,42% | 22,33% | 21,42% |
| **1994** | 23,00% | 26,09% | 22,45% | 22,18% |

***Fuente:*** - CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

Cuadro N° 6

**NIÑOS DE 14 ó 15 AÑOS DE EDAD QUE HAYAN COMPLETADO AL MENOS SEIS AÑOS DE ESTUDIO (Zonas Urbanas, año 1994).**

| Países | Total | Cuartiles de Ingreso | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| **Brasil** | 46,1% | 26,3% | 44,5% | 62,0% | 77,3% |
| **Chile** | 90,8% | 86,4% | 92,5% | 95,3% | 96,0% |
| **Colombia** | 76,6% | 66,4% | 76,8% | 84,4% | 88,0% |
| **Costa Rica** | 89,2% | 80,3% | 94,7% | 91,6% | 98,0% |
| **Honduras** | 75,6% | 62,5% | 71,2% | 81,0% | 91,1% |
| **Paraguay** | 85,2% | 80,8% | 89,4% | 89,8% | 90,7% |
| **Uruguay** | 90,0% | 87,0% | 93,0% | 94,9% | 95,1% |
| **Venezuela** | 86,1% | 79,2% | 87,7% | 91,8% | 91,6% |

***Fuente:***- CEPAL, Panorama Social de América Latina (1996)

## 2. Crecimiento económico, pobreza y distribución del ingreso.

Uno de los aspectos en los que se hace recientemente énfasis, en la literatura sobre el crecimiento económico, es la distinción entre nivel de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. Diferenciar estos dos aspectos es fundamental a los efectos de definir los objetivos e instrumentos de la política económica.

### 2.1. Crecimiento económico y nivel de pobreza.

La reducción de la pobreza no debe ser sólo una intención ética. La existencia de importantes núcleos de pobreza constituye un profundo obstáculo que imposibilita el crecimiento económico sostenido e impide la construcción y consolidación de regímenes donde imperen las libertades democráticas.

La pobreza es la principal causa de una baja calidad de vida que impide el funcionamiento eficiente de las familias, el sistema escolar y el resto de las instituciones encargadas de la socialización de los niños y adolescentes y con ello enfrentar problemas como la violencia, la drogadicción y la acumulación del capital social requerido para poder sostener e incrementar la riqueza de un país.

Los elevados niveles de pobreza impiden el desarrollo de las economías externas vinculadas a la educación y la salud públicas. En los últimos veinte años, los nuevos desarrollos en la teorías endógenas del crecimiento económico han enfatizado la idea del capital humano como una inversión y no un gasto y la acumulación de este tipo de capital como un elemento crítico para explicar el comportamiento de las diferentes economías. Una economía más flexible, requisito para el éxito en un mercado cada vez más globalizado, exige una población bien dotada de capital humano.

### 2.2. Distribución de ingreso y crecimiento económico.

La causalidad entre crecimiento económico y mejoras en la distribución del ingreso ha sido sólidamente establecida por la investigación académica y empírica. En general, se asume que las políticas económicas dirigidas a crear un ambiente macroeconómico estable, que promueva la inversión y el crecimiento, terminarán haciendo a la distribución del ingreso menos desigual[1] y reduciendo el nivel de pobreza (Sarel, 1997).

Una mejor distribución del ingreso y de la riqueza no sólo debe considerarse como un objetivo que se justifique por razones

[1] El llamado efecto Kustnez supone que en los países con un bajo nivel de ingreso el crecimiento económico es acompañado por un empeoramiento en la distribución; a partir de un determinado nivel de actividad económica, el crecimiento y la reducción en la desigualdad se mueven en la misma dirección. Sin embargo, la evidencia empírica parece no favorecer la primera fase que prescribe la hipótesis ( Banco Mundial, 1990).

morales, sino que también debe tomársele en cuenta como un importante instrumento de política a través del cual se puede afectar el crecimiento económico en forma permanente. En este sentido, hay una relación de causalidad que va de la distribución al crecimiento.

En general, una mejor distribución del ingreso esta asociada a una mayor capacitación que facilita la adopción de nuevas ideas, nuevas tecnologías y la capacidad de adaptación de la sociedad a un ambiente económico cada vez más volátil e incierto. Así mismo, es posible afirmar que a mayor desigualdad, la elasticidad de la reducción de la pobreza al crecimiento económico se hace menor.

El grado de respuesta del ingreso de la población pobre al crecimiento económico es, definitivamente, mayor que la unidad; esto confirma la ya mencionada correlación positiva entre crecimiento y reducción de pobreza. Sin embargo, la desigualdad en la distribución actúa como un elemento que opera en la dirección opuesta. En un país con una peor distribución del ingreso y de los activos, el esfuerzo en crecimiento económico para lograr una reducción equivalente de la pobreza debe ser substancialmente mayor (Banco Mundial, 1990).

Investigaciones recientes han concluido que, dada la actual distribución del ingreso en América Latina, la tasa de crecimiento económico promedio debería duplicarse (de 3,2% a 6%) para apenas reducir el número de personas viviendo en pobreza absoluta (Burki y Perry, 1997). Mantener sostenidamente tasas de crecimiento superiores a 5% es, definitivamente, una tarea difícil; por ello, se hace necesario progresar rápidamente en los aspectos redistributivos si la reducción de la pobreza ha de ser un objetivo prioritario.

Existen varios canales por medio de los cuales la distribución del ingreso puede afectar al crecimiento económico. En primer lugar, una distribución del ingreso y la riqueza muy regresiva es una de las causas del descontento social que genera un clima de inestabilidad política y con ello eleva la incertidumbre que reduce la inversión y por tanto el crecimiento de la economía. Por otro lado, una muy desigual distribución crea las condiciones para que la tasa de tributación que grava la actividad económica se fije muy por encima del óptimo, desestimulando la inversión, el consumo y finalmente el crecimiento a largo plazo (Alesina, Roubini, Ozler y Swagel, 1992).

