

# Políticas sociales y económicas para reducir la pobreza en América Latina

Santosh Mehrotra

 Publicaciones  
Empresariales  
**UNAM • FCA**  
Publishing



**CUCEA**  
*El mejor lugar para el talento*

# **Políticas sociales y económicas para reducir la pobreza en América Latina**



# Políticas sociales y económicas para reducir la pobreza en América Latina

Santosh Mehrotra

Publicaciones  
Empresariales  
UNAM • FCA  
Publishing



**CUCEA**

*El mejor lugar para el talento*



**Dr. Enrique Luis Graue Wiechers**  
Rector

**Dr. Leonardo Lomelí Vanegas**  
Secretario General



**Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez**  
Director

**Dr. Armando Tomé González**  
Secretario General

**Dr. José Ricardo Méndez Cruz**  
Secretario de Divulgación y Fomento Editorial



UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA

**Dr. Ricardo Villanueva Lomelí**  
Rector General de la  
Universidad de Guadalajara

**Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes**  
Rector del Centro  
Universitario de Ciencias  
Económico Administrativas



---

## **Políticas sociales y económicas para reducir la pobreza en América Latina.**

Primera edición electrónica: 2022  
Fecha de la edición: mayo de 2022

D.R. © 2022 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Alcal. Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

D.R. © 2022 UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Periférico Norte 799, Los Belenes, Zapopan, Jalisco

Facultad de Contaduría y Administración  
Publicaciones Empresariales UNAM. FCA Publishing  
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria  
Alcal. Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-30-6138-4  
ISBN: 978-607-571-570-4 (U. de G.)

“Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales”.

“Reservados todos los derechos bajo las normas internacionales. Al pagar por este libro, se le otorga el acceso no exclusivo y no transferible para leer el texto de esta edición electrónica en la pantalla o, en caso de ser libro impreso, su lectura en papel. No tiene permitido reproducir total o parcialmente por cualquier medio, transmitir, descargar, descompilar, aplicar ingeniería de regresión, ni almacenarse o introducirse en sistemas de almacenamiento y recuperación electrónicos o mecánicos existentes o que se inventen en el futuro sin la autorización escrita del autor, casa editorial y/o titular de los derechos patrimoniales.”

Hecho en México

# ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | 9   |
| <b>CAPÍTULO 1.</b> La integración de las políticas macroeconómicas y sociales para desencadenar sinergias.....                               | 19  |
| <b>CAPÍTULO 2.</b> Políticas macroeconómicas e instituciones para el crecimiento a favor de los pobres .....                                 | 79  |
| <b>CAPÍTULO 3.</b> La (d)eficiencia del gasto público en los servicios sociales básicos.....   | 123 |
| <b>CAPÍTULO 4.</b> Políticas para ampliar la eficiencia y mejorar la entrega de la prestación pública de los servicios sociales básicos..... | 149 |
| <b>CAPÍTULO 5.</b> Reformas de gobierno para abordar los problemas sistémicos de la prestación estatal de los servicios básicos.....         | 161 |
| <b>CAPÍTULO 6.</b> La fiscalización y movilización de los recursos adicionales para los servicios sociales públicos .....                    | 181 |
| <b>CONCLUSIONES</b> .....  | 207 |
| <b>EPÍLOGO</b> .....   | 223 |
| <b>REFERENCIAS</b> .....   | 229 |



Este libro tiene una agenda ambiciosa. Ofrece un marco de referencia para conceptualizar políticas macroeconómicas y asumir que la gente importa. Basado en este marco, que está anclado en un estudio económico no convencional (por ejemplo, escritos poskeynesianos y evolucionarios), muestra un programa de políticas macroeconómicas alternativas que combina políticas macroeconómicas con políticas sociales. El análisis del autor es mucho más rico y mucho más relevante en políticas que en enfoques integrales ortodoxos.

Al conocer el trabajo de Amartya Sen, así como una macroeconomía estructural, el autor demuestra seguro entendimiento de las complejidades de crear políticas para reducir la pobreza.

- Prof. Ajit Singh, Economics Department, University of Cambridge

Este libro es un proyecto original para erradicar la pobreza mundial en el siglo XXI. Está basado en un ambicioso conocimiento de economía política y teoría social, y contiene un análisis comparativo meticuloso de países que han logrado disminuir este problema en bajo y alto nivel. Olvidemos a Stiglitz, superemos a Sachs. Este libro, fundamentado en más de una década de trabajo comprometido con UNDP y UNICEF, marca el verdadero punto de cambio que nos aleja del neo-liberalismo en el discurso global acerca de economía y política social.

- Bob Deacon, Professor of International Social Policy, Sheffield University, UK.

Sobre todo, el libro es innovador, claramente escrito y ofrece un comprensible rango de literatura de investigación y datos relevantes. Éste es un libro excelente y oportuno, así como un texto que es un curso clave para la maestría en Estudios de Desarrollo y Políticas Sociales.

- David Lewis, Reader, London School of Economics.





## INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano es una meta y una aspiración. Éste da relevancia al bienestar de la persona y a la plena participación del individuo en la sociedad. Es un objetivo hacia donde las políticas públicas se deben conducir. La noción de desarrollo humano también proporciona un marco alternativo más allá del enfoque tradicional del análisis económico a un nivel teórico. Esta noción está firmemente basada en el enfoque de las capacidades (Sen, 1982, 1985; Nussbaum, 2000). Se requiere un reconocimiento explícito y constante de la necesidad de integrar la política económica y social, que, por sí sola, garantice los objetivos del desarrollo humano. Esto conlleva, al menos, la integración y vinculación de la dimensión humana con el análisis del crecimiento y el desarrollo, que ya no sólo debería centrarse en las variables macroeconómicas, como la inversión y el comercio, para poder evaluar o predecir el rendimiento o el crecimiento de un país en un futuro próximo o de largo plazo. Elementos tales como la equidad de género, la salud, la nutrición y los niveles de educación de la población, son tan importantes como las variables macroeconómicas.

Hay implicaciones prácticas de política de ese marco teórico. Se podría argumentar, por ejemplo, que las instituciones financieras internacionales deberían evaluar el desempeño de un país de manera diferente durante un periodo de préstamo (por ejemplo, el periodo de aplicabilidad en su conjunto del Fondo Monetario Internacional [FMI] —Banco Mundial—, los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza por parte del gobierno en países de bajos ingresos<sup>1</sup>). Esto no debería ser meramente en términos

---

<sup>1</sup> Actualmente, se evalúan las políticas y las instituciones gubernamentales, y la determinación, hecha por el personal del Banco Mundial, de si los países son dignos de recibir financiamiento

de indicadores macroeconómicos o indicadores de gobernabilidad, sino también en términos de resultados de desarrollo humano. Esto sucede cada vez más en las reuniones de los Grupos Consultivos de Donantes, pero en última instancia los indicadores más importantes aún son los macro-económicos. El peso de las Políticas para la Inclusión Social en la evaluación de las políticas de los países, es sólo de 25%. Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, creados en 1999, son un intento de abordar el problema. La modificación de su nombre, conocido anteriormente como Documentos sobre el Marco de Políticas, podría significar un cambio sustancial en la dirección del FMI, pero las pruebas, hasta el momento, no sugieren que lo haya habido (FMI, 2004b).

En segundo lugar, si bien ha habido un aumento en la literatura que aborda muchos de estos asuntos (es decir, la relación entre las variables sociales y macroeconómicas) (Banco Mundial 1990 y 1999), los estudios generalmente aplican herramientas económicas estándar para cuestiones no económicas. Creemos que este enfoque da una imagen distorsionada de lo que es el desarrollo humano y cómo se puede lograr. En particular, el análisis de los sectores de salud y educación como si fueran mercados competitivos, podría dar lugar a recomendaciones de políticas equivocadas. Como resultado, se sugiere que el desarrollo humano, desde una perspectiva teórica, se asocie de una forma más natural con varios aspectos de la economía no ortodoxa, tales como la macroeconomía estructuralista y las teorías evolutivas de crecimiento.

---

sobre la base de la Política de País y Evaluación Institucional (por sus siglas en inglés CPIA). Hay 20 artículos para ser evaluados, cada uno con un peso de 5% de la calificación global. Se agrupan en cuatro categorías: A. Gestión económica: 1. Gestión de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos; 2. La política fiscal; 3. Gestión de la deuda pública (externa e interna); 4. Gestión y sostenibilidad del programa de desarrollo. B. Políticas estructurales: 5. Política comercial y de régimen cambiario; 6. La estabilidad financiera; 7. Profundidad del sector financiero, la eficiencia y la movilización de recursos; 8. Entorno competitivo para el sector privado; 9. Los bienes y los mercados de factores; 10. Políticas e instituciones para la sostenibilidad ambiental. C. Políticas para la inclusión social: 11. Género; 12. Equidad; 13. Construcción de recursos humanos; 14. Protección social y laboral; 15. Seguimiento y análisis de resultados de la pobreza y sus impactos. D. Gestión del sector público e instituciones: 16. Derechos de propiedad y gobierno basados en normas; 17. Calidad de la gestión presupuestaria y financiera; 18. Eficiencia de la movilización de los ingresos; 19. Calidad de la administración pública; 20. Transparencia, rendición de cuentas y la corrupción en el sector público. Para el indicador, la escala de calificación va del 1 (bajo) al 6 (alto), en la que 1 es insatisfactorio durante un periodo prolongado y 6 es bueno durante un periodo prolongado (recuperado el 2 de octubre de 2004 de <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2003.pdf>).

No pretendemos cubrir todos los aspectos del desarrollo humano en este breve libro. Nuestro objetivo es más modesto, ya que nos concentraremos en una pieza fundamental: la prestación de servicios sociales básicos (SSB) para ampliar lo que Sen llama capacidades y funcionamientos. Nos enfocaremos en cómo estos servicios pueden financiarse y prestarse de manera más efectiva para garantizar su acceso universal y equitativo, de manera que los objetivos de desarrollo del milenio (algunos establecidos para el 2005, pero la mayoría con fecha límite para el 2015) puedan, en realidad, ser alcanzados. Esta provisión de servicios básicos también está relacionada con otras dimensiones del desarrollo humano que abordaremos en el camino, especialmente cuando nuestro análisis implique recomendaciones de políticas que difieran de las del paradigma de desarrollo dominante.

La teoría económica dominante es el marco utilizado explícita o implícitamente por la mayoría de los analistas del desarrollo. Se basa en la suposición de que, dadas las preferencias y la tecnología, la producción y la distribución se efectúen de tal manera que se maximice el bienestar y se reparta del ingreso de los propietarios sobre los factores de producción en proporción directa a su contribución. De este modo, la eficiencia se maximiza y el crecimiento estará determinado por el ahorro; es decir, individuos/hogares prefieren intercambiar el presente por un consumo a futuro. Este trabajo no da lugar para participar en una crítica de este punto de vista, ya sea aplicado a los países industrializados o en vías de desarrollo.<sup>2</sup> Nuestro enfoque es diferente y podría resumirse de la siguiente manera:

En primer lugar, la producción lleva tiempo. Durante el periodo de producción, las transacciones deben ser llevadas a cabo. Éstas incluyen las compras de bienes de subsistencia por los trabajadores y las compras de insumos para la producción. Estos intercambios implican que exista suficiente materia prima para sostener a los trabajadores y facilitar la producción. Dicha materia sólo puede provenir de una producción anterior<sup>3</sup> y los productores esperan que por lo menos al final de este periodo vuelvan a existir suficientes productos con el fin de mantener a los trabajadores y la producción en el futuro.

---

<sup>2</sup> Para tal crítica, entre muchos otros véase Robinson (1956), Sraffa (1960), Shaikh (1974), Garegnani (1970), Nelson y Winter (1982), Marglin (1984), Nell (1992), Taylor (1991), Dutt (1990), Simon (1991), Hirschman (1981).

<sup>3</sup> Las importaciones sólo pueden ser compradas con la producción local o mediante préstamos. La mayoría de los países en desarrollo sabe muy bien las implicaciones insostenibles del endeudamiento.

En segundo lugar, los productores esperan obtener ganancias y acumulación (y, por consiguiente, crecimiento), de lo contrario no habría ningún incentivo para producir. Aunque los productores individuales pudieran fallar, la sociedad en su conjunto debe producir suficientes materias primas para su supervivencia (para mantener a los trabajadores y la producción, es decir la *reproducción social* como se describe en el párrafo anterior). Por otra parte, a nivel global se necesita un superávit (vagamente interpretado como la producción más allá de la reproducción social) como un incentivo para la producción y para permitir la acumulación (es decir, el crecimiento económico).

En tercer lugar, todos los productos (los necesarios para la *reproducción social* y los que representan un superávit) necesitan ser distribuidos. Esta distribución puede o no reflejar la contribución al rendimiento. Rara vez se hace, ya que se basa en el poder de negociación relativo de los diferentes grupos y sectores. Si se asume, para simplificar, que los productos utilizados para sostener a los trabajadores y la producción se distribuyan de manera que se garantice la *reproducción social*,<sup>4</sup> entonces el conflicto distributivo giraría en torno a los excedentes.

La distribución de este excedente afecta el crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza relativa al ingreso. Como es ampliamente reconocido, existen vínculos directos de un solo sentido, así como mecanismos de retroalimentación que conectan estas esferas. Por lo tanto, la provisión de servicios sociales básicos reduce directamente la pobreza (aunque no necesariamente su dimensión de ingresos). También se ha argumentado que la disminución de la pobreza (ingresos y no ingresos) pueda dar lugar a un mayor crecimiento económico, ya que limita la posibilidad de subconsumo mediante la generación de una mayor demanda de bienes.<sup>5</sup> Es particularmente importante destacar el papel de la mejora de la distribución de los activos (tanto del capital físico como humano) en la reducción de la pobreza relativa al ingreso.

Al intentar comprender la experiencia positiva de los países recientemente industrializados o el alto logro de los países en desarrollo (como lo hacemos en los capítulos 1 y 2), nos sorprendería la dificultad de establecer relaciones por

---

<sup>4</sup> Esto de ninguna manera debe ser interpretado en el sentido de que los trabajadores no son pobres o disfrutan de un nivel de vida adecuado.

<sup>5</sup> En los últimos años, ha habido una gran cantidad de literatura que muestra los enlaces de menor desigualdad y un mayor crecimiento (Birdsall, Ross y Sabot, 1995; Li y Zou, 1998). Nos centramos en la reducción de la pobreza relativa al ingreso en lugar de la reducción de la desigualdad de ingresos, ya que esta última puede o no conducir a la primera. Además, la fuerza empírica de la relación entre una menor desigualdad y un mayor crecimiento aún es cuestionable.

causalidad. Por ejemplo, a pesar de la alfabetización generalizada dentro de una población (la educación es un factor importante para el crecimiento económico), muchos países no han logrado un rápido crecimiento.<sup>6</sup> También hay ejemplos de países con un crecimiento económico relativamente rápido, pero con una pobreza relativa al ingreso persistente.<sup>7</sup> Por lo tanto, ningún elemento se puede especificar como la causa principal (o «desarrollo con una varita mágica») para el éxito en todas las áreas. Por el contrario, las intervenciones que aumentan los ingresos y mejoran la calidad del capital humano se apoyan entre sí de una manera sinérgica o mediante diversos ciclos de retroalimentación.

Esta sinergia se puede expresar de manera concisa como el impacto mejorado que tiene el cambio de una variable independiente sobre la tasa de crecimiento de una variable dependiente, dada la presencia de una tercera variable. Esto conduce a varios efectos interrelacionados importantes, y a menudo pasados por alto, en términos de política a un nivel macro. El impacto de una política (por ejemplo, promover el crecimiento económico) en otra variable (la reducción de la pobreza relativa al ingreso) depende fundamentalmente del nivel de una tercera variable (la inversión previa en los servicios sociales básicos). En otras palabras, el crecimiento económico será más efectivo en la disminución de la pobreza relativa al ingreso (la elasticidad de la reducción de la pobreza será mayor) cuando las capacidades de los ciudadanos sean más extensas.

Es difícil identificar las condiciones necesarias y suficientes para lograr los resultados deseados de crecimiento económico, reducción de la pobreza relativa al ingreso y expansión de los funcionamientos. Dados los insumos suficientes para los SSB, las dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso, pueden reducirse sin crecimiento económico; el bienestar aumenta a medida que se reduce la mala salud y el analfabetismo. Sin embargo, en ausencia de una inversión suficiente en los SSB el crecimiento económico no puede reducir las dimensiones de la pobreza con respecto al ingreso o no ingreso, sobre todo porque los pobres pueden ser incapaces de aprovechar las oportunidades del mercado debido a problemas de salud, educación deficiente o habilidades limitadas. Es necesario tomar acciones en varios frentes.

Relacionado con el punto anterior, las herramientas estándar del análisis marginal, las tasas de retorno o regresiones lineales no son suficientes para establecer la importancia, peso relativo o prioridad de las intervenciones

<sup>6</sup> Sri Lanka es un buen ejemplo (véase Taylor, Mehrotra y Delamonica, 2000, para su discusión).

<sup>7</sup> Botswana es un ejemplo (véase Duncan, Jefferis y Molutsi, 1997, para su discusión).

para la promoción de uno u otro de los tres resultados o fines deseados, debido a que la presencia de las sinergias crea no-linealidades. Por ejemplo, la liberalización del comercio en un contexto de un nivel bajo de desarrollo humano, tendrá un impacto muy diferente al de la misma política (todos los demás elementos en igualdad de condiciones) en un entorno en el que la fuerza de trabajo tiene un alto promedio de años de escolaridad y está bien capacitada y saludable.

Por lo tanto, las metas y los fundamentos teóricos del desarrollo humano suponen que existe una integración de los objetivos y las políticas económicas y sociales. En consecuencia, se necesita una estrategia diferente a la que consciente o inconscientemente ha seguido la mayoría de los países en desarrollo. Decimos «mayoría» y no «todos» los países en desarrollo debido a que algunos de ellos (los que llamamos de «alto rendimiento») lograron desarrollar estándares de educación y de salud comparables a los de los países industrializados a pesar de tener una fracción (a veces sólo una décima parte) de su nivel de ingreso per cápita.

Estas experiencias (resumidas por Mehrotra y Jolly, 2000) influyen fuertemente en nuestro lente analítico y se presentan con fines de referencia y comparación a lo largo del presente libro.<sup>8</sup> Estos países también ilustran otra sinergia muy conocida, o círculo de retroalimentación, entre las intervenciones sociales en la atención básica de la salud, la salud reproductiva, la educación, la nutrición, el agua y el saneamiento. Esta sinergia tiene lugar a nivel microeconómico como lo ilustra la influencia positiva de una mejor nutrición en la asistencia escolar y, por lo tanto, en el aprendizaje. Una mejor educación conduce a mejores resultados de salud y a tasas de fecundidad más bajas. Un mayor acceso al agua mejora los resultados de salud y la asistencia escolar. La educación mejora el uso de los recursos hídricos. Por lo tanto, ocurre una red o malla de interacción. Para que existan sinergias a nivel macro, se necesita más acciones en varios frentes. Esto no debe interpretarse en el sentido de todo importa, sino lo contrario; si todo importa, entonces nada se hace. La mención en el presente libro de las políticas fiscales y macroeconómicas para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, significa que si bien los fines a nivel macro son los tres objetivos (crecimiento económico, expansión de funcionamientos y la reducción de la pobreza relativa al ingreso), las prioridades tienen que ser fijadas al nivel de los recursos para

---

<sup>8</sup> No es necesario decir que implementan las políticas y estrategias sin hacer referencia a las sinergias que describimos *a posteriori*, ya que representan un caso interesante de lo que Lindblom llama conformismo (salir del paso).

que haya un equilibrio entre las políticas macroeconómicas y sociales, en lugar de una jerarquía entre ellas (véase el capítulo 1 para una mayor discusión).

En resumen, hay dos sinergias presentes: una tiene lugar a nivel macro entre la reducción de la pobreza relativa al ingreso, de la expansión de funcionamientos y del crecimiento económico; la otra sinergia de resultados a nivel micro se produce como resultado de las intervenciones para proporcionar los servicios sociales básicos, que son la base de la expansión de los funcionamientos. Estas dos sinergias no sólo están vinculadas con las sinergias entre la buena salud, la nutrición y la educación —que son fines en sí mismos—, sino que también significan otros fines a nivel macro-social. Esto subraya conceptualmente la necesidad de integrar las políticas del sector social con las macroeconómicas.

Para lograr esta integración, es fundamental que las políticas fiscales, monetarias y de crecimiento sean compatibles con las exigencias del sector social. Este último también debe ser compatible con las restricciones macroeconómicas y de apoyo del proceso de crecimiento a largo plazo, que también crea empleos al menos tan rápido como los jóvenes se van incorporado a la fuerza laboral (Mehrotra, 2020). Un punto de partida natural para la discusión de esta integración y compatibilidad, es el presupuesto. Por un lado, los ingresos totales y los gastos están en el centro de las políticas fiscales. Por otra parte, el gasto público apoya la provisión de SSB. Los SSB en este sentido sinérgico requieren una mirada más profunda de su provisión y financiamiento. Esto implica que es importante defender el papel activo del Estado en esta área. Además, es necesario analizar el nivel, la distribución y la eficiencia (calidad) del gasto público en los SSB.

La estructura del libro sigue la lógica presentada en los últimos párrafos. La parte I, «Políticas macroeconómicas», tiene dos capítulos. El capítulo 1, «La integración de las políticas macroeconómicas y sociales para desencadenar sinergias», presenta un marco macroeconómico conceptual. Sin embargo, con el fin de lograrlo se examina el marco dominante para la formulación de políticas económicas y sociales. Al encontrar lo que le falta, se propone una alternativa basada en las dos sinergias. El análisis de las dos sinergias es una construcción teórica con implicaciones políticas y se basa en ciertos antecedentes específicos de la teoría del desarrollo. También es un marco conceptual que puede ayudar en la comprensión de ejemplos concretos de países con éxito o fracaso en el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. De hecho, a la luz de este marco conceptual, la experiencia de los países actualmente industrializados en materia de previsión social, es discutida en el capítulo 1. En el capítulo 2, se detalla las políticas macroeconómicas



consistentes en el logro a favor de los pobres, el crecimiento intensivo del empleo y el logro de los ODM.

La parte II, «Servicios sociales básicos» consta de cuatro capítulos. En el capítulo 3, se examina los datos acerca de la insuficiencia del gasto público en los servicios básicos de la mayoría de los países en desarrollo. Antes de los estudios de los países, realizados por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se resumen en esta introducción, casi ningún país en desarrollo pudo evaluar cuánto gastaba en servicios sociales básicos (incluida la salud reproductiva y la planificación familiar), agua potable, saneamiento y educación básica. Ningún donante, hasta 1994, sabía cuánto dinero de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) se destinaba a los servicios sociales básicos a pesar del creciente énfasis en los últimos años de la necesidad tanto del gasto público como de la ayuda centrada en la reducción de la pobreza. En el mismo capítulo, también se aborda el debate acerca del impacto del gasto público en los resultados reales de la salud y la educación.

En el capítulo 4, se estudia la incidencia de los beneficios del gasto en salud y educación en más de 20 países en desarrollo y se señala que el gasto en educación y servicios de salud no se divide equitativamente. Muy pocos de estos datos estaban disponibles antes de que fueran recopilados para nuestro estudio. Por lo general, los ricos adquieren el doble de los presupuestos de educación y salud que los pobres. El gasto en educación primaria parece estar mejor distribuido. La implicación es que hay un margen considerable para llegar a los pobres mediante la reasignación del presupuesto desde los niveles más altos de servicio (atención de salud hospitalaria y educación terciaria), utilizados principalmente por los más adinerados, hasta los servicios básicos usados por los pobres (los centros de salud de primer nivel y la educación primaria).

En el capítulo 5, se analiza la asignación y eficiencia técnica de la provisión de los servicios básicos de salud, educación, agua y saneamiento (y, brevemente, de la salud reproductiva y nutrición). La necesidad de recursos adicionales está lejos de ser el único problema que impide el acceso universal a los servicios básicos. Examinamos qué tipo de políticas sectoriales específicas debe implementarse para mejorar el acceso y la prestación de los servicios de salud, agua, saneamiento y educación. Ambos aspectos de la asignación y eficiencia técnica son examinados para cada uno de los tres sectores.

Por supuesto, hay muchos ejemplos de las fallas del Estado en la provisión de servicios sociales básicos en las últimas décadas. Es por ello que el capítulo 6 muestra que la descentralización y articulación de la voz de

los pobres pueden abordar estas fallas y garantizar la rendición de cuentas y la prestación eficaz de servicios para ellos. Se ofrece ejemplos de descentralización democrática que han demostrado ser eficaces en la mejora de la provisión estatal de los SSB, y se presenta un nuevo modelo de descentralización democrática profunda para demostrar, con evidencia empírica de países de todo el mundo, que es posible para el Estado mejorar dramáticamente su prestación de servicios básicos.

En las conclusiones se habla de la movilización de los recursos adicionales a los servicios básicos. Asimismo, se vuelve a estudiar el caso de financiamiento y la provisión estatal (en comparación con el sector privado o la sociedad civil) en términos teóricos, y se examina la cuestión de en qué medida la provisión privada o de las organizaciones no gubernamentales (ONG) puede llegar a sustituir o complementar la provisión estatal, y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, la mayor parte de dichas conclusiones está dedicada a un análisis de los principales instrumentos para la movilización de recursos públicos adicionales para la inversión social, incluidos diversos instrumentos fiscales y fuentes innovadoras de financiamiento. También se aborda la economía política subyacente al proceso de toma de decisiones para varios instrumentos.

En el enfoque que adoptamos en este libro, está implícita la creencia de que los buenos gobiernos pueden ser mejores en su toma de decisiones económicas, y que los malos gobiernos pueden ser buenos. La experiencia de los países de alto rendimiento (Mehrotra y Jolly, 2000) demuestra que hay un número significativo de buenos gobiernos. En ambos tipos de gobierno, afortunadamente, hay muchos burócratas y políticos de alto rango que no necesitan ser convencidos; para ellos, los argumentos anteriores servirían para fortalecer su arsenal. Pero, para la élite gobernante de muchos malos gobiernos se necesita ser convincente, si no es por el bien de los pobres, entonces por el bien de sus propios intereses a largo plazo. En tales casos, la condicionalidad social de las instituciones financieras internacionales podría ayudar, ya que es el Ministerio de Finanzas el que dirige la condicionalidad social.<sup>9</sup> Por desgracia, en la mayoría de los gobiernos hay una jerarquía de políticas en la que la política macroeconómica ocupa el primer lugar y después está la política social (Atkinson, 1999). La condicionalidad social podría ayudar a llenar esta brecha.

<sup>9</sup> Esta jerarquía de la política se refleja en el rango del servicio gubernamental, en el que una carrera u profesión del Ministerio de Finanzas es normalmente preferida sobre una acerca de asuntos sociales, educación y salud. Cuando la Secretaría de Hacienda entienda plenamente el caso para el desarrollo humano, esta jerarquía se desvanecerá.



# CAPÍTULO 1

## LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES PARA DESENCADENAR SINERGIAS

---

Este capítulo explora tanto la perspectiva teórica como la empírica desde una alternativa de enfoque predominante del desarrollo. En esencia, este enfoque enfatiza que los mercados son (o tienden a ser) eficientes, y, en consecuencia, la mejor forma de proceder para el Estado sería eliminar (en algunos sectores) o minimizar (en otros sectores) las intervenciones gubernamentales. De este modo, se maximiza el crecimiento económico, se reduce la pobreza y se obtiene un aumento del bienestar. Esto debería llevarse a cabo de manera más o menos automática.

Criticamos este enfoque tradicional y nos centraremos en algunos de sus problemas teóricos. Luego, presentaremos un esquema de un concepto alternativo basado en las dos sinergias mencionadas en la introducción; una de ellas ocurre dentro de los servicios sociales básicos (SSB) y la otra une al SSB a la reducción de la pobreza relativa al ingreso y al crecimiento económico. Por último, mostraremos que este marco alternativo proporciona una mejor descripción del camino seguido por los países ya industrializados.

Aunque este libro trata principalmente acerca de los SSB, es esencial entablar una discusión centrada en el paradigma político general y sus fundamentos en el marco neoclásico y teórico de la información. Esto resulta del argumento principal de este libro: la política económica y social debe concebirse de una manera más integrada de lo que ocurre actualmente dentro

del paradigma ortodoxo.<sup>10</sup> Sin esto, hay muy pocas probabilidades de que se reduzca la pobreza y no existe la posibilidad de que el crecimiento beneficie a los pobres y se universalice el acceso a los SSB. La provisión de servicios básicos tiene que ser parte de un paquete de política económica y social, en el que la segunda no siga a la primera. Atkinson (1999) señaló que gran parte de la elaboración de políticas ocurre bajo un modelo jerárquico de líder/seguidor, en el que la política macroeconómica se determina primero, mientras que la política social se deja para afrontar las consecuencias sociales.<sup>11</sup> De acuerdo con Atkinson, este modelo de líder/seguidor se aplica no sólo a los gobiernos nacionales, sino también a las Agencias Internacionales. Él afirma que «no tiene sentido que las políticas de estabilización macroeconómicas sean determinadas por las instituciones Bretton Woods para luego ser afrontadas por parte de otras agencias las consecuencias sociales».

La separación del discurso económico del social es inherente al modelo jerárquico de líder/seguidor. El enfoque mencionado ha tenido varias fallas. Como discutiremos más adelante, es ineficiente para lograr los objetivos macroeconómicos. Además, subestima los resultados del bienestar humano, a menudo no intencionados o anticipados de manera inadecuada debido a errores conceptuales iniciales en el modelo. En tales circunstancias, los fondos sociales y los ministerios o secretarías de educación y salud son los que tendrán que afrontar las consecuencias de los errores de la política macroeconómica; básicamente, arreglar el desorden.

Por otra parte, el reconocimiento del objetivo de ampliar las capacidades humanas y el funcionamiento permitirá que esta separación entre las metas económicas y sociales desaparezca, ya que las capacidades y los funcionamientos son intrínsecamente importantes para el bien de la población. En otras palabras, estamos adoptando una postura normativa explícita. Aunque los economistas tienden a argumentar que su ciencia debería ser positiva (es decir, neutral), en la práctica no es así, y no puede ser liberada de los juicios éticos y políticos conscientes o inconscientes (Myrdal, 1968; Drèze y Sen, 1989). En ese caso, es mejor ser explícito respecto de las posiciones normativas. El enfoque de capacidades ha colocado al ser humano y su bienestar —junto con su libertad de elegir una vida que tenga motivos para ser valorada— en el centro de sus preocupaciones. Por lo tanto, Sen ha

<sup>10</sup> Ver también Mkandawire (2004).

<sup>11</sup> Esto ha sido parcialmente reconocido por los movimientos del Banco Mundial en el campo social, pero eso tiene sus propios problemas, como discutiremos más adelante en este capítulo.

argumentado que para muchos propósitos de evaluación el espacio apropiado no es el de los servicios públicos (como indican los economistas del bienestar) sino el de las habilidades y libertades sustantivas.

Las causas subyacentes a la separación continua del discurso social y económico son ciertas diferencias claves de este marco. Una que sobresale es la perspectiva compartida por las instituciones financieras internacionales, muchos de los responsables de la formulación de políticas y los economistas de los ministerios de finanzas. Los analistas y defensores de la sociedad civil y de algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas ofrecen una perspectiva diferente. En el debate entre el *Estado versus el mercado*, el primer grupo se inclina cada vez más (en el transcurso de las últimas dos décadas) a tener una perspectiva minimalista del papel del Estado y una visión favorable del mercado (Kanbur, 2001). El primer grupo normalmente posee una perspectiva competitiva de la estructura del mercado, mientras que el segundo grupo cree que hay fuertes elementos de poder monopólico, en especial dentro del sector empresarial. Los del primer grupo tienden a tener una perspectiva de los resultados mucho más global, mientras que los del segundo grupo están más preocupados por el desglose de los resultados de la política económica (por región, nivel de ingresos, género y edad). El primer grupo cree firmemente en el poder del crecimiento económico para transformar las vidas de los pobres, mientras que el segundo, aunque no se opone al crecimiento, está lejos de estar convencido de que el poder del mercado pueda sacar a los más necesitados de la pobreza.

En apoyo al segundo punto de vista, en este capítulo discutiremos que los fundamentos teóricos del enfoque de capacidades conducen a la integración de los objetivos y políticas económicas y sociales. En consecuencia, se necesita una estrategia diferente a la que consciente o inconscientemente ha seguido la mayoría de los países en desarrollo. Decimos «la mayoría» y no «todos» los países en desarrollo debido a que algunos de ellos (los que tomamos como «de alto rendimiento») lograron llevar a cabo estándares de educación y salud comparables a los de los países industrializados a pesar de ganar una fracción (a veces sólo una décima parte) de su nivel de ingresos (Mehrotra y Jolly, 2000).<sup>12</sup> Estos países también ilustran otra sinergia muy conocida, o círculo de retroalimentación, entre las intervenciones sociales en la atención básica de la salud, como la atención de la salud reproductiva,

<sup>12</sup> No hace falta decir que implementaron políticas y estrategias sin referenciar las sinergias que describimos *ex post* y que representan un caso interesante de lo que Lindblom (1959) llama «embrollar».

la educación, la nutrición, el agua y el saneamiento. Esta sinergia tiene lugar a nivel microeconómico como lo muestra la influencia positiva de una buena nutrición en la asistencia escolar y el aprendizaje. Una óptima educación conduce a mejores resultados de salud y a tasas de fecundidad más bajas. Un mayor acceso al agua también permite obtener dichos resultados y aumenta la asistencia escolar. Por lo tanto, ocurre una red o malla de interacciones.

Como argumentamos, en el proceso de desarrollo hay una segunda sinergia. Ésta toma lugar a nivel macro entre la reducción de la pobreza relativa al ingreso, la mejora de los funcionamientos a nivel global y el crecimiento económico. Obviamente, tomamos prestado de Sen la expresión «funcionamientos»; sin embargo, en este contexto lo interpretamos en un sentido más restringido que él. En lugar de todas las actividades que las personas consideren valiosas, nosotros nos concentramos en los funcionamientos que provienen de la prestación de SSB; es decir, la capacidad de tener vidas saludables y alfabetizadas. Un funcionamiento alcanzado (por ejemplo, estar saludable) es un atributo de la persona, pero aquí estamos interesados en los funcionamientos logrados a un nivel agregado o social. Para que las sinergias se realicen a nivel global o macro, se necesita tomar acciones en varios frentes. Estas dos sinergias están vinculadas por la presencia de los SSB, que se encuentran en ambas. La diferencia es que en la primera sinergia los servicios básicos son insumos; en la segunda, las intervenciones de SSB aparecen como resultados de salud y educación. No obstante, se resalta esta diferencia meramente con fines expositivos, ya que, de hecho, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y los resultados en la salud/educación no pueden lograrse sin los aportes/intervenciones independientes. Estas aportaciones, cuando se convierten en salidas o resultados, tienen un efecto sinérgico en los círculos de retroalimentación continuos. Esto respalda la necesidad de integrar las políticas sociales con las macroeconómicas, lo que no es posible conseguir dentro de los límites conceptuales del paradigma ortodoxo.

Para comenzar, criticamos ese paradigma y las políticas que emanan de él por motivos teóricos y empíricos. La crítica es esencialmente que las prescripciones de las instituciones financieras internacionales a menudo van más allá de lo que puede ser respaldado por un cuidadoso razonamiento teórico o información empírica. La crítica que hacemos es completamente consciente del hecho de que los gobiernos que enfrentan grandes desequilibrios internos y externos no pudieron continuar con la noción de que «aquí no pasa nada», y tuvieron que tomar medidas de acción para contener ese desajuste. El argumento que hacemos no dice que los desequilibrios macroeconómicos fueran algo bueno para los pobres, si no que necesitaban un tipo diferente

de ajuste (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). Las economías que tuvieron un buen desempeño en el último medio siglo (China, varios países del Sur y Sureste de Asia e India en los últimos 15 años) lo han hecho mediante su propia versión de las políticas heterodoxas (ver en el siguiente capítulo nuestra lista de opciones disponibles para países con políticas heterodoxas). La estabilidad macroeconómica y las altas tasas de inversión han sido comunes, pero, aparte de eso, los detalles varían (Rodrik, 1999a y b; Stiglitz, 1998). Posteriormente, explicaremos nuestro marco alternativo de sinergias duales y examinaremos la evidencia empírica del marco conceptual. Por último, utilizamos este enfoque para interpretar la experiencia histórica de los países ahora industrializados con el fin de dar un mayor apoyo empírico a la discusión.

## **1. Los fundamentos teóricos de las políticas macroeconómicas dominantes, una crítica**

Con el fin de alcanzar la estabilidad macroeconómica, las instituciones financieras internacionales (IFI) proponen limitar la oferta de dinero y disminuir el gasto público, el déficit presupuestario y el déficit en cuenta corriente. (Williamson, 1990; Stiglitz, 2002). Para el crecimiento, recomiendan reformas estructurales que implican reducir el papel del gobierno tanto en los sectores productivos como de servicios, y de la liberalización del comercio en ambos mercados de productos y de capital (además de la inversión en los servicios básicos y la infraestructura, aunque esto no necesariamente sea por parte del Estado). Las recomendaciones para la estabilización de la reforma estructural se basan en la misma premisa del pensamiento neoclásico: los mercados son eficientes y cualquier intento de reducir su influencia sólo puede tener efectos nocivos.<sup>13</sup>

Cuando un país se acerca al Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener financiamiento, es porque hay una crisis macroeconómica, ya sea en los balances externos, internos o en ambos. Para ser justos con el FMI, hay que tener en cuenta que establece políticas que consideran restaurar la confianza del mercado, en especial de los mercados de capital, y los fondos volverán al país que enfrenta la crisis.

<sup>13</sup> Curiosamente, Lal y Myint (1996) critican esta base teórica neoclásica pero retienen la mayoría de las recomendaciones de política.



La confianza de los mercados financieros internacionales es particularmente importante para la economía de los mercados emergentes<sup>14</sup> —aunque las políticas establecidas no son diferentes para los países de bajos ingresos que normalmente no pueden acceder a los mercados financieros internacionales, y básicamente se recomendó la misma respuesta política a raíz de la crisis financiera 2008-9 en la que el sector financiero fue rescatado nuevamente, lo que demuestra que en este punto de vista los mercados son primero y el pueblo o las personas después. Pero como Krugman (1998) acertadamente señaló, «el objetivo primordial de la política debe ser, por consiguiente, apaciguar el sentimiento del mercado».

Debido a que las crisis pueden ser auto-cumplidas, una política económica sólida no es suficiente para ganar la confianza del mercado; hay que atender las percepciones, los prejuicios y los caprichos del mercado o, más bien, hay que atender a los que uno espera sean las percepciones del mercado. En resumen, al final la política económica internacional tiene muy poco que ver con la economía. Pese a que la sensación del mercado acerca de lo que es una política económica sensata no es arbitraria, no queda duda de que los inversionistas tienden a vincular el interés público con su propio interés privado; no es de sorprenderse que las altas tasas de interés, apertura de cuentas de capital y la libre entrada para las empresas extranjeras de servicios financieros sean consideradas como deseables ya que son buenas para los acreedores e inversionistas extranjeros (Rodrik, 1999a y b; Eatwell, 1997).

Discutiremos estas prescripciones políticas tras plantear sus limitaciones teóricas. Como las deficiencias teóricas de la postura política de las IFI tienden a amortiguarse en el diálogo político internacional a pesar de su uso continuo como la base para las políticas, abordaremos de manera breve algunas de ellas. Luego, analizaremos qué sucedió en realidad durante los años 1990 y la primera mitad de los años 2000<sup>15</sup> con respecto al crecimiento económico y la pobreza causados por la implementación de políticas ortodoxas. Además, examinaremos hasta qué punto el Consenso de Washington, que

<sup>14</sup> Las economías de mercados emergentes que tenemos en mente son en su mayoría países de ingresos medios. También, excluyen a los países ricos en petróleo de Oriente Medio. En orden alfabético, son Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, India, Indonesia, Jordania, Corea del Sur, Líbano, Malasia, México, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú, Filipinas, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania y Uruguay (Dervis, 2005).

<sup>15</sup> Como el libro fue escrito antes de la crisis financiera de 2008-2009, sólo mencionamos algunos enlaces a argumentos y lecciones al respecto de manera moderada a lo largo de este capítulo. ¡Tratarlo correctamente habría requerido un libro completamente nuevo!

surgió a principio de esta década, ha cambiado realmente la naturaleza del asesoramiento político disponible para los países en desarrollo.

### *a. Algunas consideraciones teóricas*

Para comenzar con la discusión microeconómica más básica, diremos que la economía neoclásica, que cimienta la práctica y el asesoramiento político de instituciones internacionales (de desarrollo y financieras), se basa en la premisa de que el interés personal de los individuos maximiza la utilidad. De esta aparentemente inofensiva suposición, se desprende que las políticas públicas deberían obtener la mayor utilidad para el máximo número de personas. A nivel teórico, ha habido numerosas críticas de este punto de vista simplista del comportamiento humano. Como dice Nussbaum (2000): «Tenemos que lidiar con el triste hecho de que la economía contemporánea aún no se ha colocado en el mapa de las teorías conceptualmente respetables de la acción humana». A nivel normativo, dicha perspectiva ha resultado en una dependencia del principio de optimización de Pareto, que dificulta fuertemente cualquier intento de redistribución. En varios escritos, Sen ha demostrado algunas de las contradicciones de este enfoque. Por ejemplo, que una persona adinerada puede obtener muy poca utilidad al tener varias casas y muchos automóviles, mientras que el pobre puede sentirse satisfecho con una pequeña choza y una bicicleta, lo que lleva a la conclusión de que la redistribución de este último al primero aumentaría el grado de utilidad. El intento de resolver estas paradojas al hacer hincapié en que la justicia debe analizarse a nivel de materias primas también conduce a algunos callejones sin salida. En realidad, las personas necesitan diferentes bienes y servicios, y más o menos de ellos. Por ello, Sen argumenta a favor de un «espacio intermedio» entre las materias primas y los servicios públicos, que él llama «capacidades».<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Para críticas de este punto de vista, ver Sen (2000), Cohen (1993) y las fuentes citadas allí. Taylor (2004) y Uvin (2002) también presentan interesantes críticas y limitaciones del enfoque de Sen. Una particularmente molesta es especificar concretamente qué se debe incluir en la lista de capacidades. En la práctica, se han medido por las necesidades básicas tradicionales (como salud, educación, etc.), especialmente por los Informes de Desarrollo Humano. Además, el término «capacidad» a menudo recibe otro significado similar a «cosas buenas o características para disfrutar», como una buena educación o estado de salud. Sen dice que las capacidades permiten a las personas lograr «funcionamientos», que son valorados por éstas (por ejemplo, vivir una vida larga y saludable, recibir educación, participar en la sociedad).

Además, a medida que pasamos al nivel macroeconómico, surgen muchos otros problemas teóricos. Por ejemplo, el paradigma ortodoxo recomienda políticas monetarias estrictas y tasas de interés determinadas por el mercado. Éstas deberían motivar el ahorro, que es una fuente para la inversión. Sin embargo, la inversión se financia principalmente con las ganancias o préstamos, no con ahorros previos (Minsky, 1975; Nell, 1998). Como han argumentado los economistas keynesianos y estructuralistas (Dutt, 1990; Taylor, 2004), los bancos y las instituciones financieras pueden prestar sin la existencia de ahorros previos, lo que lleva a la creación de un tipo de crédito endógeno que a final de cuentas debilita la estricta política monetaria propuesta por las IFI. De este modo, las altas tasas de interés ya existentes pueden perjudicar la inversión y elevar el costo para el Estado de los préstamos públicos (lo que resulta en un alto déficit presupuestario).

Las recomendaciones ortodoxas suelen ser muy directas en la limitación de los déficits presupuestarios: la reducción del gasto y la reducción de las tasas fiscales (ésta última con la expectativa de que aumentarán los ingresos totales). Las reducciones fiscales generalmente se promueven porque los autores dominantes enfatizan los efectos de los impuestos sobre la eficiencia de la producción. Sin embargo, los impuestos desempeñan otro papel importante que generalmente pasa desapercibido. Los impuestos afectan la distribución del ingreso tanto de manera directa mediante el ingreso disponible, como de manera indirecta mediante las ventajas o desincentivos creados ya sea para favorecer o desalentar la producción de ciertos productos (o la producción en ciertas regiones geográficas). Dada una estructura, las reducciones de las tasas fiscales son muy pocas veces neutrales. El tipo de reducción fiscal que generalmente aboga por «una eficiencia de las ganancias», tiende a reducir los impuestos del ingreso de los grupos más adinerados. Además, al no aumentar los impuestos con el fin de reducir los déficits fiscales, se impone límites a los posibles gastos futuros.<sup>17</sup>

---

Cabe señalar que el suyo no es un «espacio de valoración», como las capacidades en el sentido descrito en el texto, sino los objetivos reales (similares a la educación universal o a la atención médica universal, con el giro de que el énfasis está en lograr realmente lo que esos servicios quieren proporcionar en lugar de permanecer en el nivel de prestación sin tener en cuenta su efecto en la vida de las personas). Como pretendemos mantener la distinción de Sen entre capacidades y funcionamiento, conservamos el primer término para el espacio entre mercancías y utilidad, y el último término para los objetivos y el logro de la política social en un sentido amplio.

<sup>17</sup> Después de muchos años de criticarle al FMI que la reducción de los déficits fiscales se hizo demasiado dependiente de la reducción del gasto, en lugar de la generación de ingresos

También, los argumentos de que la privatización, el libre comercio y los impuestos más bajos promueven el crecimiento y la eficiencia, están fundamentados en bases dudosas. Es bien sabido que las fuentes del crecimiento prolongado son los aumentos de la innovación y productividad, y que éstos, en vez de ser mercados eficientes y altamente competitivos, caracterizan a las economías industrializadas (Abramovitz, 1989; Chakravarty, 1982; Schumpeter, 1934; Solow, 1997). Para entender cómo se produce el aumento de la innovación y productividad, se necesita un modelo como el evolutivo, en lugar de uno que involucre a empresas con conocimiento absoluto acerca de las funciones de la producción estática. Tal modelo enfatizaría que inventar y adaptar nuevas tecnologías son un proceso de descubrimiento caracterizado por la incertidumbre, más que por el riesgo probabilístico (Nelson y Winter, 1982). En este caso, los mercados no son eficientes y no tienden a alcanzar el equilibrio, ya que suelen a cambiar (Anderson, Arrow y Pines, 1988; Lesourne y Orléan, 1998). Los modelos de crecimiento endógeno, como los de la nueva teoría de crecimiento, no incorporan estos elementos y retienen los supuestos de los mercados competitivos, lo que conduce a resultados empíricos muy débiles (Pack, 1994; Verspagen, 1992). Por lo tanto, la eficiencia de los mercados está en el ojo del espectador.

Los mercados en el modelo ortodoxo podrían moverse de forma dinámica hacia un equilibrio en el que los consumidores y productores maximicen simultáneamente sus funciones objetivas y queden sujetos a las restricciones dadas. Sin embargo, como los mercados están en un cambio constante, a medida que las empresas tratan de alterar esas limitaciones por medio de la innovación, la idea de que los impuestos o restricciones de importación generen distorsiones carece de fundamento a menos que, por supuesto, las tasas fiscales o tarifas arancelarias sean muy elevadas. De hecho, cierto grado de protección ante la competitividad internacional, equilibrado con las oportunidades de exportación y el acceso al mercado, es la mejor fuente de aprendizaje mediante el aumento de la capacidad de adaptarse y, eventualmente, de innovar. De hecho, el énfasis en el libre comercio tiende a ignorar la posibilidad de que una economía adquiera una ventaja comparativa dinámica como resultado de este proceso de aprendizaje.

Como parte del impulso para promover el crecimiento económico y dado el sesgo ideológico contra el Estado, los economistas dominantes han

---

fiscales, ha habido cambios en la práctica en los últimos años. Véase, por ejemplo, el informe de la Oficina de Evaluación Interna, que estima los acuerdos de préstamo del PRSP y la Facilidad para la Reducción de la pobreza y el crecimiento (FMI, 2004b).

recomendado la privatización de las empresas estatales con el fin de aumentar la eficiencia; pero si la privatización se impulsa sin que haya políticas para promover la competencia, esto puede dar lugar a monopolios que casi no beneficien a los consumidores o aceleren la actividad económica (Stiglitz, 2002). La privatización usualmente es impulsada por aquellos grupos que desean ver una reducción de sus impuestos y que no perciben ningún beneficio por parte de los servicios gubernamentales como la educación, los subsidios alimenticios y la provisión de agua y saneamiento (que podrían adquirir fácilmente en el mercado privado a precios no-subsidiados debido a su capacidad adquisitiva). Las ganancias de la privatización también ayudaron a disminuir el déficit presupuestario con el aumento único de los ingresos, pero este efecto sólo es temporal. Es más permanente la reducción de la carga fiscal de las compañías estatales que tienen ese déficit. Sin embargo, no hay muchos análisis serios respecto de los beneficios sociales de este déficit, siempre y cuando no sea excesivo<sup>18</sup> (por ejemplo, mantener un nivel bajo de desempleo y una alta utilización de la capacidad de toda la economía y, en consecuencia, favorecer la inversión y el crecimiento económico), o de las actividades de las propias compañías estatales (los beneficios sociales pueden ser mayores para compensar las pérdidas contables de las empresas). No negamos la falla del gobierno, que abordamos en los capítulos 4, 5 y 6, sólo discutiremos los pros y contras de la privatización.