La relevancia de los aspectos distributivos como factor de generación de crecimiento económico, ha sido resaltada en las investigaciones orientadas a explicar la muy diferente evolución de la pobreza en los países asiáticos y latinoamericanos (Bidsall y Londoño, 1997). En general se concluye que en las economías asiáticas, al tener una mejor distribución del ingreso, los pobres tienen un mayor acceso a los activos que son necesarios para mejorar la productividad y el ingreso. Los pobres, sin la posesión de los activos adecuados, no pueden aprovechar las oportunidades que brinda el modelo de crecimiento que se pretende seguir, máxime cuando éste está sesgado hacia el uso de recursos factoriales muy específicos.

## 2.3. Volatilidad, pobreza y distribución.

La economía de la Región sigue desenvolviéndose en un ambiente sumamente vulnerable. La severidad y frecuencia de los shocks externos, el hecho de que la estabilidad macroeconómica haya dependido en buena medida de la generación de importantes déficits en cuenta corriente, acompañados de déficit fiscales crónicos, que han sido financiados con capitales externos volátiles, han generado ciclos de crecimiento muy cortos de expansión y ajustes. Esto ha provocado que la recuperación del crecimiento económico en Latinoamérica se haya producido en un ambiente considerablemente inestable, especialmente en aquellas economías que aún siguen dependiendo de sus exportaciones de materias primas.

Los pobres, al carecer de bienes y capital humano y físico, son los más vulnerables al ser los menos capaces de protegerse en situaciones imprevistas. Al carecer de activos no sólo no pueden protegerse de la inestabilidad sino que tampoco disponen de la flexibilidad para adaptarse a una situación cambiante.

Adicionalmente, los pobres son siempre los más afectados por las políticas de estabilización y ajustes. Los cambios en los precios relativos asociados, por ejemplo, a los shocks en los términos de intercambio y las políticas de ajustes que los siguen se mueven en contra de los salarios y empleos peor calificados y , en general contra el uso de la mano de obra. Las devaluaciones, aunque pueden favorecer temporalmente a los trabajadores de las empre-

sas exportadoras, terminan afectando significativamente a los consumidores urbanos de menor nivel de ingreso.

Los severos shocks en los términos de intercambio y la volatilidad del tipo de cambio real han tenido efectos adversos significativos sobre los sectores de más bajos ingresos.

La inflación asociada a estas perturbaciones ha agravado, a su vez, los problemas distributivos. Reducir la inflación es, consensualmente, un objetivo intermedio deseable si se desea reducir los niveles de pobreza a largo plazo. Sin embargo las políticas de estabilización también tienen implicaciones distributivas adversas, y es un punto de discusión hasta dónde las medidas de ajuste compensan los beneficios de una mayor estabilidad de precios. La reducción de la inflación supone, normalmente, una reducción del gasto público incluyendo las transferencias y las erogaciones en los programas y servicios sociales. Aún no hay respuestas conclusivas sobre estos asuntos, pero es claro que si la estabilización no está acompañada por un rápido crecimiento económico, las ganancias en términos de ingreso y distribución hacia los sectores más vulnerables serán insignificantes e incluso puede no haberlas (Sarel, 1997).

## 2.4. Rigidez del mercado laboral.

El mercado de trabajo en América Latina está claramente segmentado entre trabajadores formales e informales. Los trabajadores formales devengan mayores salarios, tienen una mayor productividad, están cubiertos por los sistemas de seguridad social, los protegen los sindicatos y tienen trabajos más permanentes.

Un problema estructural radica en la lenta evolución de la demanda de trabajadores en el sector formal. La tasa de crecimiento de este tipo de trabajadores se ha estancado en muchos de los países de la Región o evoluciona a tasas que están muy por debajo de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (Burki y Perry, 1997). La Organización Internacional del Trabajo estima que de cada diez nuevos puestos de trabajo en Latinoamérica, al menos ocho pertenecen al sector informal de la economía.

La exclusión progresiva del trabajo, inherente al patrón de crecimiento de los sectores modernos y formales de la economía, esta relacionada con la rigidez del mercado laboral que aqueja a todos los países latinoamericanos. El alto grado de rigidez en este mercado se explica, entre otras cosas, por:

- una alta protección del empleo en los sectores formales, mediante la elevación de los costos a las empresas que desean ajustar la demanda laboral,
- importantes impuestos a las nominas, que han encarecido notablemente el empleo directo por parte de las empresas,
- procesos de fijación de salarios que no están asociados a la evolución de la productividad ni de la competitividad de las empresas,
- costosos mecanismos para la resolución de los conflictos laborales,
- severas limitaciones para desarrollar la contratación temporal de mano de obra.

En casi todos los países se están tomando acciones que apuntan a reformar los mercados laborales con vistas a hacerlos más flexibles, superando los problemas señalados. La conflictividad social que han generado estas reformas han hecho retrasar considerablemente el avance hacia mercados laborales más eficientes.

El problema de la exclusión de los pobres enfrenta otras restricciones adicionales. El nuevo patrón de desarrollo que está surgiendo en América Latina está sesgado hacia la demanda de trabajadores calificados, lo que plantea el problema de la dotación de activos en manos de la población de más bajos recursos. El estar saludable y educado es una condición necesaria para poder tomar ventajas de las oportunidades que ofrece el crecimiento. No puede aspirarse a una reducción de la desigualdad si el capital humano está, como ya se ha mencionado, mal distribuido.

Las restricciones al acceso a la educación y la salud, junto con la pésima calidad de los servicios que se entregan a los pobres, no hace sino agravar los problemas de exclusión inherentes al patrón de crecimiento. Con un sector educativo público donde la mitad de los que inician la escuela primaria nunca la terminarán, y los que lo hacen están muy mal dotados en relación a lo que reciben quienes no son pobres, será muy difícil cambiar las tendencias en relación al crecimiento del empleo informal.