Además de la innovación, la clave para el crecimiento es la inversión continua, que es financiada por las ganancias o entradas sostenibles del extranjero y que puede ser más volátil que la primera. Además, el enfoque de la liberación de los mercados financieros en el asesoramiento de la política general puede tener el efecto adverso de contribuir a la inestabilidad macroeconómica al debilitar el sector financiero (Unctad, 1998; Grabel, 2003). El enfoque de la reducción de la inflación en las políticas ortodoxas ha traído políticas macroeconómicas que quizás no sean las más propicias para el crecimiento a largo plazo. También, ha desviado la atención de otras fuentes importantes de la estabilidad macroeconómica; es decir, los sectores financieros débiles (Stiglitz, 1998). Bruno y Easterly (1995) han demostrado que las tasas de inflación de hasta 40% no son desfavorables para el crecimiento y que las tasas de hasta 15% son consistentes con éste. Palley (1998) ha demostrado el efecto perjudicial de una política monetaria que intenta bajar la

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, nadie puede afirmar legítimamente que los déficits fiscales de 10% del PIB son inherentemente buenos, especialmente cuando van acompañados de tasas de inflación superiores a 15 por ciento anual.

tasa de inflación a cero.<sup>19</sup> Además, el crecimiento es una determinante sumamente importante de las ganancias, pero las políticas de ajuste deflacionarias impulsadas por el deseo de recuperar la confianza en los mercados internacionales de capital (por ejemplo, las altas tasas de interés determinadas por el mercado), pueden ser contraproducentes, ya que un crecimiento en deterioro disminuye de forma drástica la inversión, debido, igualmente, a menores ganancias y a la expectativa de pocas utilidades en el futuro. Como Rodrik (1999a y b) indica:

Quando el FMI actúa como si la opinión de los mercados acerca de la política económica fuera independiente a la suya, entonces termina afianzando su propia visión de la política económica, que es en nombre de la restauración de la confianza del mercado. Igual como los gobiernos a menudo se esconden detrás del FMI explicando que no tuvieron más remedio que recortar los gastos fiscales y elevar las tasas de interés (y hacer un sinnúmero de cosas más), el FMI, igualmente puede esconderse detrás de los mercados argumentando que la «confianza del mercado» lo requería. Por supuesto, todo esto es un círculo. De hecho, la interdependencia entre la confianza del mercado y las preferencias políticas del FMI pueden llevar al límite a un equilibrio auto-gratificante y de tipo poco apropiado (15-16).

La gran mayoría de la población necesita trabajar para ganarse la vida. En el sector formal, las personas laboran de acuerdo con el salario establecido y los arreglos institucionales (horas por día, días de la semana, etc.), o no lo hacen; no hay un conjunto de opciones establecidas entre las que se pueda escoger la cantidad óptima de trabajo a ofrecer. Lo mismo sucede en el sector informal, cuya existencia no puede interpretarse como un ejemplo de una buena práctica (aun cuando el sector informal esté más cerca del modelo idealizado por los economistas neoclásicos de un mercado laboral sin restricciones y desregulado). Como la mayoría de los países en desarrollo no cuenta con mecanismos de bienestar o de seguro por desempleo, la decisión entre tener una ocupación o pasar hambre debilita la simple elección teórica de la curva de oferta de trabajo de la competitividad del mercado laboral estándar. Pero se asume que tal curva es lo que sustenta la alta flexibilidad del mercado laboral propuesto por las IFI.

Hay muchos asuntos adicionales relacionados con la oferta de trabajo que están ausentes de la discusión tradicional, pero que son de suma importancia

<sup>19</sup> FMI (2004b) señala que los SCLP intentan reducir las tasas de inflación si están a 10% o más, pero no si están al 5-10 por ciento.

al describir la realidad y, particularmente, al establecer políticas. Éstas están relacionadas con el papel que desempeña la mujer en la reproducción social y no sólo no le dan valor económico a este papel, sino que también lo asumen como un trabajo «natural». No dar reconocimiento a las actividades de las mujeres, los papeles diferenciados entre los géneros y el tema concomitante de las asignaciones de las tareas dentro del hogar en el análisis del impacto de las políticas de ajuste, por ejemplo, ha tenido efectos dañinos tanto para las mujeres como para la economía en general.<sup>20</sup>

Con base en la alternativa a la teoría marginalista de distribución del ingreso, se puede argumentar que la demanda de los trabajadores no está basada en la igualación del salario actual existente para el producto marginal. Más bien es determinado por un proceso de negociación en el que el número de trabajadores requeridos por el empleador depende de la producción actual y de lo que se espera tener (Taylor, 1991; Dutt, 1990). En otras palabras, hay muchas razones del porqué la explicación neoclásica de cómo funciona el mercado laboral no concuerda con la realidad.

Conjuntamente con la inexistencia de la oferta laboral, no es obvio que los mercados laborales desregulados vayan a alcanzar algún día el nivel de equilibrio de contratación completa. En este caso, la flexibilidad laboral (recomendada por las IFI y sus aliados locales) no es garantía de una contratación completa.

Dados estos débiles fundamentos teóricos, no es coincidencia que estas políticas fallen. Las políticas ortodoxas (fundamentadas en premisas neoclásicas) casi no han tenido ninguna ventaja de crecimiento, pero sí han causado una mayor volatilidad, un aumento en la desigualdad, poco avance social, un mayor nivel de desempleo y una crisis financiera (Barbato, 2001; Rodrik, 2002).

Un principio central de la ortodoxia es la noción de la existencia de los mecanismos de un efecto de goteo (por ejemplo, el crecimiento va a disminuir la pobreza) y, por lo tanto, ninguna acción del Estado es necesaria para garantizar el alivio de la pobreza.<sup>21</sup> Entre más rápido es el crecimiento, más rápido disminuye la pobreza. En esta perspectiva, es una falacia suponer que para «la eliminación de la pobreza se requiera de programas “directos” contra la pobreza y no de crecimiento» (Bhagwati, 1993). Desde este punto

<sup>20</sup> Véase, entre otros, el trabajo de Ferber y Nelson (1993); Budlender, Elson, Hewitt y Mukhopadhyay (2002); y Elson (1995). Para un análisis de por qué la mejora de la capacidad de las mujeres es una condición necesaria para desencadenar la segunda sinergia, consúltese a Mehrotra (2002).

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Ahluwalia (1976).

de vista, las intervenciones estatales en asuntos económicos, en la medida en que más retarden el crecimiento por suposición, perpetuarán la pobreza. Sin embargo, hay cierta tensión y ambigüedad acerca del papel del sector público en los servicios sociales pues es algo común encontrar referencias de algunos casos en los que la acción pública fue de ayuda (Banco Mundial, 1997 y 2003). No obstante, en primer lugar, la práctica, más que los preceptos, está sesgada contra la participación estatal. Ha habido un énfasis creciente en el asesoramiento de las políticas por parte de las IFI durante la década de 1990 respecto de la privatización de los servicios sociales (Banco Mundial, 2003; IFC, 2002). En segundo lugar, nuestra opinión es que esta separación entre las políticas sociales y económicas es precisamente parte del problema.

La hipótesis del efecto de goteo asume que la sociedad está compuesta por personas homogéneas con igualdad de oportunidades para participar en el mercado y encontrar trabajo. Al no ser válida esta suposición, los estudios empíricos que ponen a prueba la hipótesis del goteo, sugieren que el crecimiento no ha bajado. Cuando indican la existencia de un efecto de goteo descendente, es porque hacen inferencias inapropiadas de datos transversales acerca de procesos dinámicos (Srinivasan, 1985).

Aunque los modelos neoclásicos basados en la elección racional tienden a minimizar el papel del Estado en la política social, esto no tiene que ser necesariamente así, al menos a nivel teórico. La racionalidad individual<sup>22</sup> es utilizada en estos modelos para demostrar las ventajas del mercado (eficiencia, equilibrio, etc.). Sin embargo, también hay una amplia literatura acerca de la interacción de individuos racionales, lo que conlleva al oportunismo, equilibrio de Nash, etc. Esto implica la necesidad de una colaboración, que debe aplicarse y dar como resultado normas y reglamentos. Para ser eficaces, estos últimos deben surgir de un Estado (que se espera haya sido elegido de manera democrática, participativa y representativa, un tema que abarcamos en el capítulo 5) capaz de cumplir las leyes. De este modo, el esfuerzo colectivo de la sociedad se institucionalizará mediante el Estado.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Debe recordarse que la economía neoclásica se ocupa de un tipo muy particular de racionalidad, pero existen múltiples racionalidades.

<sup>23</sup> La complementariedad entre proveedores estatales y no estatales (especialmente por medio de organizaciones benéficas como ONGI o grupos religiosos, así como proveedores con fines de lucro) se explora en el capítulo 6.



*b. Algunas consideraciones empíricas de los años 1990 y 2000*

La realidad es que en las tres décadas previas a la crisis financiera del 2008 un gran número de países se había vuelto dependiente de la asesoría política internacional, lo que usualmente va de la mano con el dinero. El uso prolongado de los recursos del FMI ha aumentado drásticamente en los últimos treinta años (OEI, 2003). La OEI del FMI, creada en el año 2000, ha definido como 'usuario prolongado' al país que ha estado en los programas apoyados por el FMI durante siete años o más en un periodo de 10 años. De acuerdo con esto, 44 países fueron usuarios prolongados durante algún momento entre los años 1971-2000 (y siete países más lo serían si incluyéramos los arreglos cautelares). Es interesante que este aumento en el alcance del FMI ocurriera precisamente al mismo tiempo que la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, que sufría un descenso consistente de 0.35% de los países del OCDE a 0.22% del Producto Nacional Bruto (PNB) en el año 2000. Naturalmente, el poder de una institución multilateral es mucho mayor a la de cualquier contribuyente individual en una discusión bilateral con un receptor, y la intervención del FMI en la elaboración de políticas internas había aumentado proporcionalmente hasta que empezó a disminuir a finales de los años 2000, cuando los países particularmente de Latinoamérica empezaron a reafirmarse.

El asunto real es: ¿Cuál fue la experiencia en lo relativo al crecimiento económico, reducción de pobreza y distribución de ingresos desde que las políticas económicas ortodoxas se convirtieron en las dominantes? La evidencia empírica durante las décadas en las que estas políticas ortodoxas fueron el paradigma dominante de la política económica (y los países privatizaron y liberaron el comercio y disminuyeron los impuestos, tal como se describió anteriormente), fue que no se logró alentar el crecimiento, promover la estabilidad o reducir la pobreza.<sup>24</sup> Datos de los Índices de Desarrollo Humano (Banco Mundial) muestran que si bien el PIB de los países en desarrollo aumentó a una tasa promedio anual de 5% (con un crecimiento en la población de 1.7%) entre 1990 y 1997 (antes de la desaceleración que siguió a la crisis de Asia del Este), de 1965 a 1980 el PIB de los países en desarrollo aumentó 6.1% (mientras que la población aumentaba en 2.3%). Esto indica que, a pesar de las dos crisis del petróleo y la estanflación de los años 1970, el periodo precedente caracterizado por una industrialización

<sup>24</sup> Ver también Tavares (2003).

dirigida por el Estado y las restricciones de los flujos de capital, tuvo un mayor crecimiento per cápita.

Pese al crecimiento económico de los países en desarrollo (sin contar a China), la incidencia de la pobreza relativa al ingreso (medida por el Banco Mundial<sup>25</sup>) fue estática entre los años 1987 y 1998 (Ravallion, 2004). El declive de la población de 28 a 26%, basado en la controversial medida de 1 dólar estadounidense por día (ver, por ejemplo, Reddy y Pogge, 2010), puede ser considerado dentro del margen de error de los estimados.<sup>26</sup> Este mismo patrón se aplica en un nivel regional. Entre los años de 1990 y 1998, ocurrió una fuerte recuperación económica en Latinoamérica con el aumento promedio del ingreso per cápita en una sexta parte. El ex economista y jefe del Banco Mundial, Martin Ravallion, indicó que la región «siguió nuestro consejo y llevo a cabo algunos de los programas de estabilización macroeconómica más exitosos que el mundo haya visto» (Stiglitz, 1998). Sin embargo, los rangos de pobreza aumentaron 6% durante ese periodo, así como la población total, lo que llevó a una incidencia constante. Por lo tanto, una década de reformas sustentadas y de liberalización económica ha resultado en una escasa cosecha en términos de avance social y crecimiento equitativo. En otras palabras, el porcentaje de reducción de los índices de pobreza de estas regiones fue de cero durante los años de 1990. Más aun, la pobreza relativa al ingreso no empezó a disminuir en Latinoamérica hasta que el crecimiento fue acompañado (aunque de manera leve) por las políticas de redistribución a mediados de los años 2000 (Cepal, 2009; Cornia, 2010).

Morley (2000) elaboró un índice de reforma estructural para Latinoamérica que cuantifica los cambios políticos en las áreas de liberalización financiera y de comercio, reforma fiscal, privatización y apertura a la afluencia de capital. El valor promedio de este índice para el continente subió de 0.47% a principios de los años 1970 (de un máximo de 1) a aproximadamente 0.55% a principios de los años 1980, y luego se elevó hasta 0.82% para el año 1995. De hecho, casi ningún país estuvo mejor en los años 1990 de lo que estuvieron entre los años de 1950 a 1980, y de esos pocos únicamente

<sup>25</sup> Véase Reddy y Pogge (2010) para criticar esta medida.

<sup>26</sup> Para un debate completo acerca de los méritos y deméritos sobre bases conceptuales y empíricas del uso de un dólar por día como medida de pobreza, visite [www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org). Lo más notable únicamente en Asia es que de los 13 países en los que las estimaciones de pobreza están disponibles por dos puntos de tiempo basados en la línea de pobreza de un dólar por día, seis de ellos, según las estimaciones de pobreza basadas en la línea de pobreza nacional, tienen tendencias temporales de la pobreza en dirección opuesta a las basadas en la línea internacional de pobreza (ver ONU, 2005).

Chile fue un éxito genuino. Por supuesto, la relación entre reforma y crecimiento es compleja, y sólo hay una conclusión limitada a la que se puede llegar de esta rápida examinación de la evidencia. Pero la experiencia de Latinoamérica nos sugiere que el crecimiento en sus más ambiciosos reformadores había sido limitado (Bustelo, 1991; Damill y Fanelli, 1994; Ocampo, 2004).

Otra evidencia importante viene de las economías de alto rendimiento de las últimas dos décadas. Aquí sobresalen China e India, que han experimentado aumentos significativos en sus tasas de crecimiento (China desde finales de los años 1970, e India desde principios de los años 1980) durante un periodo en el que la mayoría de los otros países en desarrollo se fueron hacia el rumbo opuesto. De hecho, el desempeño de China e India eclipsó los resultados decepcionantes de los demás y en las últimas dos décadas ambos han tenido un éxito de desarrollo basado en el equilibrio de la población. Rodrik (2002) muestra que las políticas que han posibilitado este desempeño presentan una adaptación incómoda dentro de esta ortodoxia.

Las reformas de China han sido marcadas por una liberalización parcial, la fijación de precios en dos vías: la desregulación limitada, la restricción financiera, un régimen legal poco ortodoxo y la ausencia de claros derechos de propiedad privada. Las reformas de India han sido menos distintivas, pero todavía marcado por desviaciones significativas del reglamento. Por ejemplo, India permaneció como una de las economías más protegidas del mundo aún después de las reformas comerciales a inicios de los años 1990 y fue la décima economía creciente más rápida en los años 1990. China fue segunda (después de Corea) en los años 1980 y primera en los años 1990.<sup>27</sup>

Desde 2014, India se ha convertido en la economía más grande y de mayor crecimiento en el mundo después de que el crecimiento económico de China experimentara una desaceleración estructural. Asimismo, aquel país sí llevó a cabo reformas a partir de 1991, pero a su propio ritmo y ciertamente evitó la terapia de choque que la mayoría de las economías de Europa del Este sufrió en la década de 1990, aunque las economías latinoamericanas habían padecido mucho antes y continuaron así después de dicha década. India se benefició enormemente de este proceso de reforma económica combinado con una reversión de su anterior abandono de la inversión en capital humano. Su tasa de crecimiento aumentó de 5.5% en los años 1980 a 6.4% en los años 1990. A lo largo de los años 2000, ha sido la segunda economía de mayor crecimiento del mundo después de China. Su ahorro en

<sup>27</sup> La experiencia de los países más grandes de América Latina se puede encontrar en Tavares (2003).

el PIB promedio, que se mantuvo en un respetable 23% en el 2002-3, aumentó a 38% para el año 2007-8; su inversión en el PIB promedio, que nuevamente era de un muy digno 24% en el 2002-3, incrementó a 38% en el 2007-8. El resultado fue que durante el décimo periodo del plan de cinco años (2002-7) su crecimiento del PIB subió a 7.7 % por año. De hecho, su tasa de inversión y ahorro fue tan alta que cuando la crisis financiera mundial ocurrió a finales del 2008, la historia del crecimiento de India se vio afectada, pues este último cayó 6.6 % en el 2008-9, pero se recuperó rápidamente y se acrecentó 8% para el 2010-2011. Además, la economía alcanzó más de 7% anual promedio, un crecimiento de 8.2% anual durante el onceavo periodo del plan, y superó la tasa de crecimiento del PIB de China. La tasa de disminución de la pobreza también se ha acelerado como consecuencia de esto (véase el análisis en el Informe sobre Desarrollo Humano de la India).

Es evidente, entonces, que ni el crecimiento ni la reducción de pobreza han funcionado bien dentro de ese marco ortodoxo. Por otro lado, ¿qué sucede con la distribución del ingreso? Cornia (2002) argumenta que si bien la desigualdad interna ha disminuido en varios países durante la *Edad de Oro* (entre 1950 y principios de 1970), esta tendencia fue revertida con mayor frecuencia en el transcurso de las décadas de 1980 y 1990. El auge de la desigualdad interna fue general en Europa del Este y en la Iniciativa de Europa Central (CEI), casi general en Latinoamérica, común en OCDE y frecuente en el Sureste de Asia y Asia del Este y del Sur. La liberalización del comercio aumentó en la rentabilidad financiera y los cambios en las instituciones laborales han propiciado el aumento de la desigualdad (Cornia, Addison y Kiiski, 2003).

En la economía del mercado, las personas con mejor preparación educativa, que gozan de una mejor salud y que se encuentran en mejores condiciones económicas, van a tener una mayor probabilidad de aportar al crecimiento y beneficiarse de éste. En cambio, las mujeres, quienes en muchos países en desarrollo no han recibido ninguna escolaridad, se encuentran en una seria desventaja al recibir algún beneficio de un sistema estructural de goteo. Lo mismo aplica para aquellos individuos cuyos padres fueron pobres. La experiencia de los países actualmente industrializados en las primeras etapas de su crecimiento sugiere que la falta de igualdad del proceso de desarrollo deriva no tanto del fracaso del goteo, sino más bien del fallo en el crecimiento horizontal de los enclaves de los sectores tradicionales (Weisskoff y Wolff, 1976). Los beneficios del crecimiento rápido de los países ya industrializados que acumularon a los grupos de bajos ingresos fueron más bien limitados durante el siglo XIX. La desigualdad del ingreso disminuyó en estos países

a mitad del siglo xx, pero no fue debido al crecimiento (Sundrum, 1992) sino a cambios significantes en la educación, organización y poder político de los trabajadores.

Los argumentos de los economistas dominantes se dividen en dos ideas: el crecimiento no tiene efecto medible en la distribución del ingreso y una distribución más equitativa del ingreso puede tener una influencia positiva en el crecimiento. Consecuentemente, el análisis es estrictamente lineal: la distribución equitativa de los ingresos (y, por extensión, formación del capital humano) ayuda a mejorar el crecimiento y el crecimiento ayuda a reducir la pobreza sin afectar la distribución del ingreso. Por ello, no es posible un ciclo de retroalimentación. Esto es bastante distinto a la noción de sinergia dual que planteamos en el enfoque alternativo (que se discutirá en el apartado 2 de este capítulo). Más aun, ambas premisas son objetivamente erróneas. Con base en los datos de 108 países, Deininger y Squire (1996) llegaron a la resolución de que «el crecimiento global estaba asociado con el aumento en los ingresos del quintil más pobre en más de un 85% de los casos». En 1998, estos mismos autores concluyeron en que «la acumulación de nuevos activos sea probablemente una manera más efectiva de reducir la pobreza que los esfuerzos por redistribuir los activos ya existentes». Sin embargo, el hecho de que los cambios de la distribución de los ingresos parezcan perpendiculares al crecimiento de éstos, no implica necesariamente que no haya relación alguna entre el crecimiento y la distribución de los ingresos, tal como dedujeron Bruno, Ravallion y Squire (1996). Más bien, esto representa que algunas políticas conducen al crecimiento con un deterioro en la distribución de los ingresos y otras permiten mejorar tanto la distribución de los ingresos como la del crecimiento. Discutiremos más adelante cuáles pueden ser algunas de estas últimas políticas.

Es usual que algunos países experimenten una significativa recuperación económica y que otros no resulten beneficiados. Por ejemplo, el decil superior disfruta de un gran incremento en el consumo, mientras que el quintil inferior experimenta un declive absoluto en el gasto. A menudo, no sólo se excluye a la quinta parte más pobre de la población de recibir beneficios por el crecimiento, sino que también es ésta la que padece la gravedad del aumento de la pobreza con respecto a sus ingresos (aumento en el número de personas en extrema pobreza). Si bien la incapacidad de que el crecimiento alcance a los grupos más pobres es algo común en África (Demery y Squire, 1996; Banco Mundial, 1997), en Asia oriental los beneficios del crecimiento se han compartido más extensamente (Ahuja, Bidani, Ferreira y Walton,

1997). Sólo el empleo inclusivo y equitativo que genere crecimiento puede reducir la pobreza de manera más sustancial.

### *c. Críticas viejas y nuevas de las políticas económicas dominantes*

Hasta ahora, hemos argumentado en contra de las prescripciones políticas del paradigma dominante al destacar sus claves teóricas débiles y sus resultados actuales desfavorables. Demostramos que los modelos neoclásicos que cimientan el asesoramiento político surgido de ese paradigma están incompletos. Además, la evidencia empírica señala que los largos años de reformas basadas en la ortodoxia dominante han causado una mayor inestabilidad económica (Stiglitz, 2002; Fine, Lapavitsas y Pincus, 2001), un aumento del ingreso per cápita menor y declives imperceptibles en la pobreza, en comparación con décadas pasadas u otros países, como aquellos de Asia oriental que descataron al asesoramiento tradicional. Aunque ciertamente lo consideramos un gran avance, tampoco es del todo satisfactorio.

La mejora del consenso ortodoxo que prevaleció hasta los años 1990, surgió a raíz del reconocimiento del daño causado por políticas procíclicas (por ejemplo, las recomendaciones del FMI de recortar los gastos durante la crisis de Asia del Este, cuando más bien el gasto debió haber sido ampliado por medio de la política fiscal). Con respecto a la postura de esta política y al criticismo de las IFI, principalmente relacionado con Joseph Stiglitz en el cambio de siglo, es claro que son similares a la crítica de ajuste de, entre otros, Cornia, Jolly y Stewart (1987) casi dos décadas atrás. Así, Stiglitz (2002) se concentra en el impacto negativo de las medidas contradictorias en los ingresos y el desempleo. Esto resulta en un menor ingreso familiar que da resultados indeseables en la salud y la educación. También, él critica la manera en que la liberalización comercial, la apertura de cuentas de capital y la privatización tuvieron lugar debido a la falla de incluir provisiones para proteger a los segmentos más pobres de la sociedad.

El impulso principal de lo que Stiglitz proponía en los años 1990, coincidía con el pensamiento ortodoxo (Estado menor, estructura de seguridad, etc.) (Standing, 2000) y no con una perspectiva alternativa basada en un concepto de sociedad diferente (es decir, fundamentada en la capacidad de expansión a nivel individual y en la igualdad en términos de distribución de ingresos y activos a nivel social). Ciertamente, él era partidario de una distribución de ingresos más equitativa (aunque no tanto de la distribución de activos), en la que las personas disfrutaran de mayor libertad y un mejor

nivel de vida, y tuvieran la oportunidad de participar en la toma de decisiones. También menciona la necesidad de proteger el medio ambiente. No obstante, ninguna de estas ideas son una amenaza grave al pensamiento ortodoxo, ni tampoco son nuevas (Srinivasan, 2000).

Además, los escritos teóricos de Stiglitz acerca de la información asimétrica e imperfecta son básicamente una extensión refinada de los modelos ortodoxos. Muchas personas podrían considerar esa información meramente como accidentes o imperfecciones y no como algo dominante, como lo afirma Stiglitz. Teóricamente, el problema es cómo son y se comportan los mercados cuando actúan por su propia cuenta, lo que da resultados ineficientes, derrochadores y desiguales (Eatwell y Milgate, 1983; Fine, 2001).

Hay controversia en la literatura acerca de qué tan radicalmente diferente o tradicional fue el pensamiento del Consenso de Washington, si el modelo teórico realmente apoya sus prescripciones políticas al ser fundamentalmente diferente al ortodoxo, y el grado al que actualmente ha cambiado el asesoramiento político ortodoxo (Rodrik, 2005; Jomo y Fine, 2006; Jomo, 2005; Standing, 2000). En ese contexto, podemos hacer la siguiente pregunta: ¿Acaso los comentarios críticos hechos por Stiglitz y algunos otros economistas dominantes (por ejemplo, Sachs), son meramente discusiones de implementación?

De hecho, sí hay un cambio en el lenguaje. Los anteriormente conocidos Documentos sobre el Marco Político ahora se llaman Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), y el Centro Extensivo de Ajuste Estructural cambió su nombre al Centro para el Crecimiento y Reducción de Pobreza (PRGF, por sus siglas en inglés). En la actualidad, las inquietudes respecto de la reducción de la pobreza están integradas en los PRSP. Reconocemos también que el cambio que ha habido es que los programas apoyados por el PRGF apuntan a una consolidación fiscal más pequeña y paulatina de como lo era bajo el Programa de Ajuste Estructural para Mejora (ESAF) para dar más peso al aumento de ingresos que a la contracción del gasto (OEI, 2003). Sin embargo, la Oficina de Evaluación Interna del FMI encontró que los resultados no son muy diferentes entre los préstamos del antes Centro Extensivo de Ajuste Estructural y el actual Centro para el Crecimiento y Reducción de Pobreza.

Asimismo, el enfoque tradicional del FMI de diseñar un programa no toma en cuenta de manera suficiente las determinantes subyacentes del crecimiento, los factores que influyen en la respuesta de la economía real a las políticas macroeconómicas y la posible retroalimentación acerca de la macropolítica en la pobreza. Los programas del PRGF aún piden una reforma rápida de las empresas estatales, basada en la suposición de una pronta «atracción» de la

demanda global del sector privado sin importar que exista evidencia de una captación veloz de los agentes privados. Además, la Oficina de Evaluación Interna del FMI observó, tras las entrevistas y cuestionarios con las autoridades de los usuarios prolongados de los recursos del FMI, que «Las perspectivas expresadas con respecto al impacto del uso prolongado de políticas sobre el proceso de formulación fueron generalmente negativas, en particular porque las negociaciones del programa fueron a menudo caracterizadas conforme fueron procediendo de una manera que dejaba muy poco espacio para el debate político y para la formulación de políticas de crecimiento propias» (OEI, 2003).

¿Por qué esto debería importar en especial a los pobres? Por lo menos, por tres razones: Número uno, la evidencia del crecimiento —considerada de manera axiomática como buena para los pobres— es bastante variada en la mayoría de los países que han seguido las políticas económicas recomendadas desde los años 1980. No se puede reducir la pobreza infantil sin tener un crecimiento acelerado en el que los ingresos de los pobres aumenten proporcionalmente más rápido que el de los que no son pobres. Por consiguiente, si las políticas económicas fracasan en términos de crecimiento, pero se incrementa el énfasis de la salud/educación en las políticas de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP), se brinda con una mano lo que con la otra se le quita al pobre. Número dos, puesto que la liberalización financiera restringe el alcance y espacio para las políticas fiscales y monetarias internas, se presenta una limitación del grado de liberalización financiera que se espera en el asesoramiento político ortodoxo. Como indica Dervis (2005): «Es ahora reconocido de manera amplia, no solo por críticos de la izquierda sino también por economistas dominantes, que los mercados de capital son solo procesadores de información increíblemente ineficientes como los fundamentalistas del mercado nos hicieron creer». En cambio, los mercados de capital exhiben una cantidad sustancial de comportamiento gregario, en la que una regresiva afluencia de capitales puede llevar al colapso económico, tal como ocurrió en Tailandia en 1997 seguido por varias economías de Asia oriental, en Rusia en 1998 seguido por varios países latinoamericanos, en Turquía en el 2001 y en Europa en el 2009-10. Estos colapsos económicos tras las salidas de flujos financieros comprobaron ser perjudiciales para los pobres en cada uno de estos lugares.

Número tres, la frase «la política económica primero y luego la política social» significa que el desempeño político no está determinado por el bienestar humano o el de la niñez. El clima de inversión ha proporcionado un marco de igualdad entre los inversionistas extranjeros y nacionales, pero



varias empresas estatales han sido privatizadas. Se recomiendan políticas sin aclarar o analizar el vínculo macro-micro. De hecho, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (FMI, 2004b) claramente expresa que el personal del FMI admitió que este último no entiende por completo el impacto de las políticas macroeconómicas sobre los pobres y que, en realidad, el FMI no cuenta con el personal capacitado para supervisar ese impacto en cada país.

Aquí no se sugiere que los contribuyentes y en especial las Instituciones Bretton Woods (BWI, por sus siglas en inglés) no establezcan un criterio mínimo para sus préstamos, pero éste debería ser un criterio *mínimo*, se debería permitir a los contribuyentes *escoger* entre los países cuando tratan de asignar sus recursos y no habría que supeditar la política macroeconómica de un país individual una vez que se haya tomado la decisión de asignarle recursos. Aún más importante, se necesita tener un mayor alcance para determinar las políticas macroeconómicas basadas en un consenso nacional.<sup>28</sup>

Dado el fracaso de las políticas macroeconómicas en cuanto a su propio criterio para la promoción del crecimiento y, por ende, la reducción de la pobreza valdría la pena considerar seriamente la sugerencia de las OEI, que ampliaría el espacio de las decisiones internas para la elaboración de políticas macroeconómicas. Primeramente, las OEI dicen que el FMI debería permitir a «las autoridades nacionales a tener la responsabilidad inicial para promover un programa de reforma, el cual debería de ser el punto de partida para todas las negociaciones». Segundo, los elementos centrales del programa deberían estar «sujetos primero al debate de política nacional con las instituciones encargadas de la formulación de políticas del país miembro». Tercero, los informes de vigilancia deberían «buscar activamente presentar opciones de políticas alternativas y analizar el intercambio entre ellas para alentar un debate abierto sobre éstas [*sic*] opciones de política alternativa».

Si en general la pobreza retrocedió considerablemente en gran parte del sureste de Asia, China, Vietnam durante los años 1990 y 2000, y poco después en India, vale la pena preguntarse si las políticas económicas y los arreglos institucionales que éstos siguieron fueron los que los economistas dominantes recomendaron. El consenso entre las literaturas, comenzando por Stiglitz, es que no fue así. En su lugar, siguieron políticas industriales selectivas. En vez de la liberalización financiera, Corea del Sur utilizó su fuertemente controlado sistema financiero para canalizar el crédito a las empresas

<sup>28</sup> Ver Kanbur (2001) para un punto de vista similar de países de bajos ingresos que dependen de la ayuda. Ver Dervis (2005) para más información acerca de las economías de mercados emergentes.

industriales dispuestas a asumir inversiones. Sustituyó importaciones lo más que se pudo, y en el sector social no aplicó cargos al usuario (ver el siguiente capítulo para posterior discusión). China redujo sus aranceles hasta finales de los años 1990, principalmente después de que se unió a la OMC en el 2001 y de que su despegue industrial estuviese bien definido. India llevó a cabo reformas parciales y paulatinas.

## 2. Un enfoque alternativo

El crecimiento no mejoró después de la liberalización, más bien surgió la volatilidad y la incidencia de la pobreza apenas cambiaba fuera de China e India durante los años 1990. La base teórica de las políticas ortodoxas ha sido cada vez más cuestionada. De hecho, si el crecimiento repuntó durante el período posterior al 2002 en América Latina (AL) y África Subsahariana (ASS), fue porque aumentaron los precios de los productos básicos, a su vez estimulados por el rápido crecimiento de China e India, cuyas demandas de estos productos subieron. Esto no es de sorprenderse, ya que tanto los países de AL como los de ASS no experimentaron un gran crecimiento de la industria manufacturera en las últimas dos décadas del siglo XX.

Por lo anterior, es necesario un marco alternativo para las políticas. En dicho marco, planteamos la posible existencia de dos tipos de sinergia y si el Estado pudiera seriamente intervenir para tomar ventaja de ellas. Una de éstas existe entre las intervenciones en la salud, nutrición, planificación familiar, agua, saneamiento y educación básica. La otra está entre las intervenciones que tengan como resultado el crecimiento del ingreso, la reducción de la pobreza y el acceso a servicios básicos. Con estos objetivos en perspectiva, proponemos un enfoque alterno para integrar las políticas económicas y sociales.

Se puede hacer la pregunta de por qué proponemos como meta la reducción de la pobreza relativa al ingreso y no más bien la reducción de la desigualdad. La respuesta a esto es porque no todas las reducciones de la desigualdad van a disminuir la pobreza, en especial si esa reducción de la desigualdad va a ocurrir entre los seis y siete deciles más adinerados de la población. Ravallion (2004) define como crecimiento a favor de los pobres a cualquier aumento del PIB que disminuya la pobreza. Tal definición es demasiado amplia: implica que la mayoría de las situaciones reales de crecimiento está a favor del pobre, aunque la pobreza disminuya sólo un poco y empeore la distribución de ingresos durante un periodo fuerte de crecimiento, o que mejore la desigualdad pero se deje los ingresos de los pobres tal y como estaban. Otra

definición señala que el crecimiento a favor de pobre es el que además de reducir la pobreza también disminuye la desigualdad. A pesar de tener una mejora, esta definición aún no refleja bien lo que se debería entender como crecimiento a favor del pobre y se queda corta al brindar respuestas directas a varias posibles combinaciones de crecimiento, reducción de pobreza y cambios en la desigualdad. Kakwani, Khandker y Son (2004) proponen una definición sencilla y sensata del crecimiento a favor del pobre: en términos relativos, aquel que beneficie en mayor proporción al pobre que al que no lo es.

Sugerimos que el Estado tiene un papel fundamental en el aseguramiento de los tres resultados deseables: crecimiento económico, reducción de la pobreza de ingresos y acceso a los servicios básicos. Las implicaciones políticas derivadas de estas dos sinergias son bastante distintas a las políticas propuestas por las IFI. Lo desarrollamos sobre las políticas alternativas consistentes en el marco alternativo, que, en esencia, se deriva de la necesidad de incorporar una dimensión social en la formulación de políticas económicas.

#### *a. La sinergia entre la ampliación de funcionamientos, la reducción de la pobreza<sup>29</sup> y el crecimiento económico*

Al intentar entender la experiencia positiva de los recientes países industrializados o de los países en desarrollo que llamamos altamente desarrollados, tenemos la dificultad de establecer relaciones de causalidad. Por ejemplo, a pesar de la alfabetización generalizada dentro de una población (la educación es una determinante mayor del crecimiento económico), muchos países (por ejemplo, Sri Lanka) aún no han alcanzado un crecimiento rápido. También hay ejemplos de países con un crecimiento económico relativamente veloz, pero con una pobreza de ingresos persistente (por ejemplo, Botswana). De este modo, Pritchett (2003), Easterly (2001), Levine y Renelt (1992) discuten varias carencias de las estimaciones econométricas que intentan (y fracasan) establecer causalidad en estas relaciones.

<sup>29</sup> Aunque está ampliamente aceptado que la pobreza es un concepto multidimensional que involucra algo más que los ingresos, en este apartado el enfoque se centra en la definición tradicional basada en una línea de pobreza de ingresos (Orshansky, 1965; Ravallion, 1995; Lipton y Ravallion, 1995, presentan el método tradicional de la línea de pobreza). Se pueden encontrar críticas y extensiones en Streeten (1993) y Sen (1985). En adelante, se utilizará la expresión ingreso-pobreza.

Podríamos argumentar que las intervenciones para promover la ampliación de funcionamientos (es decir, las aptitudes del enfoque de lo que somos capaces, queremos ser capaces, o debemos ser capaces de ser y/o hacer), la reducción de la pobreza y el crecimiento económico se apoyan y fortalecen entre sí, de manera sinérgica o por medio de varios ciclos de retroalimentación. Esta sinergia se puede expresar de manera precisa como los cambios de impacto mejorados en una variable independiente sobre la tasa de crecimiento de una variable dependiente dada la presencia de una tercera variable. Esto lleva a varios efectos importantes e interrelacionados en términos de política que, a menudo, son pasados por alto. El impacto de una política (por ejemplo, la redistribución para reducir directamente la pobreza) sobre otra variable (digamos el crecimiento económico) depende crucialmente del nivel de la tercera variable (por ejemplo, las condiciones de salud y educación). En otras palabras, el crecimiento económico será más rápido y más sostenible si la pobreza (con respecto al ingreso) es reducida simultáneamente por medio de políticas directas orientadas al pobre de ingresos y condiciones de salud y educación más altas. Un ejemplo muy bien conocido y mencionado con frecuencia aun por la principal corriente de economistas, es que el crecimiento económico será más exitoso en la reducción de la pobreza de ingresos; es decir, la elasticidad de la reducción de la pobreza será más alta cuando el capital humano sea distribuido de forma más equitativa. Esto no lo negamos, únicamente podemos enfatizar que eso sólo es una de las interacciones entre las intervenciones. Lo que tenemos en mente, se puede expresar de forma algebraica:

$$\text{PNB crecimiento per cápita} = f_1 (\text{cambio técnico/estructural, políticas macroeconómicas, ampliación de los funcionamientos, reducción de la pobreza relativa al ingreso})$$

El PNB crecimiento per cápita es determinado por el nivel global de los funcionamientos; el ritmo de la reducción de la pobreza, por los balances macroeconómicos sostenibles, y el aumento en la productividad, por los cambios técnicos/estructurales. La inversión va a generar crecimiento mediante la utilización de factores adicionales de producción (terreno, mano de obra, capital) y/o el uso más eficiente de factores productivos que ya se tenían. El cambio técnico dentro de las actividades económicas existentes puede intensificar la productividad. El cambio estructural ocurre en la economía

cuando los sectores que son más provechosos (qué industria o tipo de servicios se comparan con la agricultura más tradicional) poseen una cuota de producción más alta que la propia agricultura. Así, el PNB crecimiento per cápita no es elegido por los gobiernos, más bien es el resultado de las políticas públicas y las decisiones privadas. Por otra parte, estas últimas no son independientes de las primeras. La inversión pública, en especial en la infraestructura, a menudo va a apremiar en la inversión privada. Consecuentemente, las políticas públicas necesitan tomar en cuenta los efectos de las decisiones privadas. Contrario a lo que muchos economistas tradicionales piensan, el motor del crecimiento (su mayor determinante) no es la política macroeconómica sino más bien el cambio tecnológico. Por supuesto, los precios estables y las bajas tasas de interés permiten un contexto favorable en el que las empresas querrán trabajar e invertir. Sin embargo, esto no significa que la estabilidad macroeconómica por sí misma sea crecimiento económico, como lo demuestra el error estándar de las regresiones que intentan, pero no logran, establecer este punto, y tampoco implica que un despegue conducido por lo privado no vaya a causar desbalances. Para decirlo de manera sencilla, el crecimiento económico es usualmente irregular.

*Incidencia de la pobreza relativa al ingreso =  $f_2$  (PNB per cápita, capital humano, distribución de activos)*

Al igual que con el crecimiento económico, la distribución del ingreso primario no está en manos del gobierno, sino que surge de los resultados del mercado y de un poder de negociación relativo entre los dueños de los factores de producción. Asimismo, dicha distribución afecta la incidencia de la pobreza de ingresos. No obstante, el gobierno puede alterar aquella por medio de la regulación y administración general de las políticas macroeconómicas<sup>30</sup> (reflejadas en la variable de ingreso per cápita PNB). También puede usar la política fiscal para cambiar los flujos de ingreso después de impuestos (la distribución secundaria del ingreso) y, con ello, corregir los excesos del mercado y reducir la pobreza de ingresos. Además, la asignación de activos puede ser modificada (por ejemplo con una reforma agraria, titulación, repartición

<sup>30</sup> La referencia aquí es específicamente a los instrumentos de las políticas fiscales (impuestos, gastos y préstamos), las políticas monetarias (la gestión de la demanda y la oferta de dinero por parte del Banco Central por medio de las políticas de interés y tipo de cambio) y las políticas comerciales (con el objetivo de mantener saldos fiscales y de cuenta corriente sostenibles en la economía).

de acciones, etc.), lo que, a su vez, afectará la distribución de ingresos (más acerca de esto en el apartado 1 del capítulo 2). Por último, una manera fundamental en la que el gobierno puede influir en dicha distribución es mediante la provisión de servicios y transferencias (la distribución terciaria del ingreso), que construye y amplía los funcionamientos y proporciona una pizca de seguridad de trabajo e ingresos durante la vida laboral y durante la vejez. Esto requiere un trato por separado ya que altera la segunda sinergia.

*Ampliación de funcionamientos =  $f_3$  (crecimiento per cápita PNB, reducción de la pobreza relativa al ingreso, política social)*

Ésta es la sinergia mejor conocida. La educación, salud y saneamiento, elementos que permiten a las personas disfrutar de funcionamientos que hagan que valga la pena vivir, tienen infinidad de efectos de interacción entre ellos (ver PNUD, UNESCO, UNFPA UNICEF, OMS y Banco Mundial, 1998, para detalles de esta sinergia). Obviamente, ayudan los recursos adicionales (en el nivel del hogar y nacional) por medio del crecimiento económico. Sin embargo, como lo demuestran las experiencias de muchos países, no es suficiente una «opulencia sin rumbo». La acción política en términos de política social es fundamental para la ampliación de funcionamientos. La política social aquí se refiere específicamente a tres elementos: salud, educación y seguro/ayuda social. Una política fiscal adecuada es la ficha más potente en la gama de políticas disponibles para impactar el nivel de funcionamientos (o capital humano).

Un ejemplo sencillo del enlace entre estas tres ecuaciones, únicamente con carácter ilustrativo, sería el siguiente. Tanto el cambio tecnológico como las políticas macroeconómicas adecuadas son necesarias para el crecimiento económico y tienden a reforzarse entre sí. Asimismo, las políticas macroeconómicas y la ampliación de funcionamientos, mediante la política social, deberían trabajar en conjunto. Una política de estabilización macroeconómica que aumente el desempleo y disminuya los salarios no va a inducir sinergias positivas; por el contrario, tiende a reducir el bienestar y los funcionamientos y, por ende, perjudica el círculo de retroalimentación.<sup>31</sup> Las políticas

<sup>31</sup> Las políticas monetarias y fiscales sugeridas por el Consenso de Washington fueron criticadas tremendamente durante la crisis económica de Asia oriental a finales de la década de 1990, especialmente su ‘molde para cortar galletas’ o enfoque de ‘talla única’. Cuando la crisis financiera de mediados de 1997 se convirtió en una crisis económica, el FMI impuso medidas de austeridad como presupuestos equilibrados y políticas monetarias más ajustadas.

fiscales deberían ser implementadas para canalizar los recursos hacia los más pobres (con quienes tendrán el impacto más grande en la ampliación de funcionamientos) y para ello es necesario integrar las políticas macroeconómicas y sociales. Las políticas de distribución de los activos y el ingreso son fundamentales para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, lo que discutiremos más adelante. Puede ser percibido de manera intuitiva que una serie de pequeñas intervenciones estratégicas puedan desencadenar un poderoso círculo virtuoso. Este ejemplo muestra no sólo la importancia de la elaboración conjunta de las políticas económicas y sociales, sino también cómo el marco de las tres ecuaciones resalta las deficiencias de la elaboración de políticas tradicionales en las que una economía macroeconómica se determina primero y la política social, en su papel secundario, se destina para arreglar el desorden.

Empíricamente, hay evidencia que respalda la perspectiva sintetizada de las tres ecuaciones sinérgicas. No todos los países con grandes avances en la salud y educación tuvieron una importante reducción perdurable de la pobreza de ingresos. Esto es, en parte, el resultado de un crecimiento económico lento. Ciertamente, la relación entre el crecimiento económico, la pobreza de ingresos y la ampliación de los funcionamientos es compleja. A continuación, se presenta un marco sencillo que describe estos enlaces y algunas de las evidencias empíricas. Este problema es detallado de mejor manera si sólo tomamos una de las dos variables. Si empezamos con el crecimiento económico y la pobreza de ingresos, existen cuatro posibilidades:

- El crecimiento económico acompañado por la reducción de la pobreza de ingresos (la combinación resaltada en las literaturas que sucedió, por ejemplo, en la República de Corea durante los años 1960-80).
- El crecimiento económico no va acompañado por una reducción de la pobreza de ingresos (si la distribución del ingreso sufre gran deterioro, como ocurrió, por ejemplo, en Argentina durante los años 1990).
- Crecimiento económico estancado o negativo acompañado por la reducción de la pobreza de ingresos (en la presencia de políticas de redistribución, como pasó en Nicaragua en los años 1980).

---

Sin embargo, los efectos de sus medidas probablemente convirtieron una desaceleración en una recesión (Stiglitz, 2000). Aparentemente y sin aprender nada de esta experiencia, el FMI aboga hoy por políticas similares en América Latina, con resultados igualmente desastrosos.

- Crecimiento económico estancado o negativo no acompañado por una reducción de la pobreza de ingresos (un acontecimiento más común, como se dio, por ejemplo, en Indonesia a finales de los años 1990).

También hay cuatro posibles resultados de las interacciones entre el crecimiento económico y la ampliación de funcionamientos:

- El crecimiento económico y la ampliación de funcionamientos ocurren al mismo tiempo (un tipo de caso ideal, como aconteció, por ejemplo, en Malasia durante los años 1970 y 1980).
- Hay crecimiento económico pero no un avance en la ampliación de capacidades (crecimiento económico con poco excedente en la formación del capital humano, como en Brasil durante los años 1970).
- Estancamiento o poco crecimiento económico, pero con una significativa ampliación de las capacidades (cuando las políticas públicas permiten la expansión de servicios sociales efectivos y asequibles, como se produjo, por ejemplo, en Sri Lanka en los años 1980 y en Estado de Kerala [India] durante los años 1960-90).
- Estancamiento o poco crecimiento económico y un avance limitado en la ampliación de capacidades (un caso trágico y muy común, en especial en muchos países subsaharianos caracterizados por el retroceso de los resultados en la salud debido, en parte, al VIH/SIDA).

Se han observado todas estas posibilidades en los países en desarrollo, pero una cosa queda clara: no hay necesidad de esperar un crecimiento económico para mejorar la ampliación de funcionamientos. Además, aunque sea verdad que dicha ampliación (especialmente la educación) conduce al crecimiento económico, su presencia no siempre nos lleva a este último (por ejemplo, si el exceso de políticas de comercio abierto destruye trabajos). El crecimiento económico puede llevarse a cabo aun si no hay mucha ampliación de los funcionamientos o si el crecimiento del ingreso sólo ocurre en pocos sectores o en ciertos enclaves, pero es improbable que se pueda sostener por mucho tiempo bajo esas circunstancias, en especial porque no crea un mercado para los bienes producidos dentro del país. Por supuesto, tal crecimiento, si depende de los mercados externos, continuará hasta que haya una crisis en esos mercados (como ha sucedido repetidas veces, la más reciente fue la crisis global que tuvo inicio en 2008).



Finalmente, la relación entre la pobreza de ingresos y el nivel de funcionamientos podría tomar cualquiera de las siguientes formas:

- La ampliación de los funcionamientos y la reducción de la pobreza de ingresos van de la mano (cuando las personas tienen más capacidades o capital humano, aumenta su capacidad de ganar ingresos más altos y de levantarse por encima del umbral de la pobreza, como ocurrió, por ejemplo, en China en los años 1980, ya que después de la formulación de la reforma económica se desencadenó un crecimiento económico sin precedente y hubo una drástica reducción de la pobreza).
- Hay una ampliación de funcionamientos, pero también una limitada reducción de la pobreza relativa al ingreso (una distribución desigual de los activos y/o un crecimiento del desempleo impiden esta reducción, como se dio, por ejemplo, en Botswana en los años 1980 y principios de los años 1990, y en Brasil en las décadas de 1990 y 2000).
- No hay una ampliación de funcionamientos, pero sí una reducción de la pobreza relativa al ingreso (cuando se implementan las políticas de redistribución de ingresos y activos, sin embargo no encontramos ninguna evidencia empírica de esta posibilidad teórica).<sup>32</sup>
- No ocurre la ampliación de funcionamientos ni se reduce la pobreza relativa al ingreso (es el caso más común, en especial en los países de África Subsahariana).

Este conjunto de combinaciones, al igual que las dos anteriores, destaca que la mejora de los funcionamientos no es necesaria ni suficiente para reducir la pobreza relativa al ingreso, pero que esto último sí es necesario o suficiente para mejorar los funcionamientos. Lo mismo aplica para las otras combinaciones entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza relativa al ingreso, y entre el crecimiento económico y la ampliación de funcionamientos.

---

<sup>32</sup> Esto no es sorprendente dado que los gobiernos comprometidos con la reducción de la pobreza de ingresos tendrán dificultades para hacerlo sin invertir en capital humano. Por otro lado, lo contrario no es necesariamente cierto; es decir, los gobiernos que invierten en la necesidad no toman medidas directas para reducir la pobreza relativa al ingreso y pueden depender en gran medida de la disminución del crecimiento.

No obstante, a pesar de resolver algunas interrogantes (por ejemplo, ¿por qué un país con altos niveles de capital humano parece incapaz de generar crecimiento?<sup>33</sup>), la pregunta persistente con respecto de nuestro marco de sinergia dual es: ¿hay condiciones suficientes o necesarias que vinculen estos fines, o no están relacionados? La respuesta es que sí hay relación, pero de una manera compleja. Aunque ningún elemento es necesario o suficiente para el avance del otro, éstos se ayudan de manera mutua. Por su parte, la efectividad de la política industrial induce un crecimiento en la productividad de todos los sectores de la economía. Además, en un nivel alto de capital humano el crecimiento económico va a tener un impacto mucho más fuerte sobre la reducción de la pobreza relativa al ingreso.

Ahora, podemos cambiar ese análisis bivariado por la incorporación de las tres variables. Un ejercicio empírico puede ayudar a destacar estas interacciones.<sup>34</sup> Hay serias restricciones en la accesibilidad de datos acerca de los cambios en la pobreza relativa al ingreso. No obstante, existe información disponible de, aproximadamente, 50 países acerca de la incidencia de esta pobreza (basada en el umbral de la pobreza nacional) durante los inicios de los años 1990. Para estos países, la *tasa de mortalidad en menores de 5 años* (TMM5) en 1990, fue usada como indicador para el nivel del capital humano.<sup>35</sup> También está disponible *la tasa de crecimiento anual promedio* del periodo comprendido entre 1990 y 2000. Los países fueron clasificados de acuerdo con su *incidencia inicial de pobreza relativa al ingreso* en: alta (más de 50% de la población), media (entre 50 y 30%) y baja (menos de 30%), y fueron agrupados según sus niveles de TMM5 en: alta (más de 170 por cada mil partos de bebés vivos), media (entre 170 y 70) y baja (menos de 70).