## 2.5. Rigidez del mercado crediticio.

A las rigideces del mercado laboral hay que agregar las del mercado crediticio que terminan discriminando en contra de los sectores más pobres. Las restricciones de acceso al crédito profundizan el carácter excluyente del patrón de crecimiento.

Incluso un incremento en la dotación de capital humano de los pobres no resuelve el problema de la exclusión de los mercados financieros. Dadas las características institucionales y reglamentarias del sistema financiero y el hecho de que el capital humano no puede ser apropiado, las instituciones financieras no pueden utilizar este capital como colateral de los prestamos. Aunque los retornos de la inversión en salud y educación sean muy altos, los pobres se ven afectados por fuertes restricciones de liquidez que limitan sus posibilidades para aprovechar las oportunidades que surgen con las reformas.

Adicionalmente al problema de los colaterales, los costos de prestar recursos a los pobres son substancialmente altos. La alta dispersión de los agentes, especialmente en las áreas agrícolas, la escasez de información sobre la reputación de los deudores, los mayores riesgos de los sectores donde se desempeñan los pobres y la pequeña escala de los prestamos supone que, dada la actual organización del sistema financiero, prestar a los que menos tienen, aún con amplias garantías, implica altos costos en la prestación de los servicios. Esto significa, en el mejor de los casos, tasas de interés sustancialmente altas en términos reales.

Estas circunstancias imponen la necesaria presencia del Estado como ente canalizador de recursos financieros hacia estos sectores que el mercado naturalmente tiende a excluir. Debe acotarse, sin embargo, que la manera tradicional como esta asistencia se ha prestado (entes financieros especializados de carácter público, corporaciones de desarrollo, fijación de tasas de interés preferenciales, crédito dirigido etc.) ha sido extremadamente ineficiente requiriéndose modificaciones profundas en el diseño institucional público y privado que mejore la focalización, reduzca los costos y aumente los coeficientes de recuperación de los recursos utilizados. Respuestas específicas a estos requerimientos aún están en fase embrionaria, algunas experiencias en países centroamericanos parecieran ofrecer esperanzas de encontrar soluciones efectivas (Banco Mundial, 1997 y Burki y Perry, 1997)

## 2.6. Modelo de crecimiento económico, pobreza y distribución.

El patrón de distribución del ingreso, si bien es muy importante, no es el único factor que determina la correlación entre el crecimiento económico y la evolución de la pobreza. Otros factores claves son:

- la naturaleza y calidad del modelo de crecimiento,
- la capacidad de sostener el nivel de actividad, aspecto que esta asociado a la calidad de la gestión macroeconómica,
- la capacidad de generación de empleos y mejores salarios reales, y
- la calidad del gasto social y su coordinación con el resto de la política económica.

En el argot del Banco Mundial, se suele distinguir entre patrones de crecimiento de amplia base e inclusivos y modelos estrechos y exclusivos (Burki y Perry, 1997). La evolución reciente de América Latina muestra que lo que caracteriza al patrón de crecimiento que se ha ido recientemente adoptando es su baja capacidad para hacer un uso intensivo y productivo del factor trabajo. Este sesgo hacia la exclusión de este factor, y la base sectorial más bien restringida en cuanto a las actividades dinámicas se refiere, explicaría la baja elasticidad que ha mostrado la reducción de la pobreza a la evolución del nivel de actividad de la economía.

En síntesis, el escaso avance en materia de pobreza en los años recientes en América Latina se explica por: insuficiencia del crecimiento económico, débil impacto del crecimiento sobre el mercado de trabajo y un virtual estancamiento de la productividad laboral promedio.

Simultáneamente, se ha agudizado el problema distributivo con la creciente diferenciación y segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores capacitados y no calificados. De hecho, la brecha entre los ingresos devengados por los profesionales y técnicos y los trabajadores no calificados ha pasado de 40% a 60% en los últimos diez años (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1997).

## 3. Reformas económicas, pobreza y distribución del ingreso.

Los países de América Latina, sin excepción, se han involucrado en un profundo proceso de reformas económicas que se inició a partir de la segunda mitad de los años ochenta y se aceleró desde comienzos de los noventa. Siendo Venezuela el único país donde las reformas sufrieron una reversión parcial durante los dos primeros años de la administración Caldera.

Las primeras evaluaciones muestran, con bastante claridad, los efectos redistributivos adversos de tales reformas económicas, especialmente como consecuencia del sesgo hacia la demanda de mano de obra calificada y el desplazamiento de importantes contingentes de trabajadores desde el sector manufacturero y las empresas públicas hacia sectores de baja productividad y, especialmente, hacia las actividades informales (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997 y Lora y Barrera, 1997).

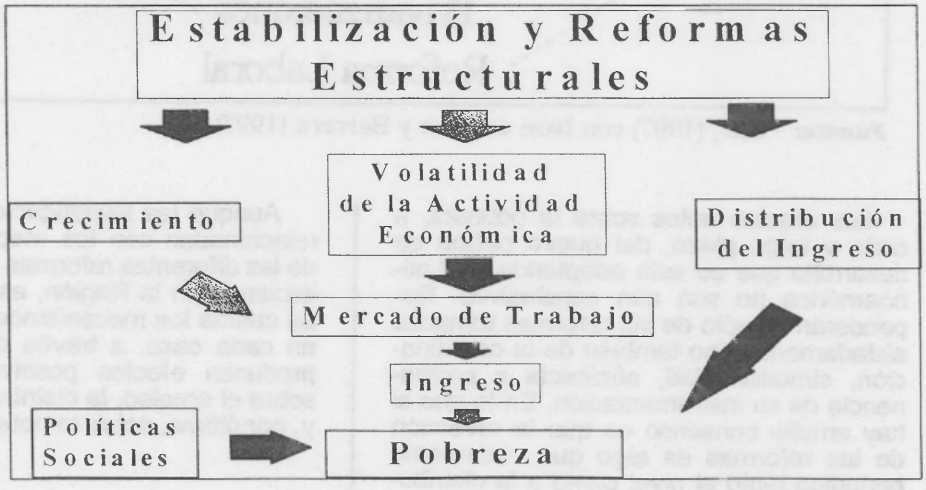
Buena parte de estos resultados se explica por el efecto que la apertura de las economías domésticas ha tenido sobre la demanda de mano de obra con mayores niveles de educación y las limitaciones de oferta de este tipo de trabajo. La restricción de la oferta es la resultante de los bajos niveles de inversión social en los períodos previos a las reformas, fundamentalmente durante la década perdida de la crisis de la deuda externa.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta los efectos directos e indirectos que las reformas específicas han tenido sobre el mercado de trabajo, los salarios, el gasto y la distribución del ingreso. La literatura sobre las reformas abunda en los factores positivos sobre el crecimiento a largo plazo de estas reformas, aspecto que sin duda es importante, pero no destaca suficientemente las implicaciones distributivas y por esta vía sobre la pobreza.

Tal y como se muestra esquemáticamente en el Gráfico N° 5, los avances en materia de estabilización macroeconómica y reformas estructurales afectan el nivel de pobreza, indirectamente, por medio de sus efectos sobre el mercado de trabajo y, directamente, a través de sus consecuencias sobre la distribución del ingreso.

La incidencia de los avances en materia de gestión macroeconómica y cambios estructurales sobre el mercado de trabajo dependen de sus impactos sobre el crecimiento económico y la reducción de la volatilidad en el nivel de actividad. El crecimiento económico y la reducción de la inestabilidad, obviamente, mejoran el nivel de empleo y, por tanto, el ingreso de los pobres. Por otro lado, dependiendo de la naturaleza del modelo de crecimiento y el carácter de las políticas de estabilización, la distribución de ingresos puede mejorar o empeorar, fortaleciendo o contrarrestando los avances del crecimiento económico sobre el nivel de pobreza.

**Gráfico N° 5**
**EFECTOS DE LA ESTABILIZACIÓN Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.**



Por último debe mencionarse el rol de las políticas sociales, estructurales y compensatorias, en cuanto mecanismos redistributivos. El diseño institucional, la coordinación de las políticas sociales y económicas y la magnitud del gasto determinan la eficiencia y profundidad con la que se pueden alterar los resultados sobre los pobres, tanto del crecimiento como del patrón distributivo.

En cuanto a los efectos de las reformas estructurales emprendidas en América Latina desde finales de los ochenta, las investigaciones recientes concuerdan en destacar un efecto importante y positivo sobre el crecimiento económico. Trabajos publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo (1997, 1995) reportan que el crecimiento económico de la Región se ha acelerado casi un 2%, en relación a lo que se hubiera obtenido si estos cambios no se hubieran emprendido.

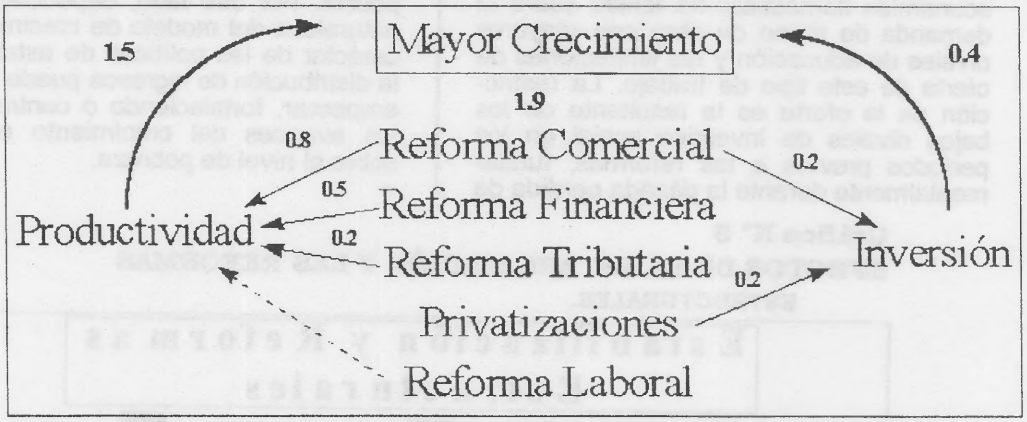
De estas reformas la que, aparentemente, ha contribuido más es la reforma comercial, explicando la mitad de este incremento. Los efectos de la reforma comercial se han transmitido, en su mayor medida, por la vía de cambios en la productividad mientras que sus impactos sobre el nivel de inversión y el empleo han sido más bien escasos.

Le siguen en importancia la reforma financiera y la reforma tributaria. Al igual que con la reforma comercial, los avances en el ámbito financiero han incidido sobre la productividad y muy poco sobre el empleo. En relación a las reformas fiscales, si bien han mejorado la eficiencia de la economía, no hay evidencia de que hayan afectado positivamente el mercado de trabajo.

Las privatizaciones han mejorado las inversiones y la gestión de las empresas, pero su incidencia sobre el empleo ha sido, más bien, negativa.

Las reformas del mercado laboral y la seguridad social, dónde menos se ha avanzado, no han podido ser evaluadas con claridad. Sin embargo, se presume que incidirán más sobre la productividad que sobre el nivel de empleo, al menos a corto y mediano plazo.