Se formaron nueve grupos de países con base en estas clasificaciones (cuadro 1). Los hallazgos son reveladores y confirman nuestro anterior marco teórico de sinergia dual. Pocos países combinaron una baja TMM5 con una alta pobreza relativa al ingreso o una alta TMM5 con una baja pobreza relativa al ingreso. Surge un patrón interesante cuando se compara las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de los 7 grupos restantes.

<sup>33</sup> La respuesta también es obvia: porque el capital humano y otras políticas orientadas al crecimiento (cambio tecnológico para inducir el aumento de la productividad, estabilidad macroeconómica, etc.) no están presentes.

<sup>34</sup> En UNICEF se realizó un ejercicio similar con diferentes países y en un período de tiempo diferente. Los resultados son completamente consistentes, lo que apunta a la solidez de éstos.

<sup>35</sup> Ver Sen (1995) para una explicación.

Los países con una alta TMM5 experimentan un crecimiento de ingresos per cápita negativo. Incluso los países con una media TMM5, pero con alta pobreza relativa al ingreso, sufrieron un crecimiento económico negativo (las tres casillas en la parte superior izquierda del cuadro 1), lo que sugiere que la pobreza y los bajos niveles del capital humano son desfavorables para el crecimiento económico. Los países que fracasaron con otras combinaciones (nivel medio o bajo en ambas TMM5 y pobreza de ingresos) experimentaron un crecimiento económico positivo. Además, las tasas de crecimiento fueron más altas cuando estos niveles iniciales de pobreza relativa al ingreso y TMM5 fueron los más bajos (casillas de la parte inferior derecha).

**Cuadro 1. Crecimiento económico de acuerdo con el nivel de la pobreza relativa al ingreso y la ampliación de funcionamientos (Tasa de crecimiento anual promedio del ingreso per cápita, 1990-2000)**

| Ingreso-pobreza | TMM5 |       |      |
|-----------------|------|-------|------|
|                 | Alta | Media | Baja |
| Alta            | -1.6 | -0.5  | 0.5  |
| Media           | -2.6 | 0.9   | 1.9  |
| Baja            |      | 0.6   | 2.7  |

Fuente: Tabatabai (1996); Estado Mundial de la Infancia (UNICEF) e Informe de Desarrollo Mundial (Banco Mundial), varios asuntos.

De hecho, los países con altos niveles de capital humano y baja pobreza relativa al ingreso experimentaron un crecimiento más rápido que el de los países con altos niveles de capital humano y niveles medio de dicha pobreza. No obstante, no se puede decir, tal como se explicó anteriormente, que alguno (ni tampoco su presencia conjunta) es necesario y suficiente.

Aunque estas cifras muestran únicamente una correlación, no son necesariamente indicativas de cualquier resultado final si sugieren firmemente que los SSB son de una importancia fundamental en el desencadenamiento del círculo virtuoso entre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza relativa al ingreso y la ampliación de los funcionamientos.

Un aspecto fundamental acerca de la sinergia entre estos tres tipos de intervenciones es que en las estrategias en las que una de ellas está ausente el efecto de las intervenciones para lograr las otras metas será menor de lo

que hubiera sido de otro modo (ver cuadro 2). Las políticas que se concentran mayormente en el *crecimiento económico* sin darle mucha importancia a la reducción de la pobreza mencionada o a la ampliación de funcionamientos, causarán una distribución desigual del ingreso o niveles más bajos de funcionamientos (lo que sería posible de otra forma), y esto podría desalentar las perspectivas económicas a largo plazo. La política de «opulencia sin rumbo», como Drèze y Sen (1989)<sup>36</sup> llaman a esta estrategia, representa el fracaso del plan de desarrollo de convertir los beneficios de los productos del crecimiento en ampliaciones de los funcionamientos o reducción de la pobreza.

Las políticas que se concentran únicamente en la *mejora de los funcionamientos* (o la reducción de la pobreza) y que ignoran el crecimiento económico y la reducción de la pobreza relativa al ingreso (o mejora de los funcionamientos), van a llevar a resultados que no son sostenibles. Según la terminología de Sen, una estrategia «arbitrada por el crecimiento» podría traducirse en la mejora de los funcionamientos (o la reducción de la pobreza) por medio de una política social propicia que finalmente podría conducir a la reducción de la pobreza (o la mejora de los funcionamientos). Esta estrategia también podría ayudar a las personas a ampliar sus funcionamientos, pues al recibir mayores ingresos podrán tener el control sobre bienes y servicios y usarlos si eso creara más empleos. Sin embargo, una estrategia arbitrada por el crecimiento es una propuesta riesgosa, ya que es posible que muchos de los elementos no lleguen a concretarse dentro de esta larga cadena de causalidad o, incluso, podría representar un retraso inaceptable para aquellos que se encuentran en la parte inferior de la pirámide de ingresos.

Las políticas que se concentran principalmente en la *reducción directa de la pobreza relativa al ingreso* (por ejemplo la redistribución de activos o programas de trabajo a cambio de comida, transferencias de efectivo o arreglos de seguridad social para los trabajadores del sector formal, como se comenta en el apartado 1 del siguiente capítulo) y la ampliación de los funcionamientos e ignoran los balances o intervenciones macroeconómicas, corren el riesgo de tener un estancamiento o regresión económica y social, en especial si la economía sufre un choque exógeno.

<sup>36</sup> En lo que sigue, ampliamos la clasificación de estos autores a medida que agregamos una tercera variable (reducción de la pobreza de ingresos) a su análisis. Como tenemos tres variables bimodales y su orden no es importante, hay ocho (es decir, 24) combinaciones en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Un esquema heurístico de estrategias de desarrollo y sinergias**

| Ampliación de los funcionamientos | Reducción de la pobreza | Crecimiento económico | Resultado                     |
|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| -                                 | -                       | -                     | Desastre                      |
| -                                 | -                       | +                     | Opulencia sin rumbo           |
| -                                 | +                       | -                     | No sostenible                 |
| -                                 | +                       | +                     | Arbitrado por el crecimiento* |
| +                                 | -                       | -                     | No sostenible                 |
| +                                 | -                       | +                     | Arbitrado por el crecimiento* |
| +                                 | +                       | -                     | Soporte dirigido*             |
| +                                 | +                       | +                     | Sinergia                      |

Un signo + señala la presencia de una política activa, mientras que un signo – significa que no hay ninguna intervención activa para ampliar los funcionamientos, reducir la pobreza o promover el crecimiento económico.

\*Estas estrategias podrían funcionar eventualmente, pero son muy riesgosas y podrían tardarse demasiado tiempo en generar un impacto en las vidas de los pobres.

La corriente principal de economistas tiende a sugerir que «normalmente el crecimiento económico si promueve el desarrollo humano y que una fuerte relación positiva es evidente desde la línea de mejor ajuste (la regresión)» (Ravallion, 1997, ver también Banco Mundial [2001] y la crítica de Stiglitz [2003]). Cuando se modela los indicadores de crecimiento y pobreza o crecimiento y ampliación de los funcionamientos, por lo general se argumenta que es el crecimiento el que influencia los indicadores de salud y pobreza y que muy rara vez sucede lo contrario. En otras palabras, se asume una política de «opulencia sin rumbo». La hipótesis es que «el crecimiento económico normalmente promueve el desarrollo humano», lo que se demuestra con el uso de regresiones, en las que la línea de regresión es (por su construcción) el efecto del crecimiento sobre el indicador del desarrollo humano o la pobreza.

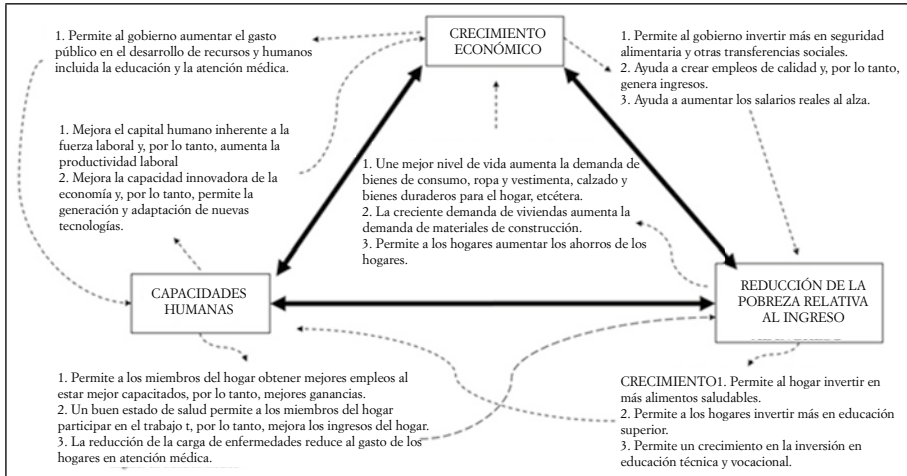
Cuando el crecimiento falla en brindar ganancias de ingresos para los pobres o en promover una dimensión de bienestar de no ingresos (por ejemplo: el acceso a la escolaridad y la atención de la salud), a tales casos se les denomina «bastante atípicos» (Ravallion, 1997). Rara vez se dice que la correlación nunca demuestra causalidad. Se reconoce que «hay desviaciones

(los residuales) en torno a esta línea; hay casos de un desempeño inusualmente bajo o alto en el desarrollo humano dado un nivel de ingreso o tasa de crecimiento económico» (Ravallion, 1997). También se argumenta que el enfoque de desarrollo humano, que apoyamos, dedica «más atención a los residuales» e «ignora la línea de regresión». De hecho, el análisis de la política ortodoxa ha colocado tradicionalmente a la fe dentro de los resultados del análisis de regresión entre países (intertemporales), en vez de explicar las razones de por qué algunos países se desvían de estas tendencias promedio y son «rebeldes». Para nosotros, los valores atípicos demuestran que es posible que los países alivien las dimensiones no relacionadas con la pobreza relativa al ingreso y logren indicadores sociales comparables con los de los países industrializados, independientemente del nivel de ingresos (Mehrotra y Jolly, 2000); presentamos el mismo argumento para India en Mehrotra (2015) y Mehrotra y Guichard (2020).

Los pobres no deberían esperar los beneficios del crecimiento económico. No minimizamos este último, pero el ritmo en que los resultados sociales mejoran parece estar en desacuerdo con que sea una parte tan predominante del paradigma ortodoxo. Existe una sinergia entre la reducción de la pobreza, la mejora de los funcionamientos y el crecimiento económico que no considera a éste, en la jerarquía de objetivos de política, por encima de las otras dos variables referidas. En cambio, exige la integración de la política social y económica y los principales instrumentos en manos del Estado, consistentes en políticas fiscales y macroeconómicas que promuevan simultáneamente los tres objetivos o fines deseados.

El modelo analítico (de sinergias) discutido anteriormente se ilustra en la figura 1 y muestra que existe una interacción entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza relativa al ingreso; entre la reducción de la pobreza relativa al ingreso y las capacidades humanas, y entre las capacidades humanas y el crecimiento económico. La mejora (o deterioro) de una de estas variables conduce a la mejora de los resultados de la otra. La modalidad con la que funcionan estas relaciones también se resume en la figura 1 (aunque ya las hemos discutido en este apartado). Ahora, usaremos este modelo analítico para comprender las economías latinoamericanas mediante una serie de hechos estilizados.

**Figura 1. Retroalimentación interactiva: crecimiento, pobreza y capacidad**



Fuente: Desarrollo de los autores basado en argumentos teóricos de Mehrotra y Delamónica (2007).

### *b. América Latina: una aplicación del modelo analítico*

- La relación crecimiento-pobreza

El patrón de crecimiento de las economías latinoamericanas se ha caracterizado durante mucho tiempo por tener un modelo ‘basado en la industria extractiva’. Las economías de muchos países de la región, especialmente de América del Sur, ya exportaban productos primarios de manera significativa en 1990. Desde 2000, las economías latinoamericanas registraron una mayor entrada de inversión extranjera directa (IED) y, especialmente, una tendencia creciente de inversiones en recursos naturales.

En 1990, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), las exportaciones de productos primarios en América Latina disminuyeron de 66.9% en 1990 a 40.9% en 2000, pero con el incremento de la IED en esta década aumentó a 61% en 2011 (Veltmeyer, 2016). Lo notable es que, sin inmutarse por la crisis económica mundial posterior a 2008, los flujos de IED hacia América Latina alcanzaron su punto máximo en ese año (128,3 mil millones de dólares), una tendencia bastante opuesta a los flujos

de IED en todo el mundo en ese momento, que se redujeron en al menos 15%. Este aumento de la inversión continuó hasta 2012 y esta última fluye porque la región aún es la principal fuente mundial de metales: mineral de hierro (24%), cobre (21%), oro (18%), níquel (17%), zinc (21%), bauxita (27%) y plata (13%). El petróleo representó 83.4% de las exportaciones totales de Venezuela entre 2000 y 2004; el cobre, 45% de las de Chile; el níquel, 33% de las de Cuba, y el oro, el cobre y el zinc, 33% de las de Perú. Junto con la producción agrícola, la extracción de petróleo, gas y metales sigue siendo fundamental para las exportaciones de dicha región. De 2008 a 2009, las ventas de productos primarios representaron 38.8% de las exportaciones totales de América Latina. Es por estas razones que referimos el patrón de crecimiento de América Latina impulsado por un modelo basado en la extracción.

Si bien en los años ochenta y noventa se dio en América Latina el triunfo de un Estado neoliberal, lo que surgió desde los años noventa es lo que se ha llamado un «nuevo extractivismo» y el «Estado posneoliberal». El declive del neoliberalismo como doctrina y modelo económico en varios países de América Latina, se produjo junto con fuertes movimientos sociales en este continente que desafiaron con éxito dicho modelo. Como resultado de esos movimientos, muchos países de América del Sur notaron que los regímenes cambiaron y se desplazaron hacia la izquierda, lo que se ha denominado como «extractivismo progresivo». Estos regímenes vieron la extracción de recursos naturales como un instrumento del proceso de desarrollo inclusivo, que utiliza rentas de recursos e impuestos sobre las ganancias corporativas para reducir la pobreza.<sup>37</sup>

El segundo problema que quebranta el vínculo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza es la creación de menos empleos en un modelo extractivo de desarrollo. Desde la perspectiva de nuestro modelo analítico de sinergias en el desarrollo, un problema principal del modelo de extracción de recursos es que, a diferencia de la fabricación, no puede establecerse por diseño para aprovechar la ubicación de la infraestructura, los mercados y la oferta laboral existentes. El desarrollo basado en la extracción de recur-

---

<sup>37</sup> Los precios mundiales de los productos básicos cayeron 6% en 2012, un cambio notable respecto del vertiginoso crecimiento durante el «superciclo de los productos básicos» de 2002-2012, cuando los precios aumentaron un promedio de 9.5% al año o 150% durante el período de 10 años. Por otro lado, mientras que los precios de los productos básicos disminuyeron en general en 2012, los de algunas categorías de productos básicos (energía, alimentos y metales preciosos) aumentaron durante una década.



Los recursos naturales se localiza necesariamente en los enclaves con vínculos con el mercado global, pero con muy pocos con la economía nacional, con efectos multiplicadores limitados, ya que los vínculos hacia atrás y hacia adelante son menores.

Dado que la tecnología utilizada en dicha extracción tiende a ser relativamente intensiva en el capital, la mano de obra recibe menos de 10% del valor del mercado mundial de los minerales exportados, 6% en el caso de Argentina y Chile y tan sólo 1.2% en el caso de México. Petras y Veltmeyer (2010) dicen que después de cuatro años de auge de las exportaciones (de 2002 a 2006) el índice del valor de los salarios reales en el sector extractivo había crecido en menos de 0.5%. Esto contrasta con el patrón bien establecido de aumentos salariales acumulados en la era del desarrollo liderado por el estado de posguerra basado en la IED «búsqueda de trabajo», el desarrollo de recursos humanos y la industrialización, como era bastante común en gran parte de Asia oriental y del sudeste asiático (y cada vez más en Asia del Sur desde mediados de los noventa). En este contexto, la proporción del trabajo (sueldos y salarios) en el producto social (es decir, en el ingreso derivado del proceso de producción) se estableció a una tasa mucho más alta, hasta 60%, con resultados e implicaciones de desarrollo indudablemente positivos.

El tercer problema del modelo latinoamericano, que afecta la interacción positiva entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, es que un modelo de crecimiento extractivo, con una fuerte dependencia de las exportaciones de esos productos primarios, es vulnerable a los choques exógenos. En el período de industrialización que sustituyó a las importaciones (desde 1945 hasta la década de 1970), un cierto número de industrias realmente surgió en América Latina, sin embargo el modelo extractivo estaba bastante bien establecido. El crecimiento en los años ochenta y noventa (época de apogeo del neoliberalismo) fue tan lento que, después de tener en cuenta el incremento de la población durante esas dos décadas, el ingreso per cápita no fue mucho mayor en la región en 2000 de lo que había sido en 1980. Tras el aumento del PIB mundial en los años noventa, con China e India, y de las importaciones de Europa y América del Norte de productos primarios, las economías de América Latina se dispararon. No obstante, dicho aumento comenzó a colapsar después del estallido de la crisis mundial en 2008. El auge y las inversiones de recursos naturales en América Latina sobrevivieron hasta 2012 y luego terminaron. El resultado fue una fuerte caída en el crecimiento del PIB. Esto generó que la reducción de la pobreza en América Latina suscitada en los años noventa llegara a su fin.

Después de la caída sostenida de dicha condición entre 2002 y 2015 en América Latina de 44.5% a 27.8% (gracias al crecimiento del PIB impulsado por el aumento de los precios mundiales de los productos básicos), la pobreza ha aumentado nuevamente 29.6% de 2015 a 2017, y la extrema pobreza ha pasado de 11.2% a 7.8% y después a 10.2%. Del mismo modo, el número absoluto de pobres había disminuido durante el mismo período de 226 millones a 164 millones, pero subió nuevamente a 182 millones, y el de los extremadamente pobres también cayó de 57 millones a 46 millones, pero luego aumentó a 63 millones. Este crecimiento económico se ha desacelerado, lo que implica para América Latina una vulnerabilidad sostenida de las industrias extractivas, afectadas por el crecimiento global y la caída de la demanda (tras una recuperación inicial después de la crisis mundial de 2008).

Dado el alto nivel de integración de América Latina en los mercados internacionales, la caída del crecimiento global afectó la demanda de productos básicos. El crecimiento del PIB de América Latina desde 2013 ha tenido una tendencia a la baja al caer por debajo de 2%. Con un incremento de la población de 1% anual durante 2015-2020, está claro que los ingresos per cápita apenas han aumentado desde 2013.

Aunque la estructura de producción continúa sesgada a favor de las industrias extractivas (el predominio del petróleo, el mineral de hierro, el mineral de cobre, el cobre refinado, la soja y la torta de aceite), también se realizan manufacturas como vehículos de motor, máquinas de procesamiento de datos e inalámbricas. Una razón subyacente de que la situación de trampa de ingresos medios se haya arraigado, es que Latinoamérica ha estado atrapada en esta estructura de producción. Ningún país del mundo ha logrado mantener el crecimiento del PIB o reducir drásticamente la pobreza sin desarrollar un sector manufacturero robusto. Sin embargo, la participación de la manufactura en el empleo, que fue de 12.5% en 2010 en América Latina, cayó a 11.7% en 2017. Esta misma participación en el PIB en 1990 fue de 19.6%, pero disminuyó a 14.4% en 2017 (Cepal, 2015). Las naciones del sudeste asiático tienen niveles de manufactura mucho más altos tanto en la producción como en el empleo.

Una razón final de que la elasticidad pobreza-crecimiento en América Latina sea relativamente baja, es la gran proporción de informalidad de la fuerza laboral a pesar del alto nivel de ingreso per cápita en la región. La mayoría de los países hispanohablantes recibe ingresos medios altos (aproximadamente de 4 mil a 11 mil dólares por año), pero se ha quedado estancada con ellos durante décadas. Dado que las ganancias de la mano de

obra son la principal fuente de ingresos, el crecimiento lento y volátil impactó el empleo. Para una región donde casi todos sus países obtienen un ingreso medio-alto, la tasa de informalidad es alta (53%). Esta última es muy alta (84%) para los trabajadores por cuenta propia que representan 27.7% del empleo total. Y la tasa de informalidad es de 37% para las personas cuya participación en el empleo total es de 63.3%. La estructura del empleo por el tamaño de la empresa muestra que alrededor de 28% de la fuerza laboral trabaja por cuenta propia y que su tasa de informalidad alcanza 90%.

Con la agricultura a gran escala (la relación tierra-hombre es muy favorable en el continente), su dependencia a las nuevas tecnologías ha sido alta. Esta agricultura es relativamente intensiva en capital, excepto entre las comunidades agrícolas indígenas. La mayoría de las haciendas cultiva la tierra con métodos intensivos en capital, por lo que esta actividad no puede generar mucho empleo. En todo caso, desplaza a la mano de obra, que debe encontrar trabajo no agrícola. Sin embargo, el modelo extractivo en la no agricultura también es intensivo en capital y no genera muchos empleos formales, por lo que el resto de la fuerza laboral termina en la prestación informal de servicios. Los ingresos del trabajo informal son más bajos, lo que es otro factor que explica por qué la elasticidad pobreza-crecimiento es baja.

- La relación crecimiento-capital humano: ¿Por qué es débil en América Latina?

La formación del capital humano está sujeta de manera crítica a las inversiones estatales. El sector privado que ofrece los servicios de salud y educación siempre ha atendido a los privilegiados y no a la mayoría de la población (como hemos argumentado en este libro). Pero la facultad del Estado para invertir en salud, educación o infraestructura económica depende fuertemente de su capacidad fiscal y ésta necesita de manera crucial el crecimiento sostenido del PIB.

Hemos visto anteriormente las razones de la volatilidad del crecimiento del PIB que ha sido la ruina de las sociedades latinoamericanas. Con un crecimiento volátil, la aptitud del Estado para gastar es limitada, debido a una relación impuestos/PIB relativamente baja por los ingresos per cápita. ¿Cómo puede aumentar el gasto público si la relación impuestos/PIB es tan alta como en India (una nación con ganancias medias bajas y con un ingreso per cápita de sólo un tercio o un cuarto de Brasil o México), pero casi todos los países de América Latina y el Caribe tienen un nivel de ingresos medio-alto? El promedio no ponderado de Latinoamérica para la relación impuestos/PIB

había aumentado de 13.9% en 1990 a 16.4% en 2000 y a 19.4% en 2010, y fue impulsado por el crecimiento (a su vez potenciado principalmente por el exterior). El promedio de América del Sur fue el mismo que el de América Latina y el Caribe en 2017 con 22.8%, aunque más bajo en Centroamérica y México con 21% (Cepal, 2019b). El hecho de que aumente es en sí mismo una señal de esperanza para la capacidad del Estado para realizar las inversiones sociales necesarias para efectuar las sinergias duales que impulsan el crecimiento inclusivo (como se recomienda en este volumen).

Por el contrario, la mayoría de los estados de Asia oriental y sudoriental invirtió temprano en su proceso de desarrollo en educación escolar y atención médica básica. El crecimiento sostenido que experimentó durante los años ochenta y noventa, e incluso desde entonces, al convertirse en la fábrica del mundo, le permitió sostener la formación del capital humano, lo que sostuvo su estrategia de crecimiento.

La capacidad fiscal del Estado también se ve afectada por el patrón de crecimiento. Es notable que el sistema financiero en casi todas las economías latinoamericanas esté dominado por bancos de propiedad extranjera. Esto contrasta por completo con los países de Asia. El sistema bancario podría, en principio, ser propiedad pública o privada. Si es principalmente privado, podría ser mayoritariamente de propiedad extranjera o nacional. ¿Cuál de las variantes predomina? De muchas maneras, lo anterior determina la profundidad del desarrollo y la inclusión financieros en la economía.

La inversión extranjera directa es muy importante para las industrias extractivas y está mediada principalmente por los bancos extranjeros, que son corporaciones multinacionales. Esta combinación, por un lado, mantiene relativamente estrecha la base de la economía, lo que genera ingresos fiscales limitados de forma parcial; por otro lado, dichos bancos no están interesados en garantizar la inclusión financiera en el sentido de la banca para todos, por lo que la mayoría de los hogares ni siquiera tendrían una cuenta bancaria. En otras palabras, los ahorros de una proporción significativa de los no tan acomodados no son accesibles para el sector bancario; por lo tanto, la relación ahorro/PIB es relativamente baja si se considera el alto nivel de ingreso nacional medio. En este contexto, los hogares que carecen de acceso a buenos instrumentos de ahorro financiero pueden guardar su dinero de otras maneras como acumular efectivo o joyas, comprar bienes duraderos o invertir en la empresa familiar, que puede no ser la más productiva. Estos mecanismos reducen la eficiencia colectiva con la que son utilizados los ahorros existentes. Un buen sistema financiero no sólo moviliza ahorros, sino que también los agrupa y los asigna de manera eficiente para financiar

los proyectos con los rendimientos más altos (que es lo que caracteriza al modelo de desarrollo financiero de Asia del este y del sur). Si los ahorros no se agrupan dentro de un sistema financiero que funcione bien, entonces la economía en general sufre una pérdida.