**Gráfico N° 6**
**REFORMAS Y CRECIMIENTO**




***Fuente:*** - BID, (1997) con base en Lora y Barrera (1997).

Los efectos netos sobre la pobreza, a corto y largo plazo, del nuevo patrón de desarrollo que se esta adoptando en Latinoamérica no son aún conclusivos. Dependerán no sólo de las reformas tomadas aisladamente sino también de la coordinación, simultaneidad, eficiencia y permanencia de su instrumentación. En lo que si hay amplio consenso es que la reversión de las reformas es algo que claramente perjudica tanto al nivel como a la distribución del ingreso.

Aunque las investigaciones específicas relacionadas con los efectos distributivos de las diferentes reformas se están apenas iniciando en la Región, es necesario tener en cuenta los mecanismos de transmisión, en cada caso, a través de los cuales se producen efectos positivos y negativos sobre el empleo, la distribución del ingreso y, por último, sobre la pobreza.

## 3.1. Reforma comercial.

De todas las reformas económicas donde más se ha avanzado en Latinoamérica es en la apertura comercial. Los aranceles han sido reducidos sustancialmente y las barreras para-arancelarias han desaparecido en casi todos los países de la región (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997).

Los efectos de la reforma comercial sobre la pobreza y la distribución del ingreso son bastante conocidos dada la atención que se ha dedicado a estos temas en la literatura económica clásica.

Con la apertura de la economía se estimula la producción de aquellos bienes que utilizan los factores más abundantes. Siendo que el trabajo lo es en América Latina, en principio, la reforma comercial debería aumentar la demanda de mano de obra.

Por otro lado, la exposición a la competencia externa reduce los beneficios producidos por las imperfecciones de los mercados internos y, especialmente, las rentas que la protección permitió a las empresas que explotaban estos mercados. La desaparición de estas rentas permite abaratar relativamente los bienes transables y por esta vía mejorar los salarios reales, aumentando la capacidad de compra de los sectores de más bajos ingresos.

Además, se amplían las oportunidades de inversión al reducirse la volatilidad como consecuencia de un mayor acceso a los insumos importados y una diversificación de la actividad exportadora.

Sin embargo, frente a estos aspectos positivos debemos considerar que la exposición a una mayor competencia externa afecta negativamente a aquellos sectores internos menos competitivos y presiona a las empresas a mejorar rápidamente la productividad, generándose desempleo.

Así mismo, la apertura generalmente es acompañada por un desarrollo tecnológico y la realización de inversiones sesgadas al uso intensivo del capital que terminan aumentando la tasa de desempleo estructural, al tiempo que la demanda de trabajo tiene un sesgo hacia los trabajadores más calificados.

Al volverse más abiertas las economías de la Región también reducen su habilidad para eludir los shocks externos y aumenta la exposición a los movimientos bruscos de capitales. La mayor exposición a estos shocks, y la reducción de la discrecionalidad en la política económica, hace mas inestables las economías internas y con ello se puede afectar negativamente la inversión, el crecimiento y, por tanto, el empleo.

## 3.2. Reforma fiscal.

Las reformas fiscales han estado orientadas a reducir la evasión, las excepciones, disminuir las tasas impositivas y ampliar las bases de recaudación. Todas estas medidas al hacer más estables las cuentas fiscales y reducir los mecanismos de financiamiento inflacionarios de los gastos públicos terminan mejorando los salarios reales y mejorando el clima de inversión y crecimiento de la actividad económica.

En la medida que las reformas han generado sistemas tributarios no discriminatorios, se ha favorecido la inversión y creado un clima más competitivo. Por esta vía, se fomenta el empleo al reducir imperfecciones de mercado vinculadas a políticas tributarias no neutras que pechaban con impuestos a la nomina aquellas actividades que hacían uso intensivo del factor trabajo.

Paralelamente, la sustitución de la imposición directa por impuestos indirectos, como el IVA, han hecho, al menos teóricamente, mas regresiva la estructura tributaria. La regresividad es aún mayor si se toma en cuenta la eliminación de excepciones impositivas y de subsidios asociados a los bienes que forman parte de los gastos de consumo de los estratos más pobres de la población.

Finalmente, la neutralidad fiscal ha significado eliminar el tratamiento especial que tradicionalmente se les daba a las actividades con bajos retornos y altos coeficientes de empleo. Con ello se ha reducido la demanda de trabajo y afectado los ingresos reales, especialmente a los trabajadores menos calificados.

## 3.3. Reforma financiera.

El avance hacia la apertura del sistema financiero ha sido lento en la mayor parte de la Región y en muchos sentidos todavía queda mucho por hacer. En todo caso se adelantan acciones que han ido reduciendo las restricciones crediticias tanto al consumo como a la inversión. Por esta vía, se estaría contribuyendo a la mayor generación de empleo y por tanto a la reducción de los niveles de pobreza.

El mayor acceso al crédito estaría también mejorando las posibilidades de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, generalmente intensivas en trabajo.

La apertura del sector financiero, cuando se ha tenido éxito, ha ido acompañada de una reducción de los márgenes de intermediación, y así del costo del crédito. Esto favorece el nivel de actividad económica y reduce los costos del financiamiento para la adquisición de bienes durables e inmobiliarios, tan importantes en la dotación de activos para los sectores menos favorecidos.

Otro beneficio de un sector financiero más competido, mejor supervisado y, en general, más eficiente ha sido, y lo será cada vez más, el presionar hacia una mayor disciplina fiscal y una menor volatilidad de la economía. Al reducirse la posibilidad del financiamiento inflacionario, se estaría contribuyendo con aquellos sectores más vulnerables de la población que cuentan con menos recursos para compensar la exacción fiscal, vía impuesto implícito en la inflación.

La apertura financiera, al mejorar la eficiencia del crédito y expandir el sistema financiero, permite una mayor flexibilidad en los mercado de bienes y servicios con lo que hace posible un mejor ajuste de la economía ante los shocks reales y financieros que continuamente la afectan.

En varios países de la Región se está avanzando en nuevas organizaciones que permitan mejorar los servicios financieros, la asistencia técnica, y el control y seguimiento de los créditos otorgados a los sectores de pequeñas y medianas empresas, e incluso a actividades informales (Burki y Perry, 1977).