El ahorro nacional es el resultado de la combinación de las decisiones de individuos, empresas y el sector público. En todos estos frentes, América Latina tiene un desempeño relativamente pobre, pues los ahorros públicos brutos son sólo un poco más de un tercio de los de las economías emergentes de Asia, mientras que los ahorros privados equivalen a 69% de los de las economías avanzadas y 57% de las economías emergentes de Asia. La evasión fiscal representa más de la mitad de los ingresos fiscales potenciales en la región, esto implica dejar una gran parte de la carga hacendaria en los ciudadanos que cumplen, quienes luego tienen muchos motivos en contra del ahorro, lo que provoca efectos perniciosos en la inversión y productividad agregadas.

Dadas las bajas tasas de ahorro en América Latina, que son 10-15 puntos porcentuales del PIB inferiores a las de las economías asiáticas (incluida India, un país de bajos ingresos medios), no es sorprendente que las tasas de inversión sean más bajas en relación con el PIB y, por lo tanto, que el crecimiento también sea inferior. Alrededor de 16% de la población adulta en América Latina y el Caribe informa que ahorró por medio de un banco, en comparación con 40% de los habitantes de Asia emergente (en India, 99% de los hogares tiene una cuenta bancaria), y 50% de los de las economías avanzadas. En cambio, los latinoamericanos, especialmente los relativamente más pobres, ahorran más mediante mecanismos informales o simplemente renuncian por completo a hacerlo (Cavallo, Frisancho y Carver, 2016).

América Latina debe aumentar la inversión entre dos y cuatro puntos porcentuales del PIB por año durante décadas para aflojar esta restricción para el crecimiento, pero dicha región ahorra alrededor de 20% del PIB, un número que apenas ha cambiado en las últimas décadas. El bajo ahorro nacional limita el financiamiento disponible para construir y mantener la infraestructura productiva. Una infraestructura pobre, a su vez, resulta en la provisión inadecuada de servicios tales como agua potable, saneamiento, salud y educación.

Además, en América Latina el ahorro generalmente cae después de las crisis. La gente, naturalmente, quiere proteger el valor real de sus ahorros ganados con esfuerzo, por lo que a menudo los canalizan en el extranjero, compran bienes duraderos o aumentan el consumo en lugar de invertir localmente cuando hay demasiada volatilidad. El alto nivel de esta última

también puede desanimar a los extranjeros a prestar a plazos más largos y a un costo más bajo. Entonces, se establece un ciclo negativo por el que el bajo ahorro nacional busca más ahorro externo, lo que se vuelve más difícil de alcanzar, aumenta los costos de endeudamiento externo e induce fragilidad financiera y crisis.

En otras palabras, la naturaleza del desarrollo financiero y la baja tasa de ahorro que lo acompaña mantienen bajo el crecimiento, lo que socava aún más la facultad del Estado para generar ingresos fiscales. Por ello, las inversiones de éste en infraestructura social o física son limitadas, así como sus inversiones en salud y educación. Aquí yace la esencia de la relación entre el crecimiento y la formación del capital humano en América Latina.

- La relación entre la formación del capital humano y la pobreza en América Latina

América Latina es conocida por tener una de las desigualdades de ingresos más altas de cualquier región en desarrollo del mundo. Los altos niveles de desigualdad y pobreza, debido a las razones discutidas anteriormente, mantienen bajos los gastos privados de los hogares en salud y educación, lo que evita que las personas pobres se recuperen al invertir en su salud o en el bienestar educativo de sus hijos.

Por otra parte, dado que el gasto público está limitado (por los factores discutidos anteriormente) y el dividendo demográfico de América Latina ha terminado, tenemos un problema adicional que afecta a los responsables políticos de la región: el envejecimiento. La sociedad y el Estado necesitarán aumentar el gasto en dos aspectos relacionados con el envejecimiento: servicios de salud para ancianos y seguros sociales y pensiones para ellos. Esto comprometerá aún más la capacidad de la economía para mejorar los niveles del capital humano de la mayoría que está en la fuerza laboral o ingresará a ella.

### **3. Los países industrializados: el Estado, el mercado económico y las capacidades laborales en perspectiva histórica**

Anteriormente, se presentó un marco teórico alternativo al modelo neoclásico de la interacción entre el desarrollo económico y social. Este marco, basado en la sinergia entre los servicios sociales básicos (comentados con más detalle en el siguiente capítulo), al igual que en la sinergia entre la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la formación del capital humano,

es utilizado aquí para interpretar la experiencia histórica de los actuales países industrializados con el fin de dar apoyo empírico a la difusión teórica. También, una gran conclusión del apartado anterior es que la necesidad de la participación Estatal para desencadenar el proceso sinérgico es resaltada por los países industrializados.

En este apartado, empezaremos con un breve análisis acerca del papel del Estado en el surgimiento de las economías del mercado de los actuales países industrializados. Luego, abordaremos los dos argumentos con respecto de la relación de las dos sinergias y la función del Estado en los países industrializados durante el siglo XIX. Nos enfocaremos en un principio en el Reino Unido y examinaremos la evolución del mercado laboral y el *laissez faire* (liberalismo). Esto luego de complementar con una tercera línea del argumento entrelazado en la discusión de cada país, lo que sugiere que el proceso involucra importantes conflictos políticos. De nuevo, se hará énfasis en el Reino Unido y se relacionará con el desarrollo de la educación y la salud.

La economía de mercado de los actuales países industrializados no hubiese existido sin la intervención del Estado; éste fue una clave crucial en el establecimiento de las instituciones de la economía (Polanyi, 1947). En el Reino Unido, el Estado era el responsable de introducir tierras en la economía de mercado por medio de un programa que encerraba las tierras comunes, de esta forma también puso en marcha un proceso que en última instancia produjo la creación de un mercado nacional para el trabajo (Moore, 1966).

Pese a que la Revolución Industrial inició en Inglaterra en el último cuarto del siglo XVIII, se puede decir que apenas existió un sistema económico nacional integrado en el segundo cuarto del siglo XIX. No se podía concebir ninguna economía de mercado que no incluyera un mercado laboral, pero para establecer este último, en especial en la civilización rural de Inglaterra, se necesitaba una transformación completa del tejido tradicional de la sociedad. De hecho, durante el periodo más activo de la Revolución Industrial, desde 1795 hasta 1834, varias leyes, reglamentos y tradiciones impedían la creación de un mercado laboral en dicho país. Un mercado nacional para el trabajo no se formó debido a las estrictas restricciones legales en su movilidad física, ya que el trabajador estaba prácticamente ligado a su municipio. El Acta de Asentamiento de 1662, que estableció las reglas de la supuesta servidumbre municipal, existió hasta 1795. En este año, fue reemplazada por la Ley Speenhamland, que duró hasta 1834 y reforzó un sistema paternalista de organización laboral. Otorgaba subsidios como ayuda a los salarios, de modo que se aseguraba un ingreso mínimo a los pobres, independientemente de sus ganancias, mediante el trabajo asalariado, lo que

los animaba a permanecer en su tierra. Esto fue financiado con tasas basadas en el municipio (impuestos). Así, por un lado, una nueva ola gigantesca de tierras comunales traía a la economía de mercado tierras y producía un proletariado rural obligado a ganarse la vida con el ofrecimiento de su trabajo para la venta. Por otro lado, las leyes mencionadas anteriormente impedían a los habitantes ingleses ganarse la vida con su trabajo. Sin embargo, esto cambió con su derogación y la creación de un mercado nacional de trabajo por parte del Estado, que permitió que la mano de obra se ofreciera para el empleo en el sistema de fábrica y los «molinos satánicos» (en inglés *satanic mills*, acción desregulada del mercado).

Para Polanyi (1947), «El camino hacia el libre mercado se abrió y se mantuvo abierto por un gran aumento, controlado y centralmente organizado del intervencionismo (doctrina económica que defiende la intervención del estado en los asuntos económicos y sociales)». La complejidad de las disposiciones de las innumerables leyes de contención; la cantidad de control burocrático en la administración de las Nuevas Leyes de los Pobres, supervisadas por una autoridad central, y el desarrollo de la administración estatal implicaban una reforma municipal. Pero esta intervención gubernamental tenía la intención de organizar sencillas libertades tales como la de terreno, trabajo y administración municipal. La implantación de mercados libres, lejos de eliminar la necesidad de control, regulación e intervención, incrementó su alcance enormemente.

Como lo dice Polanyi de manera muy acertada, «Mientras que la economía del *laissez faire* (liberalismo) fue producto de una acción deliberada del Estado, las restricciones posteriores sobre el *laissez faire* iniciaron de una manera espontánea. El *laissez faire* [*sic*] fue planeado; la planeación no lo fue». También aclara que esto no ha de interpretarse como un ejercicio de planificación consiente. Él quiere decir que la aparición del *laissez faire* no fue un desarrollo natural, sino más bien uno guiado por políticas estatales. A cambio, éstas respondieron a diferentes intereses y presiones y estaban en contra de las perspectivas de aquellos quienes enseñaban que una sociedad basada en la búsqueda del interés propio era inviable (Hirschman, 1977).

Las voces de aquellos que se oponían al reglamento del mercado cambiaron tras la implementación de los mercados libres. Este crecimiento de la administración sobre el mercado se reflejó en el utilitarismo de Jeremy Bentham. Cuando el capitalismo industrial estaba en pleno apogeo, el credo liberal, empeñado en la difusión del sistema de mercado, se encontró con un movimiento de protección que se inclinaba hacia su restricción. Sin embargo,



este contra movimiento no parecía existir debido a alguna preferencia hacia el socialismo o nacionalismo de parte de los intereses en conjunto, sino más bien pareció ser una reacción práctica provocada por la expansión del mecanismo de mercado.

Adam Smith (1937) señaló que el papel del Estado en «erigir y mantener esas instituciones públicas y esas obras públicas, aunque pueden ser en la mayor medida ventajosa para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza, que el beneficio nunca podría pagar el gasto a ningún individuo». Tales obras eran «aquellas para facilitar el comercio de la sociedad y aquellas para promover las ordenanzas del pueblo». Cada uno de los países europeos atravesaron un periodo de libre comercio y *laissez faire*, seguido por un periodo de legislación «antiliberal» o social y medidas con respecto a la salud pública, educación, servicios públicos, comercio municipal, seguro social, asociaciones de comercio y condiciones de las fábricas (Polanyi, 1947). Esto fue tan cierto en la Inglaterra victoriana como en la Prusia de Bismarck, en Francia (tercera República) y en Estados Unidos (*Post Bellum*).

Hay una diversidad sorprendente de asuntos sobre los que el Estado tomó medidas, incluidos la salud básica, el saneamiento y la educación. Herbert Spencer citó una lista de intervenciones cuando acusó a los liberales de abandonar sus principios. En 1860, se dio autoridad para proporcionar «analistas de alimentos y bebidas para ser pagados con cargo a las tarifas locales». Después, se promulgó una ley que estipuló «la inspección de las obras de gas» y una extensión de la Ley de minas que penalizó «el empleo a niños menores de doce años que no asistan a la escuela y que eran incapaces de leer y escribir». En 1861, se le dio poder a «los pobres guardianes de la Ley para hacer cumplir la vacunación». Al año siguiente, se estableció una ley que daba el derecho exclusivo al Consejo de Educación de «proporcionar una farmacopea (libro oficial de medicamentos), cuyo precio debía ser fijado por la Tesorería», y en 1863 llegó la «extensión de vacunación obligatoria a Escocia e Irlanda». También hubo una ley en la que se asignaban inspectores para la «salubridad o insalubridad de los alimentos»; una ley de deshollinadores destinada a prevenir la tortura y eventual muerte de niños que se dedicaban a quitar el hollín de espacios muy estrechos; una ley de enfermedades contagiosas, entre otras. Spencer las usó como evidencia de una conspiración antiliberal.

Sin embargo, éstas fueron de ayuda en el establecimiento y fortalecimiento del capitalismo por medio de la mitigación de los costos sociales (su objetivo más viable y directo), pero también mediante una fuerza laboral más

saludable y mejor capacitada, mercados más seguros para los consumidores y nuevas áreas para la inversión. De ese modo, el desarrollo social y económico se produjo de manera conjunta y se reforzó mutuamente a medida que el crecimiento transformó a las sociedades y los Estados se expandieron y tomaron diferentes roles (Nell, 1992).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, dos resultados fundamentales fueron alcanzados en la educación y la salud. El primero fue que la mayoría de los países europeos tuvo un aumento constante de la tasa de alfabetización durante el siglo XIX, especialmente en la segunda mitad. A principios de esta centuria, el aprendizaje se equiparó con la escolaridad formal y sistemática, y «la escolarización se convirtió en un rasgo fundamental del Estado» (Green, 1990). El segundo fue que la mortalidad infantil disminuyó sobre todo después del último cuarto de siglo (las otras dos tendencias que caracterizaron este periodo fueron el aumento del ingreso per cápita y la creciente participación del Estado en los servicios sociales, por ejemplo salud, educación y suministro de agua). El resto de este apartado presenta las narrativas de cuatro países (Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Alemania) para ilustrar algunos temas acerca de los conflictos y argumentos respecto de la participación del Estado, el financiamiento de los servicios sociales, su impacto en el bienestar y su relación con el crecimiento económico.

*Reino Unido:* A lo largo del siglo XIX, la economía creció al ser impulsada por la industrialización. Se estima que el PIB per cápita casi se duplicó entre 1820 y 1850 y entre 1850 y 1900. Sin embargo, no fue sino hasta después de los años 1870 que la tasa de mortalidad disminuyó notablemente. Dos elementos podrían ayudar a explicar esto: el aumento de los niveles de educación y la implantación de políticas de salud.

El impulso de la alfabetización masiva ocurrió principalmente durante el periodo comprendido entre 1830 y 1870. En primer lugar, las iglesias estaban preocupadas por la salvación de las almas y la recuperación de las poblaciones urbanas no creyentes de la clase trabajadora. La establecida Iglesia anglicana no sólo interpretó el comportamiento de muchos de sus miembros de una clase inferior como «no cristiano», sino que también se sintió atacada por el renacimiento de la no conformidad y del catolicismo en los años 1830. En segundo lugar, a nivel más secular, el largo periodo de disturbios endémicos entre los años 1790 y 1840, desde las revueltas del hambre hasta el Cartismo (movimiento popular que surgió en Reino Unido en 1838 y perduró hasta 1848), había creado una profunda ansiedad por el orden y control social. «La obsesión victoriana temprana por la educación

de los pobres se entiende mejor como una preocupación por de la autoridad, el poder y la afirmación (o reafirmación) del control» (Sanderson, 1983).

También, existían argumentos en contra de la educación de los pobres. Esos argumentos sugirieron que la escolarización y la alfabetización harían que los pobres no fueran aptos para desempeñar tareas laborales menores.<sup>38</sup> Para empeorar las cosas, se pensaba que la adquisición de habilidades alfabetizadas haría que la clase trabajadora se volviera receptiva a la literatura radical y subversiva. A pesar de este dilema, la idea de que la educación sería una agencia de control social finalmente ganó en la década de 1830. Para entonces, el pensamiento que dominaba la mente de los formuladores de políticas era que la educación podía ser un medio para reducir la delincuencia y los gastos resultantes de los castigos. Con el sistema penitenciario que costaba 2 millones de libras esterlinas por año en 1847 y la Ley de Pobres que valía otros 7 millones en 1832, cualquier gasto en educación que mantuviera a un niño fuera de la cárcel y del prototipo de asilo para pobres (*workhouse*, que, según la historia británica, era el lugar donde los pobres que no tenían recursos para subsistir podían vivir y trabajar), se convirtió en una inversión social.

La tercera razón para fomentar la educación se dio tras la victoria de Prusia (1870) y del Ejército de la Unión en la guerra civil de Estados Unidos (1860-1869), que sugirió que los buenos niveles de educación contribuirían a la eficiencia militar. El cuarto motivo fue que la Ley de Reforma (Reino Unido, 1867) suscitó la preocupación de garantizar la educación de aquellos que pronto ejercerían el poder político por medio del sufragio extendido. Por último, también se apreció que la educación tenía importantes implicaciones en la creación de una sociedad industrial como, por ejemplo, aprender a leer avisos y, así, enterarse de las posibilidades disponibles, los trabajos para los obreros, los productos para los consumidores o los problemas de seguridad en las minas y las fábricas peligrosas, y permitir el funcionamiento eficiente de una sociedad industrial urbana caracterizada por la redacción de cartas, la elaboración de testamentos y contratos de aprendizaje, la emisión de letras de cambio y la publicación de anuncios (Sanderson, 1983).

Como en todos los países, siguió pendiente la cuestión de cómo financiar la educación. En el Reino Unido, el primer factor que impulsó la tasa de alfabetización fue la inyección de dinero público para la construcción y

<sup>38</sup> Se pueden escuchar argumentos similares de las clases medias de los países en desarrollo (por ejemplo, India), como, por ejemplo, si los niños trabajadores van a la escuela, ¿quiénes laborarán como empleados domésticos o en otros servicios urbanos? (Wiener, 1991)

mantenimiento de las escuelas primarias (Sanderson, 1983).<sup>39</sup> El Estado quería estimular el crecimiento escolar mediante la subvención anual de dos entidades religiosas (anglicanos y no conformistas) a partir de 1833, cuya administración quedó en manos de un comité supervisado por funcionarios públicos (el precursor del departamento de educación del gobierno). Se amplió las subvenciones del capital limitado para la construcción, equipamiento, preparación de maestros y la capacitación para el funcionamiento de las escuelas. Los crecientes niveles del gasto público infundieron vida a la sociedad y aumentaron la tasa de alfabetización, aun antes de que los colegios seculares fueran construidos y administrados por el gobierno local con financiamiento regional. A pesar del papel del Estado y de las asociaciones religiosas, existía un gran sector de educación privada barata al que la clase trabajadora pagaba por la educación de sus hijos. En 1851, todavía había el doble de escuelas privadas que públicas para la clase trabajadora aunque sólo una tercera parte de los estudiantes asistía a aquellas escuelas.

Además de subsidiar el sector privado y crear colegios en el sector público, el Estado tomó acciones que ayudaron a la escolarización. Las leyes de 1833 obligaban a los dueños de las fábricas a asegurar la enseñanza regular de los hijos de los trabajadores en una escuela dentro o fuera de la fábrica. En 1880, el Estado hizo obligatoria la educación general.

La escolaridad estuvo lejos de ser universal hasta el tercer cuarto del siglo XIX. La imposición de la educación obligatoria fue necesaria para lograr una asistencia escolar universal y para reducir la enorme disparidad educativa entre las clases, comunidades y géneros. La tasa de asistencia de los niños de las clases trabajadoras aumentó de 68% en 1871 a 82% en 1896. La oposición de la obligatoriedad educativa fue superada en parte por la abolición de las cuotas escolares, pero también por la aplicación legal de la asistencia. De hecho, los colegios privados de la clase trabajadora prácticamente desaparecieron con el inicio de la escolaridad pública gratuita. Ésta fue financiada por los impuestos locales, lo que le dio una enorme ventaja económica sobre las escuelas benéficas (mayormente religiosas), que en 1900 fueron incapaces de competir con las tasas de los colegios subvencionados y tuvieron que cobrar cuotas más altas para seguir en funcionamiento a pesar de brindar una educación de nivel inferior (Stephens, 1998).

---

<sup>39</sup> De igual manera, es notable que donde los sistemas públicos se desarrollaron lentamente (Inglaterra, Gales, el sur de Estados Unidos), los niveles educativos fueron notablemente bajos (Green, 1990).

En resumen, la escolaridad anterior a 1833 era completamente privada (no se disponía de subsidios gubernamentales), involucraba cuotas y no era obligatoria. En 1841, la tasa de alfabetización masculina era de 67% y la femenina de 51%. Para 1858, la educación era predominantemente privada y ayudada por la Iglesia, pero algunas escuelas fueron subsidiadas e inspeccionadas. Además, la tasa de alfabetización masculina aumentó a 75% y la femenina a 65%. En 1882, una tercera parte de los estudiantes estaba en escuelas de gobierno, se instauró la obligatoriedad educativa, se redujo las cuotas y el Reino Unido estaba casi totalmente alfabetizado y se movía hacia la universalización de la escolaridad.

De manera simultánea, el desarrollo de la *salud pública* fue enormemente impulsado por la preocupación de la clase media adinerada de ser contagiada por los pobres. Debido al ascenso de la migración de la población rural hacia las ciudades de Inglaterra, los pobres eran los primeros en ser sometidos a las campañas de salud.<sup>40</sup> Por ejemplo, la campaña científicamente informada en contra de personas infectadas era aplicada con mayor firmeza sobre los más desfavorecidos.<sup>41</sup> Aquellos que tenían una mejor condición económica, evadían más fácilmente todas las políticas de aviso de enfermedad, desinfección y marginación (Webster, 1993).

La era de la salud pública en Inglaterra ocurrió entre 1848 y 1918. Comenzó con el deterioro del cuidado laico de los enfermos y ancianos a medida que los sistemas de autoayuda cedieron por la presión. El cuidado laico para el enfermo crónico fue afectado por la absorción de mujeres casadas dentro la fuerza laboral remunerada. Las asociaciones benéficas empezaron a marchitarse debido al cambiante régimen demográfico en el que los adultos vivían más años (al subir los niveles de ingreso y nutrición), pero no necesariamente con mejor estado de salud. Se desarrollaron hospitales para el cuidado de los enfermos. El número de camas de un hospital por cada mil habitantes subió drásticamente de 3.2 en 1861 y 3.69 en 1891 a 5.5 en 1911 (Webster, 1993). Es de interés, para propósitos de este estudio, que, en cuanto al financiamiento de la atención a la salud, cuatro quintos de los hospitales en 1861 eran públicos y los otros eran de voluntariado (donde el dinero se recaudaba por medio de caridades privadas y de la instauración del pago por cama).

<sup>40</sup> La similitud con la defensa/control de los no educados es sorprendente.

<sup>41</sup> La vacunación obligatoria para los bebés desde 1853, estrechamente asociada con la Ley de Pobres y a menudo mal administrada, había generado resistencia popular desde su inicio.

La salud pública también significó el crecimiento del movimiento sanitario que amplió la legislación acerca de ésta, motivó la creación un departamento médico en el gobierno, se enfocó en el suministro de agua y drenaje en las áreas urbanas e impulsó la introducción la tubería de alcantarillado de pequeño diámetro (gracias a Chadwick). Además, involucró la elaboración de un formidable sistema de controles sobre la producción de alimentos, lugares de trabajo, tiendas, vivienda, escuelas y hospitales. Combinado con el ascenso descrito anteriormente en la matriculación y alfabetización, estas acciones promovieron la reducción de la mortalidad. El crecimiento, por sí solo, no ayudó a disminuirla tal como se puede observar en varias décadas de tasas de mortalidad constantemente elevadas a pesar de los aumentos en los niveles de ingreso. Sin embargo, una vez que se alcanzó altos niveles de educación e intervenciones de salud como resultado de actividades estatales en los años 1860, la mortalidad empezó a disminuir.

*Alemania:* Un análisis de la Alemania del siglo XIX es complicado por el hecho de que no se unificó hasta 1870. No obstante, las regiones que conforman lo que ahora es este país crecieron a una tasa compuesta de 10-15% por década de 1820 a 1900. Al igual que en el Reino Unido, el incremento en los ingresos no disminuyó la mortalidad, que finalmente se redujo con la implantación de la alfabetización masiva y las políticas de salud.

La *educación* fue centralizada, obligatoria y gratuita desde principios del siglo decimonónico, lo que se observó en el alto nivel de alfabetización y matriculación de Prusia mucho antes de la unificación de Alemania (1870). De hecho, en los años 1830 (a diferencia de la mayoría de los otros países europeos) había un sistema nacional completo de escuelas primarias y secundarias públicas que proporcionaba escolaridad obligatoria y universal hasta los 14 años y después educación secundaria para los de la élite. Los colegios eran instituciones públicas controladas por la burocracia educativa estatal y financiadas en gran parte por el sistema tributario. Las escuelas primarias públicas sobrepasaron en gran manera a las escuelas privadas, pues tan sólo en 1861 había una proporción de 34 a 1 (Green, 1990). La matrícula gratuita de primaria se hizo ley en 1868.

Existían algunas consideraciones militares del Estado no visibles a favor de la *salud*. Después de la unificación de Alemania, el estado de deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores se convirtió en una de las prioridades más urgentes de la nueva nación. Esto se reflejó en la emigración anual promedio de 62 500 alemanes a los Estados Unidos entre 1871 y 1880 (Knox, 1993). Bismarck y sus ministros estaban preocupados por las implicaciones militares de la mala salud debido a los informes alarmantes de que

los reclutas de las áreas industriales no eran aptos para el servicio. Concluyeron que el «Bienestar Social era fundamental si la patria quería sobrevivir en un mundo hostil» (citado en Knox, 1993).

Los alemanes ya habían logrado grandes avances en la ciencia y la tecnología y, bajo la influencia de Bismarck, el gobierno alemán promovió la salud pública como un medio para el fortalecimiento del Estado. En 1854, la Ley Prusiana obligó a todas las minas y fundiciones a tener fondos de enfermedad para ofrecer subsidios por enfermedad, medicamento y rehabilitación. Esto dio inicio al primer sistema de seguros de salud regulado y obligatorio. La beneficencia religiosa no podía mantener esta tarea, aunque la Iglesia Católica Romana y el influyente Partido de Centro de los Católicos (hasta la década de 1890) pusieron fuerte resistencia a la intervención estatal sobre cimientos filosóficos. La Iglesia argumentó que la intervención iba en contra de la 'Ley Natural' que decía que los individuos eran responsables por sí mismos y dependían únicamente de Dios, pero también sabía que un alivio social patrocinado por el Estado debilitaría su poder (Knox, 1993).