Organizaciones de deudores, seguros mutuales, desarrollos de los mercados hipotecarios, créditos de proveedores, el desarrollo de los mecanismo de leasing etc., son soluciones que se están ensayando en un esfuerzo por reducir los costos transaccionales y las barreras al acceso al crédito en casi todos los países del subcontinente. Con estos mecanismos se pretende convertir en un negocio atractivo para la banca y otras instituciones financieras prestar a los pobres, eliminando a los intermediarios financieros públicos que muy poco han contribuido en el pasado a superar los problemas de la falta de apoyo financiero a los grupos más vulnerables. Si se logra que los prestamos a los pobres sean un negocio rentable, quizás se pueda superar la figura del subsidio que tan malos efectos ha tenido en el tratamiento del problema de las restricciones de liquidez en América Latina.

Al igual que con los otros tipos de reformas, hay aspectos de la reforma financiera que pueden incidir negativamente sobre la distribución del ingreso y/o los niveles de empleo. Uno de ellos tiene que ver con la eliminación de las transferencias que tradicionalmente se otorgaban a sectores de actividad económica considerados prioritarios y donde normalmente se beneficiaban a empresas que ó bien eran importantes empleadoras de mano de obra no calificada ó producían bienes vinculados a la demanda de los estratos más pobres de la población.

Otro elemento tiene que ver con la mayor facilidad con que ahora se pueden mover los capitales, haciendo más vulnerable a la economía a los shocks adversos y con ello afectando significativamente al empleo en los momentos de crisis y recesiones.

## 3.4. Reforma laboral.

El proceso de reformas que afecta al mercado laboral es relativamente reciente y es donde los avances han sido más lentos. La finalidad básica de estas reformas es aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo y, por esta vía, mejorar la capacidad de ajuste de las economías de la Región ante los shocks externos y de política económica.

La necesidad de contar con un mercado de trabajo flexible se ha hecho cada vez más evidente en la medida que los gobiernos han renunciado a utilizar el tipo de cambio y las tasas de interés como los amortiguadores de los shocks que afectan a sus respectivas economías. En estas condiciones, a menos que los salarios nominales puedan ajustarse y los trabajadores puedan movilizarse entre los diferentes sectores con rapidez, no será fácil reducir el desempleo y controlar el crecimiento del empleo informal.

Por otra parte, la flexibilidad del mercado de trabajo es un requisito para potenciar los efectos positivos de las otras reformas estructurales (Coe y Snower, 1997).

Hasta ahora las medidas que se han estado adelantando han estado más orientadas a reducir los impuestos a la nómina, cambiar el régimen de prestaciones por despido laboral para hacer menos

onerosa a las empresas los ajustes en el empleo, reducir el rol del gobierno en la fijación de los salarios y descentralizar el proceso de negociación colectiva.

En última instancia se esta pasando de un régimen laboral que intentaba proteger los salarios a uno que permite mantener el empleo. Esto puede implicar una reducción de los salarios reales, un aumento del riesgo de despido y una disminución de la protección en caso de enfermedades y vejez.

En teoría se supone que la pobreza tiende a ser mayor cuando se protege el salario que cuando se cuida el empleo, aunque aún no se cuenta con suficiente evidencia para sustentar esta conclusión empíricamente. Hay estimaciones que ubican, para una muestra de países de la Región, la elasticidad de la demanda de trabajo al salario entre 0.5 y 0.8. Esto quiere decir, que una reducción de los salarios en un 10% puede aumentar el empleo, si otras circunstancias no se alteran, en un significativo 5 a 8% (Burki y Perry, 1997).

En todo caso los efectos netos de la reforma laboral dependerán en gran medida del sesgo en la demanda de trabajo, del patrón de desarrollo que se esta instrumentando y de la dotación de capital con la que cuenten los trabajadores.

Es evidente que la acumulación acelerada, acompañada de un mayor acceso a la educación, mejoraría sustancialmente la distribución del ingreso. En este sentido, una educación más igualitaria puede incrementar tanto la eficiencia económica como la equidad (Birdsall y Londoño, 1997). Pero debe enfatizarse que una mayor dotación de capital humano reducirá la pobreza dependiendo de las oportunidades para emplear las aptitudes adquiridas, sólo así el modelo de crecimiento puede tener un carácter inclusivo.

La evaluación de la situación en los países que más han avanzado en las reformas muestra que la brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y los no calificados esta incrementándose rápidamente. Las iniciativas para acortar las diferencias de calificación son más bien escasas no habiendo mecanismos e incentivos en las empresas para instrumentar programas de entrenamiento eficientes. Igualmente, hasta los momentos, las propuestas gubernamentales para la educación de los trabajadores siguen adoleciendo de las fallas tradicionales que han hecho tan ineficiente el gasto público en esta área. El problema ha sido agravado por la insuficiencia y baja calidad de la educación básica que han recibido las generaciones recientes, especialmente quienes han acudido a la instrucción pública.

Esta situación permite prever la permanencia de importantes sectores de economía informal en los países del área. La comprensión de la naturaleza diversa de estos sectores y la racionalidad de los mecanismos de funcionamiento de esta cada vez más significativa fracción del mercado laboral es, también, una tarea por realizar. Es probable que el diseño de mecanismos institucionales y de incentivos se oriente, en buena medida, a tratar de mejorar la eficiencia de la economía informal y así cambiar positivamente la situación de los pobres que en un mayor número dependen de estas actividades.

Otro asunto, no menos importante, al cual hay que dirigir las reformas laborales tiene que ver con la focalización en la mujer trabajadora. La participación creciente de las mujeres en la fuerza de trabajo esta planteando un serio problema de atención a la niñez y esta afectando cada vez más a la familia como mecanismo fundamental de socialización. La discriminación hacia el sexo femenino y las restricciones al crédito a una importante fracción de trabajadoras que se desempeñan en el sector informal, sin lugar a dudas, son dos obstáculos de atención prioritaria .

## 3.5. Privatización.

En casi todos los países de la Región se han adelantado profundos procesos de privatización de empresas públicas y la transferencia a manos privadas de servicios que, tradicionalmente, estuvieron bajo la égida del Estado.

Las privatizaciones no sólo suponen una transferencia de propiedad, han debido ser acompañadas con cambios en los marcos regulatorios y el desarrollo de nuevas instituciones públicas y privadas.

La reducción de los subsidios a quienes más consumen, al eliminar muchas de las transferencias que se canalizaban por las empresas del Estado hacia los estratos medios y ricos de la población, ha incidido positivamente en la distribución del ingreso. Aunque esto no signifique, directamente, un incremento en los niveles de riqueza en manos de los más pobres.

Así mismo, se supone que con la apertura externa y el paso al sector priva-

do de importantes segmentos de la actividad económica se ha incrementado la competencia y la eficiencia en la producción de los bienes y servicios; a la par que se crean condiciones para desarrollar nuevas empresas en los sectores vinculados a los sectores dónde prevalecían las inversiones públicas. Por esta vía, es de presumir, que se debe mejorar tanto el empleo como los salarios reales.

La reducción, y eventual eliminación, de las pérdidas que por décadas han caracterizado a las empresas públicas suponen una menor carga sobre los contribuyentes y mejoran las cuentas fiscales. Esto hace posible que el gasto público se reestructure hacia aquellos rubros que están más directamente asociados a las necesidades de los pobres, permitiendo incrementar tanto las transferencias directas como la cantidad y calidad de los servicios públicos.

Simultáneamente con estos efectos positivos sobre la pobreza y la distribución de ingresos, las privatizaciones han reducido la magnitud de subsidios que se entregaba a los pobres a través de los bajos precios, e incluso la gratuidad, de bienes y servicios que eran producidos deliberadamente con pérdidas por las empresas del Estado. La sustitución de una racionalidad política por una racionalidad mas centrada en lo económico, ha disminuido los incentivos para atender a los sectores mas necesitados. Es posible que las ganancias de eficiencia global no compensen, al menos a corto y mediano plazo, estas pérdidas de ingresos implícitos que se asociaban a la entrega de bienes y servicios a precios muy por debajo de los costos de producción.

Otro aspecto negativo tiene que ver con los impactos sobre el nivel de empleo que acompaña a las privatizaciones. La mayoría de las empresas y servicios en manos del Estado tienden a sobre dimensionarse especialmente en lo que a mano de obra se refiere. Esto es una consecuencia natural de la lógica clientelar y populista con que se administran este tipo de organizaciones cuando son gerenciadas por la burocracia estatal. Al pasar a manos privadas, e incluso antes de que esto suceda, las nominas de estas empresas son reajustadas cuantitativa y cualitativamente. El incremento neto en el desempleo y las sustitución de mano de obra nacional son consecuencias bastante conocidas de estos procesos.

Así mismo, al reducirse la capacidad de negociación y el poder de los sindicatos, que ya no se enfrentan a una dirección motivada por factores políticos, se reducen también las elevadas reivindicaciones que eran usuales en estas empresas.

Probablemente a largo plazo el efecto de la privatización sobre el empleo y la distribución del ingreso sea positivo, especialmente cuando se potencien las incidencias indirectas de este proceso sobre el resto de la economía. Hasta ahora, sin embargo, el balance parecería, más bien, no haber incidido favorablemente sobre la población pobre (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997).

## 3.6. Apertura y exportación de recursos naturales.

Varios países importantes en Latinoamérica tienen una economía fuertemente concentrada en la producción y exportación de materias primas, como es el caso de Venezuela. En ellos las reformas han dependido de cuan rápido y profundamente se ha permitido la presencia de inversionistas privados externos en la producción y comercialización de los bienes y servicios que por décadas estuvo reservada, casi siempre exclusivamente, al Estado.

La apertura de estos sectores, por lo general determinantes del comportamiento de la economía interna, ha sido acompañada por importantes influjos de inversión externa muy concentradas sectorialmente y muy sesgadas hacia tecnologías intensivas de capital y orientadas a demandar mano de obra muy calificada.

Los influjos de capital y el incremento en la productividad han, a su vez, generado presiones hacia la apreciación sostenida del tipo de cambio real. Esta apreciación no ha podido ser contrarrestada por las políticas proteccionistas tradicionales, bien por que los Gobiernos no tienen como financiar y/o compensar a los sectores afectados ó por que el uso de políticas discrecionales ha sido limitado como consecuencia de la instrumentación de las mismas reformas económicas referidas a la apertura comercial y financiera.

La apreciación del tipo de cambio real ha erosionado la competitividad de las empresas nacionales, reduciendo el empleo y los salarios reales en los sectores exportadores e importadores más expuestos a la competencia internacional. La

intensidad de las inversiones, la brecha tecnológica y la economía más abierta hacen muy difícil la reconversión industrial del aparato productivo existente, y con ello la posibilidad de proteger los empleos.

De esta manera con la apertura de los sectores de producción de materia primas básicas, la heterogeneidad estructural se acentúa al ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas que operan en estos sectores y el resto que se rezaga y donde se concentra el grueso del empleo. Esto no sólo sienta las bases de mayores desigualdades sociales, al acentuar las brechas de productividad e ingresos, también afecta la capacidad de crecimiento por cuanto limita el enlace entre los diversos sectores productivos y la difusión del progreso técnico.