Las clínicas para el bienestar y los programas de visita a domicilio fueron creados en Alemania y modelados después de que los primeros dispensarios<sup>42</sup> franceses empezaran a funcionar a principios del siglo XIX. Si bien en las clínicas francesas se ofrecía tratamiento, la presión por parte de la profesión médica alemana limitó el papel de los equivalentes alemanes para diagnosticar y proveer beneficios para el bienestar. Las redes de «policlínicas» urbanas (organizadas para el bienestar infantil, alcoholismo y enfermedades de transmisión sexual) complementaban los sistemas de hospitales municipales franceses y alemanes de los años 1880. En el cambio de siglo, una amplia gama social hizo uso de nuevos hospitales para niños.

Para Alemania, el crecimiento por sí solo no ayudó a reducir la mortalidad tal como lo muestran varias décadas con tasas de muertes constantes a pesar de los aumentos en los niveles de ingresos. Sin embargo, una vez que se alcanzó altos niveles de educación (en términos del porcentaje de adultos alfabetizados) y hubo intervenciones de salud como resultado de actividades estatales en los años 1870 y 1880, la mortalidad empezó a disminuir (tasa bruta de muerte).

*Francia:* el avance de su escolaridad había sido relativamente lento debido a que los campesinos de las áreas rurales estaban en contra de ella, pues la veían como un *luxue inutile* (o un lujo innecesario) hasta mediados del siglo XIX. Aunque la matrícula escolar aumentó de 58% en 1840 a 65%

<sup>42</sup> Ver abajo.

en 1850, las variaciones estacionales eran muy altas ya que los niños trabajaban en las granjas durante el verano. En 1870, Prusia hizo un gran esfuerzo público tras la derrota de Francia. De hecho, la porción del gasto gubernamental asignado a la educación y la ciencia aumentó drásticamente entre 1872 y 1880 y casi se duplicó entre 1880 y 1890. Hubo un incremento de la centralización cuando en 1881 una ley estableció que la educación fuera gratuita y otra la hizo obligatoria en 1882 para todos los niños entre 6 y 13 años.

*Estados Unidos:* como en la mayoría de las naciones federales de hoy, cada Estado de este país tenía poderes soberanos sobre la *educación*. Los Estados del sur no desarrollaron un sistema de educación pública antes de la guerra civil, pero una gran parte de los Estados del norte sí lo hicieron durante la ‘Era de las Reformas’ entre 1830 y 1860 (Green, 1990). En 1860, el sistema escolar común fue costado predominantemente por las finanzas locales. Las cuotas eran un elemento significativo en varios Estados y usualmente había muy poca obligación. La matriculación de todas las edades (con una población entre los 5 y 19 años) era de 50 por ciento.

Sin embargo, en 1890 casi todos los Estados americanos ya habían establecido sistemas de escuelas públicas y un gran número de niños obtuvo una educación primaria. Además, algunos jóvenes de Massachusetts, Nueva York, Pennsylvania, entre otros Estados, recibieron educación secundaria gratuita. Para entonces, se había establecido tres principios. Uno fue que la educación era una responsabilidad principal del Estado y no una obligación de la familia que se asumía tradicionalmente. La segunda fue que el Estado tenía tanto el derecho como la autoridad de recaudar fondos por medio de la tributación de la propiedad del ciudadano para apoyar a las escuelas. En tercer lugar, la amarga lucha para conseguir escuelas gratuitas (sin pago de cuotas) estableció el principio de un sistema no sectario abierto a todos los jóvenes, independientemente de su credo o situación financiera.

En 1860, en varios Estados el cobro de cuotas parentales era ciertamente una característica del sistema escolar común y también había una tradición significativa de la escolaridad privada. No obstante, entre 1860 y 1880 la mayoría de los colegios comunes se volvió gratuita (West, 1994). Para el año 1880, las cuotas habían sido abolidas en gran parte y aproximadamente la mitad de los Estados tenían leyes de educación obligatoria como se reflejó en las cifras de matriculación. En 1890, 78% de los niños de entre 5 y 17 años estaba en la escuela, que era gratuita y obligatoria en casi todas partes.<sup>43</sup> En

<sup>43</sup> La eliminación de las tarifas fue crítica para el aumento de las inscripciones, ya que los padres se encargaban de los costos directos de la educación más el costo de oportunidad. En



1900, el número de estudiantes de las escuelas secundarias públicas superó al de las instituciones secundarias privadas.

Este patrón de aumento en la matriculación fue consistente con el patrón del gasto público. Durante la segunda mitad del siglo XIX, la porción del gasto público destinada al gasto total de la educación formal aumentó de manera consistente. En 1850, esa porción era de 47%; en 1860 era de 57%; para 1880 ascendió a 77%, y en 1900 se mantuvo en 79%. Los gobiernos estatales y locales fueron los principales financiadores de la educación pública, como se evidencia en la elevada suma de los gastos educativos dentro de sus gastos totales; la educación ya estaba en 21 por ciento en 1850 y subió levemente a 25 por ciento en 1900 (Fishlow, 1966).

En Estados Unidos, la creciente economía había creado un faltante de mano de obra continua que atrajo inmigrantes de Europa. Antes de la gran afluencia de éstos en las décadas de 1880 y 1890, se había demostrado poca preocupación por la *salud* industrial (Duffy, 1990). Sin embargo, desde la Guerra Civil los reformadores de la salud señalaron que ésta era el único bien del asalariado y que, como un bien, requería una medida de protección gubernamental.

«Son ambas malas políticas y malas economías dejar este trabajo principalmente a los débiles y espasmódicos esfuerzos de caridad, o a la filantropía de los médicos». Por ello, el gobierno federal debía «proporcionar más y mejores laboratorios para la investigación en medicina preventiva e higiene pública» (Duffy, 1990). No es accidente que tales perspectivas alcanzaran prominencia en un periodo marcado por la reaparición de ideas y políticas mercantilistas en Estados Unidos, el intento de adquirir colonias para asegurar mercados y fuentes de materias primas, y la obtención de una gran población productiva. Esta perspectiva fue reforzada durante la Primera Guerra Mundial, cuando las consecuencias de descuidar la salud nacional se hicieron evidentes al tener un gran número de reclutas rechazados, lo que fue una experiencia que Inglaterra ya había atravesado durante el tiempo de la Guerra Bóer en la última década del siglo XIX.

El reconocimiento similar del uso económico y militar de la fuerza laboral saludable fue lo que llevó a la acción a Estados Unidos. En 1909, Irving

---

1900, Theodore Schultz (1961) estimó que dicho costo de oportunidad era aproximadamente dos quintos de los gastos directos, una proporción que creció a casi la unidad en 1956 a medida que las tasas de matrícula en educación secundaria y superior aumentaron considerablemente. Fishlow (1966) calculó los costos de oportunidad para 1860, 1880 y 1900 y descubrió que casi eran equivalentes a la contribución pública total de todos los niveles del sistema educativo.

Fisher preparó un informe para la Comisión de Conservación en el que urgía a los gobiernos federales y estatales, al igual que a las municipalidades, a emprender una vigorosa acción para proteger a las personas de las enfermedades y, de ese modo, conservar un recurso básico nacional.

*a. Las ramas en común: el Estado proactivo y la relación de crecimiento económico–desarrollo humano*

Si bien la discusión anterior destaca el propósito de las medidas de salud pública de reducir la mortalidad en una variedad de países, algunos eruditos (McKeown, 1976) han degradado el papel de la atención médica en la mejora de la expectativa de vida por medio de una mejorada nutrición. Sin embargo, Szreter (1988) ha revisado el recuento de McKeown y ha recalcado el papel de las medidas de salud pública en la mejora de la salud.

Es interesante preguntar qué tan importantes fueron las mejoras generales en la calidad de vida para la reducción de la mortalidad infantil. La interrogante histórica planteada por Preston y Haines (1991) es relevante para los problemas de hoy en día en torno a la mortalidad de la niñez en países en desarrollo (pero también en los ya industrializados):

En 1900, Estados Unidos era el país más rico del mundo... Sobre la escala de ingreso per cápita, alfabetización y consumo de alimentos, clasificaría dentro del cuarto superior de los países donde de alguna manera, se trasplantó al presente. Pero el 18% de sus niños estaban falleciendo antes de los cinco años, una cifra que los clasificaría dentro del cuarto inferior de los países contemporáneos. ¿Por qué Estados Unidos no pudo transformar sus ventajas económicas y sociales en mejores niveles de sobrevivencia infantil?

Preston y Haines usaron la coexistencia de altos niveles de mortalidad infantil con afluencia relativa como prueba de la deficiencia de la influyente tesis propuesta por McKeown, que resaltaba las mejoras en recursos materiales.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> McKeown (1976) argumentó que históricamente tanto la medicina terapéutica como la medicina preventiva habían sido ineficaces, y que la reducción de la mortalidad infantil era primordialmente un asunto económico. Así, en vez de invertir dinero en tecnología médica sofisticada, o incluso en medidas de salud pública, parecía preferible promover programas capaces de aumentar el nivel nutricional de toda la población y ampliar la resistencia de sus miembros más jóvenes a la agresión de gérmenes y parásitos. Preston y Haines (1991) sugirieron, sobre la base de la ausencia de diferencias de clase social en la mortalidad infantil

A pesar del desarrollo de la educación y el aumento del ingreso per cápita, la tasa de mortalidad infantil no disminuyó en la mayor parte de Europa sino hasta el siglo XX. Después de 1900, hubo una drástica disminución en la TMI (y en las tasas brutas de muertes) en todos los países europeos (aunque una leve disminución de la mortalidad infantil o de menores de 5 años ya había ocurrido durante la segunda mitad del siglo decimonónico). No hay país en Europa que no haya experimentado un declive drástico de la TMI entre los años 1900 a 1949. En el año 1949, Alemania, Austria, Italia, Portugal y España tuvieron las más altas TMI (Alemania obtuvo el lugar 60 y Portugal el 115), mientras que los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido tenían las más bajas (estuvieron entre las posiciones 23 a 32).<sup>45</sup>

La reducción de la TMI vino con la implantación de la salud materna e infantil (en cuatro etapas) (Corsini y Viazzo, 1993) y con una “gradual medicalización de la maternidad”. Primero, las dos Guerras Mundiales dieron un ímpetu a la organización de la atención de salud materna e infantil. Después de la Primera Guerra, se realizó el primer intento a gran escala de organizar clínicas de salud infantil locales y, en algunos países, de proporcionar suplementos nutritivos por medio de almacenes de leche (Masuy-Stroobant, 1997). Segundo, hubo una aceleración en los sistemas de parto hospitalario en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial con la propagación de los sistemas de seguridad social en Europa. De esta manera, a principios de los años 1920, empezó un declive permanente en la mortalidad posneonatal, y a principios de los años 1950 ocurrieron mejoras en la mortalidad materna y las primeras señales de un descenso en la mortalidad neonatal temprana. Tercero, las tasas de mortalidad disminuyeron durante el periodo entre guerras, cuando se organizó, con una base sistemática, las clínicas prenatales. Por último, durante los años 1980 la disposición de unidades de cuidados intensivos neonatales provocó una mayor caída de la mortalidad neonatal temprana.

Es importante destacar que las intervenciones del Estado sucedieron por razones muy diferentes a las propuestas por los modelos neoclásicos: no se calculó tasas de rendimiento, no se identificó fallas en el mercado y no se definió bienes públicos con base en la producción o las propiedades comerciales. En realidad, los objetivos sociales y las consideraciones políticas guiaron la participación del Estado.

---

en Estados Unidos alrededor de 1900, la «falta del saber, más que la falta de recursos, como principal responsable para el acortamiento de vida».

<sup>45</sup> Es evidente que el PIB per cápita creció de \$535 en Alemania en 1870 a \$1 374 en 1950. Por otro lado, en el Reino Unido aumentó de \$972 a \$2 094.

El sistema moderno de escolaridad se desarrolló sin mucha atención a las necesidades de la Revolución Industrial y mucho después de que ésta estuviera más avanzada. Hay evidencia de que «se necesitaron pocos requisitos intelectuales para hacer la Revolución Industrial» en el último cuarto del siglo XVIII (Hobsbawm, 1969). De hecho, la alfabetización creció en los países europeos antes de su necesidad industrial. “Fue menos un efecto de la industrialización que un agente pre-facilitador. No fue sino hasta la segunda etapa de la revolución industrial que la educación se convirtió en algo más esencial para la provisión de nuevas habilidades”.<sup>46</sup>

A principios del siglo XIX, el sistema moderno de escolaridad surgió únicamente en la mayoría de los países industrializados (aparte de Prusia, donde ya existían elementos). Sin embargo, para finales de este siglo casi todos los países europeos (excepto Bretaña) y Estados Unidos habían consolidado un sistema de educación primaria y también ampliaron la educación secundaria. Aunque sus inicios se derivaron por completo del esfuerzo privado, posteriormente fue la intervención del Estado la que guio la educación primaria universal. Este proceso ocurrió de manera dispareja y en diferentes formas en cada país al tener unos avances más rápidos que otros.

Hubo un número de medidas en común para todos los Estados. Primero, el Estado creó un sistema público de escolaridad financiado por los impuestos. En 1860, Alemania (Prusia en aquel entonces) gastó 1% del producto nacional neto, una porción que casi se duplicó para finales de siglo. Los gastos totales (públicos y privados) relativos al PNB subieron de 0.8% en 1860 a 1.7% en 1900 (más del doble). En el Reino Unido, los gastos aumentaron de 0.9% del PNB en 1880 a 1.3% en 1990, ya que antes de 1880 el Estado había subsidiado principalmente las escuelas privadas con subvenciones. Francia también mostró un incremento en los gastos.

Segundo, el Estado trabajó poco a poco en la eliminación de los costos de matrícula. Tercero, éste hizo obligatoria la educación primaria. Cuarto, surgieron variables grados de centralización con burocracias que dirigieron el sistema de educación pública; la capacitación de maestros, y la creación de un departamento de educación en el gobierno. Los países que anteriormente habían desarrollado sistemas de educación pública patrocinados por el Estado (por ejemplo Prusia, el norte de Estados Unidos, Suiza, Holanda),

---

<sup>46</sup> Green (1990) señala la ausencia de educación científica y técnica hasta mediados del siglo XIX en Oxford y Cambridge. Aparentemente, en el auge de la industria británica, las universidades no jugaron ningún papel; de hecho, la educación formal de cualquier tipo fue un factor insignificante en su éxito.

alcanzaron niveles más altos de matriculación y alfabetización. Los países (por ejemplo Inglaterra y Gales) que tuvieron algún sistema público mucho después, estuvieron peor en términos de esos indicadores.

## Observaciones finales

La separación del discurso económico y social que comentamos al inicio de este capítulo es inherente a la literatura acerca del desarrollo dominante, al igual que al asesoramiento político. El énfasis del consenso en aumento del ingreso (crecimiento económico) como un medio para reducir la pobreza, es parcialmente inherente a la definición del ingreso inadecuado como una fuerte condición predispuesta para una vida empobrecida.

Tal separación se desvanece en nuestro enfoque, basado en el marco de las capacidades normativas (Sen, 1985 y 1999) y en las diferentes visiones teóricas heterodoxas y ramas de la literatura, que normalmente no se superponen. Se ha sabido por largo tiempo que las intervenciones separadas en salud, nutrición, agua y saneamiento, control de fertilidad y educación, se complementan entre sí, y, de ese modo, aumenta el impacto en alguna de ellas por las intervenciones en alguna otra. Observamos que la igualdad de género y los funcionamientos de las mujeres son centrales en el desencadenamiento de esta primera serie de sinergias (o círculos de retroalimentación entre las intervenciones). Pero hemos identificado otra serie de sinergias (de las que la primera serie resulta ser una subserie) entre la formación de capital humano, la reducción de la pobreza de ingresos y el crecimiento económico.

Como construcción teórica, esta noción de sinergias duales necesita ser distinguida a partir de algunos antecedentes a lo largo de líneas similares en la literatura de desarrollo económico. Primero, la noción de sinergia tiene que diferenciarse del concepto de etapas lineales del desarrollo que fue característico en los escritos de Rostow (1959, 1960). En nuestra perspectiva, las sinergias duales señalan que la linealidad no es inevitable; de hecho, los países pueden hacer un salto para superarse, basado en los círculos de retroalimentación entre intervenciones. Tampoco aceptamos sin crítica la noción de Kuznet de una relación no-lineal entre el desarrollo económico y la desigualdad de ingresos; es decir, que el enlace entre la desigualdad de ingresos y el ingreso per cápita puede ser descrito por medio de una curva (una U invertida), con una fase ascendente en la que crece la desigualdad de ingresos con los aumentos en los ingresos per cápita, y una fase descendente en la que la desigualdad de ingresos disminuye con los aumentos

del ingreso per cápita (Taylor, Mehrotra y Delamonica, 2000). El modelo de sinergia dual está construido con base en la más reciente literatura teórica y empírica, que ha demostrado los beneficios del incremento de los niveles iniciales bajos de la desigualdad de activo/ingreso y la reducción de la pobreza. Al concentrarse en las sinergias duales, los patrones de desarrollo de los países se pueden entender por medio de la colocación de los países a lo largo de estos tres ejes de resultados deseables.

Segundo, si seguimos a los teóricos del desarrollo clásico quienes reconocieron que el crecimiento económico a largo plazo es un proceso sumamente no-lineal, nuestro modelo de sinergia dual es parecido a la idea de Rosenstein-Rodan (1943) que plantea la necesidad de una serie de inversiones interdependientes financiadas por el gobierno para sacar provecho de las economías externas y las economías de escala y así trasladar a los países en desarrollo de una trampa de equilibrio de bajo nivel, con un limitado crecimiento de ingreso per cápita, a un camino de equilibrio de alto nivel caracterizado por el crecimiento autosostenible. En la perspectiva de los economistas del desarrollo clásico y en la nuestra, el desarrollo no puede ser inducido por un estado minimalista.

Tercero, nuestra construcción de sinergia dual no sólo está fundamentada en el enfoque de capacidades normativas, sino que también destaca la acción de las mujeres. Como Sen y Nussbaum, tenemos la fuerte creencia de que la acción de las mujeres es crucial para desencadenar la primera serie de sinergias. La participación de las mujeres fue crucial para los países altamente triunfadores (Mehrotra y Jolly 2000, mencionados anteriormente). La igualdad de género es un elemento común a la mayoría de los demás objetivos de desarrollo sostenible; si ésta no se alcanza, los demás objetivos de desarrollo también enfrentarán muchos obstáculos.

Cuarto, el reconocimiento de tales sinergias o círculos virtuosos por parte de los formuladores de políticas tiene el potencial de mejorar de manera considerable la efectividad de la política al abordar las dimensiones multifacéticas de la pobreza. Asimismo, el reconocimiento de tales sinergias ayudará a dar por terminada la predominante separación actual entre la formación de políticas macroeconómicas y las sociales.

Por último, hemos sugerido que la experiencia de los países industrializados no sólo confirma el papel de la acción del Estado, sino que también demuestra que el crecimiento del ingreso no siempre ayuda a mejorar los indicadores de educación/ salud. De nuevo, la acción pública desempeñó un papel clave tanto en la ampliación de oportunidades educativas en el

siglo XIX, como en el declive de la mortalidad infantil en el siguiente siglo. De hecho, la ardua labor investigativa en años recientes se ha encargado de examinar los efectos de las mejoras de la educación y la salud en el crecimiento económico. Robert Fogel (1994) mostró que 50% del crecimiento económico en el Reino Unido entre 1790 y 1980 se debió a una mejor nutrición, salud y saneamientos.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS MACROECONÓMICAS E INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO A FAVOR DE LOS POBRES

---

Una idea central del capítulo anterior fue que los mercados y el Estado son complementarios. Esta idea surgió de la experiencia histórica de la creciente prosperidad basada en el reconocimiento de esta complementariedad en Europa Occidental, Estados Unidos y partes de Asia del Este durante la segunda mitad del siglo xx. La economía de mercado fue el resultado de una acción deliberada del Estado, tal como y observamos en el capítulo anterior, y posteriormente su restricción inició de manera espontánea. Por ello, junto con Polanyi, recalcamos que la economía de mercado “fue planeada; la planeación no”.

Los éxitos de la Unión Soviética en el siglo xx mostraron la necesidad de la acción del Estado en los países en desarrollo. Los mercados ya existían en los países industrializados, aunque en formas muy incompletas estructuralmente; lo que hacía falta entonces era la participación integral del Estado. Por consiguiente, los países en desarrollo iniciaron un camino hacia el crecimiento a partir de 1950 con una estrategia de implementación de un Estado capitalista. Esto fue cierto no sólo en el Estado poscolonial de Asia y África, sino también en Latinoamérica (donde la independencia del gobierno colonial se había dado en el primer cuarto del siglo xix). En esta región, la perspectiva estructuralista fue que los incentivos del mercado no provocarían una respuesta de oferta. La Comisión Económica para América Latina



y el Caribe (Cepal, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch) también fue una fuerte defensora de esta perspectiva. El capitalismo del Estado sí tenía sus éxitos. Hasta la crisis del petróleo de 1973, los países en desarrollo se desarrollaron en índices muy aceptables. El crecimiento del PIB para todos estos países fue de 3.8% por año en términos per cápita entre 1965 y 1980, y luego bajó drásticamente. Esta tasa de crecimiento en muchas naciones de Latinoamérica, África Subsahariana y Asia del Sur no fue suficiente para aumentar los niveles de ingreso per cápita significativamente y, por ende, reducir la pobreza (excepto en un número limitado de economías del este de Asia que logró bajar rápidamente los niveles de crecimiento de la población por medio de inversiones tempranas en la salud y educación), porque sus tasas de crecimiento poblacional contrarrestaron el aumento del PIB. Ya que Latinoamérica se caracterizaba por la desigualdad en ingresos y activos (en especial en la propiedad de tierras) el incremento del PIB únicamente llevó a una desigualdad creciente.

Sin embargo, lo que es igualmente interesante es que el aspecto mejor conocido del desarrollo liderado por el Estado —las políticas de sustitución de importaciones hasta finales de los años 1970— no provocó una extensión de ineficiencias generales en la economía (a diferencia de lo que intentos posteriores por reescribir la historia pretendieron demostrar). Rodrik (1999a y b), Collins y Bosworth (1996), Chang (2003) y muchos otros, han demostrado que el desempeño de la productividad de muchas naciones latinoamericanas y del Medio Oriente fue muy bueno si se mira en términos comparativos. En el transcurso de 1960 a 1973, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Irán, Marruecos, Túnez, Costa de Marfil y Kenia demostraron un crecimiento más rápido de la productividad total de los factores que en cualquiera de los países de Asia del Este. México, Bolivia, Panamá, Egipto, Algeria, Tanzania y Zaire mostraron un crecimiento mayor en la productividad total de los factores que cualquier otro excepto por Taiwán. En 1973, Asia del Este aún no se percibía como una región «milagro». El periodo previo a 1973 tuvo no sólo crecimiento económico, sino también aumentos drásticos en la eficiencia de la producción.

Después de mediados de los años 1970, las experiencias de crecimiento de diferentes grupos de países se distanciaron considerablemente. En África y Latinoamérica hubo un colapso general del crecimiento después de la crisis petrolera de 1973, aunque no fue así en Asia del Este y del Sur. La diferencia real fue entre las naciones que manejaron la serie de choques externos de los años 1970 de manera efectiva y las que no lo hicieron, y entre aquellas que ajustaron suficientemente sus políticas macroeconómicas y las que no tanto.

Todos los países enfrentaron el mismo o similar ambiente externo: dos crisis petroleras en 1973 (lo que cuadruplicó los precios del petróleo) y en 1979 (lo que duplicó su costo), el abandono del sistema de tipo de cambio fijo de Bretton Woods y el ascenso de las tasas de interés a principios de 1980. Claro que la magnitud de esto pudo haberse sentido de manera diferente en cada país según su dependencia de las importaciones petroleras y su apoyo en los fondos externos. Si bien todos experimentaron los mismos shocks, el impacto en el desempeño posterior de los indicadores macroeconómicos y del bienestar humano fue diferente.

El problema en sí no fue con el desarrollo liderado por el Estado. De hecho, algunas naciones que fueron fuertes seguidoras de este desarrollo y de las políticas de industrialización de sustitución de importaciones pudieron mantener las tasas de crecimiento (por ejemplo Pakistán) o aumentarlas (por ejemplo India) después de 1973.<sup>47</sup> Los países que lograron sostener el avance del desarrollo humano también fueron los que siguieron políticas no ortodoxas de ajuste macroeconómico en respuesta a los choques externos (por ejemplo Corea del Sur y Costa Rica), como ya hemos señalado (Mehrotra, 2000 y 2004). De hecho, un argumento similar se ha planteado en un estudio para el OCDE al examinar las experiencias de varias naciones con regulación e igualdad (Bourguignon y Morrison, 1992). Aquellos países que ajustaron su política macroeconómica en respuesta a los choques externos e impidieron graves conflictos de distribución, evitaron un colapso económico y mantuvieron el crecimiento después de 1973.