Obviamente, en la medida que se puedan fortalecer los enlaces desde los sectores que se privatizan hacia el resto de la economía los efectos sobre el empleo y el crecimiento serán mayores a los que hoy se pronostican. Para que esto suceda no serán suficientes los cambios institucionales, se requiere de políticas macroeconómicas y sectoriales que canalicen el crédito, generen impulsos para mejorar la calidad y la difusión del progreso técnico así como mejorar sensiblemente las prácticas comerciales y gerenciales.

## Conclusiones.

La magnitud del crecimiento y la estabilidad macroeconómica son dos factores fundamentales para reducir la pobreza. Sin embargo, el mayor nivel de actividad y los niveles bajos de inflación no garantizan por si solos mejores efectos redistributivos. Aunque las políticas sociales pueden ayudar, es el patrón y calidad del crecimiento económico quien determina su traducción en empleos y salarios.

En la mayor parte de los países Latinoamericanos se han introducido profundas reformas en los ordenes económicos y político-institucionales. El balance de estas reformas en términos de reducción de pobreza y mejoras en la distribución de ingresos no ha sido, hasta ahora, satisfactorio.

Varias razones explicarían estos resultados. En primer lugar, el crecimiento económico, aunque se ha acelerado ha sido insuficiente. El impacto sobre el mercado de trabajo ha sido muy débil y se ha profundizado la brecha entre los trabajadores calificados y no calificados. El balance ha sido una lenta evolución del ingreso medio laboral en los sectores dinámicos y modernos, acompañado por un mejoramiento insignificante e incluso reducciones en los salarios reales de los sectores de actividad menos beneficiados con las reformas económicas.

La readecuación productiva, inducida por las reformas, ha fomentado los aumentos de productividad y la flexibilidad del mercado laboral reduciendo la elasticidad producto-empleo. A esto se adicionan los reducidos encadenamientos entre los sectores que han recibido los impactos favorables y el resto de la economía. razón por la cual se han filtrado los efectos multiplicadores inducidos por las nuevas inversiones y las privatizaciones.

Es posible que estos resultados sean transitorios y mejoren en la medida que las reformas maduren y se hagan más integradas, pero hay fundados temores de que el desempleo estructural y el sesgo hacia la demanda de mano de obra calificada sean fenómenos más bien permanentes.

De ser esto así, el combate de la pobreza y la evolución hacia una reducción de la desigualdad requieren de políticas específicas que distan mucho de estar definidas con claridad. Sabemos que la manera tradicional de enfocar estos problemas mediante la intervención directa del Estado, los programas compensatorios, los aportes financieros dirigidos y la prestación de servicios por oficinas gubernamentales, no son las respuestas adecuadas. Las soluciones, aún en proceso de definición, suponen nuevos diseños institucionales y mecanismos de incentivos con una buena dosis de descentralización y fomento de la iniciativa individual.

Las nuevas tendencias hacia la globalización del comercio y los mercados exigen máxima flexibilidad a las economías nacionales y una elevada dotación de capital social humano y físico. En la reducción de la pobreza solo puede avanzarse, esta claro, en la medida que se dote a la población de más bajos recursos de activos valorizables por el sesgo del patrón de crecimiento económico. Esto significa, esencialmente, incrementar la cantidad y calidad de la educación y la salud y crear las condiciones para que los mercados sean más competitivos y accesibles a pequeñas y medianas empresas. En este contexto, la seguridad jurídica y la reducción de las restricciones al crédito son objetivos estratégicos de máxima importancia si se quiere mejorar la condición de

los pobres y hacer la distribución del ingreso más progresiva.

Por último debemos insistir que la resolución del problema de la pobreza y la distribución no puede ser visto como un asunto que atañe sólo a las condiciones de los pobres para insertarse en los mercados modernos y dinámicos. Si no se crean oportunidades, si el patrón de crecimiento no tiene amplia base sectorial y es excluyente del trabajo, es poco lo que se podrá avanzar.

Hoy tenemos más y nuevas preguntas, las respuestas tradicionales han demostrado ser inviables y, en el mejor de los casos, parciales y de poco alcance. La decepción que ha causado el enorme esfuerzo de reformas, en cuanto a sus pobres resultados para incrementar el bienestar en Latinoamérica, no debe sino estimular a la investigación académica en la búsqueda de soluciones que transformen este nuevo impulso modernizador en mayores ingresos mejor distribuidos. La tarea es urgente ya que mantener la gobernabilidad depende de ello.

**Referencias Bibliográficas.**


Alesina, A. , Roubini, N., Ozler, S. y Swagel,P. (1992). " Political Instability and Economic Growth". *National Bureau of Economic Research Working Paper*, N° 4173, Cambridge, Massachussets.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). "América Latina Tras Una Década de Reformas". *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. (1995). "Hacia Una Economía Menos Volátil". *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1995.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Banco Mundial. (1990). "La Pobreza". *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990.* Banco Mundial, Washington, D.C.

Bénabou, Ronald. (1996). "Inequality and Growth". *NBER Working Paper Series*, N° 5658, july.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. (1997). "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America". *Office of the Chief Economist Working Paper.* Inter-American Development Bank.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. (1997). "Inequality and Human Capital Accumulation in Latin America". *Office of the Chief Economist Working Paper.* Inter-American Development Bank

Burki, Shadid y Guillermo Perry. (1997). *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribben in the Next Decade.* The World Bank, Washington, D.C.

Coe, David y Dennis Snower. (1997). "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labour Market Reform". *IMF Staff Papers*, Volume 44, N° 1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1997). *"La Brecha de la Equidad".* CEPAL, LC/G.1954(CONF.86/3), Santiago-Chile, marzo.

Deininger, Klaus y Lyn Squire. (1996). "Measuring Income Inequality: A New Data Set". World Bank Economic Review, September, 10(3).

Lora, Eduardo y Felipe Barrera. (1997). *"Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes".* Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.

Sarel, Michael. (1997). "How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence". *IMF Working Paper* 97/152. Washintong, International Monetary Fund, November.