La capacidad de manejar los conflictos sociales que surgieron durante este proceso de ajuste macroeconómico fue crucial para el mantenimiento del crecimiento económico. Como lo plantea Rodrik (2000), la diferencia en el desempeño de diferentes naciones en cuanto a indicadores económicos y sociales tuvo muy poca relación con el comercio y las políticas industriales. En otras palabras, «la diferencia principal entre América Latina, por ejemplo, y el Este de Asia no era que el primero estuviera cerrado y aislado mientras que el segundo se integrara con la economía mundial. La principal diferencia fue que el primero hizo un trabajo mucho peor al lidiar con la turbulencia que emanaba de la economía mundial. Los países que se vieron en problemas

---

<sup>47</sup> El problema en India durante el periodo de crecimiento económico relativamente lento de 3.6% por año entre 1951-1952 y 1979-1980, no fue un desarrollo liderado por el Estado en sí, sino la excesivamente detallada naturaleza de los controles estatales y las cuantitativas barreras no arancelarias al comercio, lo que llevó a distorsiones (ver Bhagwati y Chakravarty, 1969, en el *American Economic Review*).

fueron aquellos que no pudieron manejar una apertura, más no aquellos que no fueron lo suficientemente abiertos» (p. 11).

Han pasado casi cuatro décadas desde el surgimiento y dominio del paradigma ortodoxo en la formulación de políticas económicas con su énfasis en la apertura y orientación a la exportación en respuesta al colapso del crecimiento económico de mediados de los años 1970. Sin embargo, hasta el año 2000 hubo muy poca evidencia del renacimiento del crecimiento del periodo previo a 1973. El PIB de Latinoamérica creció sólo 0.9% por año entre 1980 y 1990, y luego 1.2% por año entre 1992 y 2000 (Cepal, 1997 y 2002). Con una población creciente, esto significa que el ingreso per cápita casi no creció del todo durante las últimas dos décadas del siglo xx.

Desde principios de los 2000, ha habido cierto grado de convergencia de las perspectivas, aunque aún es muy limitado. Por otra parte, los dirigentes reconocen la complementariedad entre los mercados y el Estado. Este reconocimiento es particularmente visible en Latinoamérica, donde los líderes se han despegado de las políticas de mercado excesivamente amistosas (lo que, como hemos comentado en el capítulo anterior, falló en brindar tanto crecimiento como estabilidad) y se han dirigido hacia un reconocimiento más claro del Estado, y en India, donde un dirigismo excesivo ha dado camino a un reconocimiento más balanceado de los mercados e incluso de las alianzas público-privadas.

Por otra parte, la ortodoxia ha estado a la defensiva debido a la serie de malogros entre los años 1990 y 2000: el fracaso en Rusia de la privatización y reforma de los precios, la crisis financiera asiática (1997-8) que demostró los riesgos de la liberalización financiera, y, durante los años 1980 y 1990, el colapso en el crecimiento económico de la mayor parte de África a pesar del uso prolongado de las políticas y recursos del FMI. La ortodoxia está aún más a la defensiva ya que la liberalización financiera desregulada, que resultó en una crisis global financiera y luego económica en 2008, causó que colapsara el crecimiento en especial en Estados Unidos y en la Eurozona (aunque las economías asiáticas y latinoamericanas se recuperaron bastante rápido como resultado de una exitosa acción anticíclica). Sin embargo, todo esto no significa que haya un nuevo consenso respecto de las políticas macroeconómicas que revitalizará el crecimiento mientras se reduce la pobreza. Por ello, en este capítulo se hablará acerca de los cambios institucionales y de las políticas macroeconómicas necesarias para abordar la pobreza humana en el siglo XXI.

El marco de las sinergias duales presentado en el capítulo anterior no sólo es útil como un modelo heurístico para la descripción de actuales patrones y un marco analítico, sino que también se puede usar para elaborar

políticas. Por ahora, discutiremos las opciones de políticas de crecimiento a favor del pobre que se pueden derivar de este modelo.

Cualquier crecimiento que beneficie al pobre es para nosotros una definición inadecuada del crecimiento a favor de éste. Tomamos la posición normativa de que solamente el crecimiento a favor del pobre es el que lo apoya desproporcionadamente, porque la evidencia empírica (discutida en el capítulo anterior) es que el patrón de crecimiento desde principios de los años 1980 tendía a aumentar la desigualdad de ingresos dentro del país. Así pues, el crecimiento que no favorezca al pobre debería ser inaceptable para los gobiernos; el crecimiento que ayude a éste proporcionalmente (es decir, el crecimiento que es neutral en la distribución) tendría que ser escasamente aceptable para los gobiernos desde una perspectiva ética y normativa, y únicamente el crecimiento que aumente los ingresos del pobre en una tasa más alta que la de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en promedio podría llamarse a favor de él.

En esencia, esto implica que con el crecimiento ocurre la reducción de la pobreza relativa al ingreso, un aumento en la cobertura de la seguridad social (es decir, seguro social formal, incluidos seguro por muerte-discapacidad, pensiones y ayuda social) y la universalización de la educación secundaria de calidad y del sistema de salud pública que proporcione atención básica preventiva y curativa. Éstos son ciertamente los requisitos para los países latinoamericanos dado el hecho de que casi todos ellos son economías de ingresos medio-altos (y han quedado atrapados en el nivel de ingreso medio por varias décadas).

En principio, los gobiernos comprometidos con el crecimiento a favor de los pobres podrían preocuparse también por las desigualdades rural-urbanas, interurbanas, de ingresos, de género, entre otras. Es cierto que el aumento de las desigualdades interpersonales en el ingreso en cualquier país probablemente estará correlacionado con las diferencias crecientes en los ingresos promedio entre varios grupos. Aunque éstos son asuntos legítimos y céntricos al manejo de conflictos distribucionales en cualquier sociedad con diversidad étnica, en este capítulo estaremos al margen de estas discusiones. Mantendremos la definición de crecimiento a favor del pobre restringida a la normativa del crecimiento que aumenta los ingresos de éste desproporcionadamente (es decir, mayor al aumento de los ingresos de los que no son pobres).

La anterior discusión conceptual es relevante para la experiencia de desarrollo de Latinoamérica de las tres últimas décadas. A pesar de que dicho

territorio tuvo un crecimiento lento de 1980 a 2000, éste fue más sólido durante los años 2000. Sin embargo, la región ha tenido muy mal desempeño en estas tres décadas, por lo menos desde la perspectiva de muchos de los habitantes de Latinoamérica y el Caribe, ya que el promedio de ingreso anual per cápita del PIB durante 32 años (1980-2012) fue menor a 2% para 91.7% de la población de la región (entre 1% y 2% en Brasil y Argentina), y menor a 1% para 32% de esos 91.7% (incluido México). La pobreza en ingreso aumentó durante las décadas de 1980 y 1990. En términos absolutos, el número de pobres ascendió a 200 millones en 1990 y el de indigentes a 93 millones, o 50% más de lo que era en 1980. La política de contención fiscal adoptada en respuesta a la crisis de la deuda de los años 1980 agravó la situación social.

La distribución empeoró en general en las décadas de 1980 y 1990 cuando la concentración del ingreso aumentó en 12 países, incluidas las tres economías más grandes de la región. Éste fue un periodo de crisis, crecimiento inestable, alta inflación y desempleo. No obstante, a comienzos de 1998 y con mayor solidez después de 2000, la concentración del ingreso se aplacó y el coeficiente Gini bajó en 13 países entre el 2000 y 2011 (datos de encuestas económicas del Cepal). Durante este reciente periodo, varias regiones de los países latinoamericanos disfrutaron de un aumento en el ingreso nacional disponible gracias a las ganancias de las relaciones de comercio, tasas más altas en el crecimiento y empleo y una caída en la inflación. Al mejorar la calidad laboral y de los salarios promedios, la pobreza bajó.

Como los siguientes dos capítulos del libro tratan acerca de los servicios sociales (lo que llamamos la primera sinergia), en este capítulo hablaremos brevemente de otras políticas que ayudan al círculo de retroalimentación entre la reducción de pobreza de ingresos, formación de capital humano y crecimiento económico. En otras palabras, este capítulo detalla la lista de opciones de políticas disponibles para los gobiernos para que el crecimiento sea a favor del pobre. En primer lugar, se examinará cuáles acciones van a reducir la pobreza de ingresos directamente al igual que las medidas que asegurarán la «redistribución con crecimiento» (que fue el título del famoso libro de Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly en 1974). Después, se analizará las políticas industriales que se necesitan para el crecimiento del PIB, con cambio tecnológico y estructural. Finalmente, se estudiará algunas alternativas a las políticas macroeconómicas que han dominado dentro del paradigma ortodoxo. A lo largo de este capítulo, daremos ejemplos de países específicos donde las políticas han sido innovadoras, no ortodoxas y han dado

resultados positivos en la reducción de la pobreza, desarrollo económico y formación del capital humano.

## **1. La redistribución para reducir la pobreza de ingresos y manejar el conflicto distribucional**

Hemos notado que los países que crecieron aún después de los choques externos de los años 1970 fueron aquellos que ajustaron las políticas macroeconómicas en respuesta a dichos choques mientras contuvieron los conflictos distribucionales que resultaron de esos ajustes. En un mundo de crecientes economías integradas, los choques externos son una variable estocástica que pueden atacar en cualquier momento. Como hemos notado anteriormente, la falla de adaptarse a los choques externos a menudo surge de la incapacidad de los gobiernos de manejar los conflictos distribucionales resultantes de un proceso de adaptación, que será inevitablemente caracterizado por ganadores y perdedores. Por ello, abordar las desigualdades de larga tradición se ha convertido tanto en necesidad política como económica. Esto requiere conocer las desigualdades que precedieron al ajuste después de un choque macroeconómico, al igual que las desigualdades que pueden surgir durante el crecimiento; discutiremos cada una por separado.

Sin embargo, la capacidad de los países de manejar un conflicto social cuando la economía sufre un choque externo está en sí misma supeditada por las condiciones iniciales, es decir qué tan desigual es la sociedad en un principio. Por esta razón, en el siglo XXI una de las tareas por terminar de los gobiernos es la de abordar la causa fundamental de la desigualdad en los activos. En países con un excedente de mano de obra en las áreas rurales, el activo que aún es la mayor fuente de ingreso y sustento es la tierra. Aunque 80% de la población latinoamericana vive en las ciudades, esto todavía es un asunto de importancia principalmente por dos razones: primero porque una alta concentración de tierras afecta la distribución del ingreso (es decir, los grandes terratenientes ejercen un poder basado en la tierra que poseen), y segundo porque la extrema desigualdad entre las áreas urbanas y rurales, al igual que la profundidad de la pobreza en áreas rurales, afecta principalmente a las minorías étnicas.

De Janvry y Sadoulet (2002) sugieren que la extrema desigualdad en la distribución de activos en Latinoamérica (peor que en cualquier otro continente) tiene un efecto negativo en la creación de enlaces locales. De hecho, debido a la distribución del ingreso y de la tierra tan altamente sesgada

(coeficientes Gini de aproximadamente 0.60 y 0.80% respectivamente), un pequeño número de terratenientes recibe la mayoría de los beneficios del ingreso del crecimiento agrícola.

*a. Abordando el tema de propiedad de tierras/arrendamiento y carencia de tierras*

Una distribución dispareja de los activos no es solamente una fuente de distribución desigual del ingreso en dado momento, sino que también es la causa de la creciente desigualdad de ingresos con el crecimiento económico, tal como se pensaba había sucedido en las primeras etapas del crecimiento de los actuales países industrializados (ver Sundrum, 1992). Por otra parte, cuando se tiene desde el principio una distribución del ingreso más equitativa, la desigualdad en los ingresos puede decaer con el crecimiento económico, tal como sucedió en muchos países de Asia del Este. La tierra, el mayor activo en ese momento, se distribuyó por igual por medio de un programa de reformas a la propiedad en países tales como Japón, República de Corea, Taiwán y muchos países sociales (por ejemplo China, Vietnam). La distribución desigual de los activos también ayuda a explicar por qué los países latinoamericanos fallaron en la reducción de la pobreza de ingresos a pesar de un sólido crecimiento económico antes de los años 1980.

- Los pequeños terratenientes

Una parte significativa de los extremadamente pobres se caracteriza por una muy pequeña tenencia de tierras. La concentración de esta tenencia como causa de la pobreza rural es particularmente grave en algunas partes de Asia del Sur (especialmente en India, Nepal, Pakistán) (Patnaik, 1997) y de África del Este y del Sur (por ejemplo, Kenia, Namibia, Zimbabue) (Moyo, 2004), al igual que Latinoamérica (De Janvry y Sadoulet, 2002). Pero a pesar de que 70% de la población de los países en desarrollo vive en áreas rurales y que una gran parte de ellos depende directa o indirectamente de la agricultura (35% del total del empleo en China es la agricultura, 49% en India, pero en promedio es más alto en África), el asunto de la reforma agraria y la tenencia de tierras no es una de las inquietudes centrales de los gobiernos (dado que los contribuyentes bilaterales también han ignorado el asunto, la porción de la agricultura en la AOD, ODA por sus siglas en inglés, disminuyó drásticamente en los años 1990).

La exclusión por la propiedad de tierra a menudo coincide con la exclusión por razones de etnicidad. Los problemas de las tierras no se pueden separar de los de casta en Asia del Sur, del conflicto racial en partes de África del Sur, y de las relaciones de raza en Latinoamérica (en especial en los países andinos y mesoamericanos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú). El problema de exclusión social del pueblo indígena está relacionado con los problemas de las tierras (Yashar, 2004). Por ende, abordar estos problemas también mitigaría los conflictos sociales con connotación étnica.

La pobreza rural se ha mantenido más o menos estable (en términos de porcentaje) por décadas en Latinoamérica (Cepal, 2004). Debido a esto, se puede decir que el empleo rural no agrícola (ERNA) no creció en su totalidad como una respuesta al aumento en la pobreza durante las décadas de 1980 y 1990, aunque la evidencia muestra que muchas de las microempresas rurales fueron creadas como medida paliativa en contra de una pobreza profunda. La población rural también se ha mantenido más o menos estable durante las últimas décadas, al igual que el empleo agrícola. Sin embargo, ha habido un cambio de residencia para aquellos que trabajan principalmente en la agricultura ya que cada vez más se mudan a áreas urbanas. Esto es cierto tanto en los migrantes recientes, quienes se encuentran con pocas barreras de empleo como obreros agrícolas ocasionales en el mercado laboral urbano (Hataya, 1992), como en los agricultores en mejores condiciones, quienes continúan con su actividad agrícola pero se trasladan a las ciudades. A primera vista, esto no explica el aumento del ERNA. La agricultura en la región ha crecido con un promedio bastante sólido de 2% a 3% en el transcurso de las últimas tres décadas. No se han hecho cálculos similares para la economía rural, pero se puede dar por conjetura que este promedio ha crecido por lo menos en la misma cantidad. Por lo tanto, el ascenso de ERNA podría ser una respuesta «normal» al crecimiento, al igual que una respuesta al incremento de la demanda de los servicios de la agricultura conforme ésta se moderniza.

Citamos anteriormente a De Janvry y Sadoulet (2002) quienes sugieren que la extrema desigualdad de la distribución de activos en Latinoamérica tiene un efecto negativo en la creación de enlaces locales. De hecho, debido a la distribución tan distorsionada de ingresos y de tierras un pequeño número de terratenientes recibe la mayoría de los beneficios de los ingresos del crecimiento agrícola. Casi todos ellos son terratenientes ausentes y, por lo tanto, la mayoría de estos ingresos no aumentan la demanda local. Sin embargo, también es cierto que el relativamente gran sector agrícola moderno en Latinoamérica utiliza más inversión y servicios que la agricultura de otras regiones en desarrollo y, por ello, genera enlaces relativamente fuertes con el



resto de la economía, aunque no muchos a nivel local (De Janvry y Sadoulet, 2002, p. 18). En el 2003, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) llevó a cabo unos cálculos que señalan alrededor de tres multiplicadores agrícolas para varios países de la región. Al compararlos con los multiplicadores de los países desarrollados (un multiplicador de 11 se encontró en Estados Unidos en ese mismo estudio), estos aún son bastante humildes.

Cepal (2004) menciona un estudio en el que la población de trabajadores de los 11 países analizados es de alrededor de 140 millones, de los que 30% equivale a los empleados rurales. De los trabajadores urbanos, 6.6% tiene a la agricultura como su oficio principal (sobre todo los mayores de 45 años); en cambio, 39% de los empleados rurales participa en actividades no agrícolas (en especial aquellos menores de 45 años y aquellos entre 30 a 44 años). En el área rural y urbana, la participación femenina en actividades no agrícolas es más alta que en las actividades agrícolas. Las mujeres representan 44.4% del ERNA y 41.2% del empleo no agrícola urbano, contrario a 27.3% del empleo agrícola rural.

El tipo principal de ERNA varía de acuerdo con el estrato de ingresos. Los hogares de ingreso medio son activos, en su mayoría, en el trabajo asalariado no agrícola; los hogares de alto ingreso son trabajadores independientes en ERNA o tienen una pequeña o mediana empresa ERNA, y casi todas las familias pobres trabajan en actividades agrícolas asalariadas con algo de ingreso adicional no agrícola por actividades como la artesanía o el comercio minorista (Cepal 2004).

La implicación política de esto es que para poder aumentar su participación en ERNA, los hogares rurales necesitan: 1) superar barreras financieras para ingresar, 2) tener acceso a tecnologías que permitan reducir la mano de obra o tener la posibilidad (de inversión) para tal acceso, o 3) poseer una casa grande. La probabilidad de ERNA aumenta con la edad hasta llegar a los 40 años, cuando empieza a disminuir.

Las políticas de comercio exterior y de liberalización de inversión ejercidas en diferentes grados por todos los países latinoamericanos desde mediados de los años 1980, además de mejorar el traslado de redes, han aumentado el alcance para el fortalecimiento de enlaces no locales, lo que dio como resultado un «goteo» parcial de los efectos locales al «resto del mundo», ya sea en alguna otra parte de la economía nacional o en economías extranjeras. Lo contrario es verdad también, y hay más probabilidad de «motores» externos que encienden el dinamismo local. Compartimos la

opinión de Elbers y Lanjouw (2001) de que el modelo de crecimiento tradicional en el que Lewis señala transferencias intersectoriales retiene toda su relevancia cuando se reconoce que el sector moderno no agrícola puede desarrollarse igual de bien en áreas rurales y urbanas. De este modo, Escobar (2001) encuentra que en Perú entre más alta la productividad del terreno en ciertos distritos y, por tanto, entre más vigoroso el sector local agrícola, más grande es la porción de ingreso no agrícola en el ingreso total.

En particular, hay claras señales de que el ERNA es más dinámico en áreas bien conectadas a los mercados y provistas de por lo menos un estándar mínimo de infraestructura (Ferreira y Lanjouw, 2001). Por lo tanto, el acceso a activos públicos como la electrificación rural y las carreteras aumentó notablemente el ingreso general, desde la agricultura hasta las actividades no agrícolas (Escobar, 2001). Sin embargo, por lo general pocas empresas rurales tienen acceso a esta infraestructura básica.

Además (y especialmente en Latinoamérica con sus ingresos altamente asimétricos y distribución de activos), la disponibilidad y el control de los activos, principalmente las tierras, también juegan un papel importante en cada uno de estos contextos. Reardon, Berdegú y Escobar (2001) concluyen que la porción del ingreso por el trabajo asalariado de actividades rurales no agrícolas y de servicios tiende a aumentar cuando se transita del interior rural a áreas rurales más cercanas a las ciudades y bien atendidas por las carreteras. Esto lo explican como evidencia empírica de que las empresas manufactureras rurales compiten con dificultad con fábricas urbanas o importadas y únicamente tienden a sobrevivir en áreas aisladas.

Los ingresos per cápita también varían por región, en Brasil, por ejemplo, los más altos se encuentran en áreas rurales del Estado de Sao Paulo y los más bajos en las regiones del noreste y sureste del país (Graziano de Silva y del Grossi, 2001). De Janvry y Sadoulet (2002) analizaron los determinantes para el crecimiento del empleo en fábricas y servicios de municipalidades rurales y semiurbanas (15 mil habitantes o menos) de México. Encontraron que la proximidad a centros urbanos con 250 000 habitantes o más, el contexto regional y la calidad de las conexiones entre áreas rurales y urbanas representaban 94% y 67% respectivamente de este crecimiento del empleo en municipalidades rurales y semiurbanas.

Y como dicen Reardon, Berdegú y Escobar (2001), el reto consiste en movilizar fondos de inversión y capacidades adicionales, públicas y privadas, en tanto que ERNA no debería de ser promocionado con recursos desviados de las actividades del desarrollo agrícola. La mayoría de países latinoamericanos puso en marcha políticas de descentralización en los años 1990 y casi

todos impulsaron la infraestructura rural. Las políticas de descentralización también han dado la oportunidad de controlar o participar en los gobiernos locales en decisiones con respecto de la planificación del uso de las tierras, educación, capacitación, infraestructura pública, así como la recaudación de impuestos y la concesión de permisos que también tienden a constituir altas barreras de entrada para ERNA. Se debería hacer uso máximo de tales oportunidades.

El acceso a ERNA reduce la pobreza de dos maneras diferentes, pero con igual importancia. Primeramente, las actividades con mayor productividad parecen proporcionar suficiente ingreso a los hogares con limitado acceso a tierras para poder evitar la pobreza. Segundo, los segmentos más vulnerables de la población, tales como las mujeres, las minorías y muchos de los que viven en una pobreza extrema, tienden a concentrarse en los ERNA menos productivos. No obstante, estos oficios proporcionan un ingreso adicional crucial, pues evitan una necesidad más severa.

Una gran corriente internacional que ha conducido a la creciente concentración de tierras en muchos países en desarrollo que exportan productos agrícolas, es el hecho de que los supermercados son ahora los guardianes principales de los mercados de países desarrollados. Para vender en mercados mundiales, especialmente en mercados de cosechas de valor más alto, se requiere vender a un pequeño número de cadenas grandes de supermercados. Los proveedores también deben cumplir con altos estándares del producto, que son difíciles de obtener para los pequeños terratenientes. Esto implica tener más fincas que son compradas o arrendadas por grandes compañías internacionales (especialmente en Latinoamérica, pero también en algunos países africanos, como, por ejemplo, Kenia) (PNUD, 2005). Merece una mayor atención política el cómo tal penetración de supermercados internacionales/nacionales puede beneficiar y ayudar a crecer al ERNA.

Sacar a aquellos empleados en agricultura con baja productividad para la industria y los servicios (la transformación estructural que caracterizó tanto a Asia del Este como a la mayor parte de Latinoamérica), es crucial para reducir la pobreza. Sin embargo, la porción máxima alcanzable de la industria en empleo total de los últimos industrializadores es menor a las de los países ya industrializados en su máximo manufacturero. En el Reino Unido fue de 55% (1901), en Japón 37% (1973) y en Corea 33% (1994). En China es 22% (2000) y en India 16% (Ghose, 2004; Mehrotra, Gandhi, Parida y Sinha, 2014). Los últimos industrializadores toman prestada la tecnología de los primeros y la intensidad de trabajo de la tecnología siempre decae con

el tiempo. Por lo tanto, el trabajo asalariado regular no aumentará significativamente en el total de empleo. Asimismo, la cantidad de empleo independiente en áreas rurales será forzosamente significativa en la mayoría de los países en desarrollo para el futuro previsible. Esto destaca aún más la necesidad de reducir el alcance del empleo ocasional (como el ejército de reserva de trabajo en la agricultura que siempre ejercerá una presión a la baja en los salarios agrícolas del mercado abierto) y, a su vez, la necesidad de un empleo rural no agrícola, obras públicas e inversión en infraestructura rural.

El empleo rural no agrícola (ERNA) ha recibido una creciente atención en Latinoamérica desde los años 1990; entre 30% y 40% de los habitantes rurales económicamente activos participan en ERNA, mientras que más de 40% del ingreso rural se deriva de fuentes no agrícolas (Cepal, 2004). No obstante, los responsables de la formulación de políticas básicamente dirigen sus políticas y acciones de desarrollo rural hacia el sector agrícola. Esta parcialidad debería ser eliminada y los esfuerzos de desarrollo rural deberían promover la producción, los enlaces de servicios entre los «motores de crecimiento» —sean agrícolas o no— y la economía local, considerando que ésta última no está compuesta solamente por las áreas rurales en sí.

### *b. Redistribución con crecimiento*

Es necesario que dos aspectos de la distribución de ingresos sean favorables para la acumulación (y, por ende, para el crecimiento económico): la distribución funcional del ingreso (es decir entre salarios, ganancias y arrendamiento) para la formación de capital físico y la distribución familiar (interpersonal) del ingreso para la formación de capacidades. Las economías de planificación central tenían una distribución de ingreso familiar sumamente igualitaria y combinada con altas tasas de inversión, que fueron financiadas por las ganancias equivalentes socialistas, el superávit planificado. El éxito de Asia del Este en la acumulación de capital estuvo basado en la alta porción de ganancia en la distribución funcional de ingreso y en una baja desigualdad en la distribución de capacidades humanas. Sin embargo, ya que la alta porción de ganancia y la baja desigualdad en el ingreso familiar no van de la mano, la pregunta es ¿cómo fue posible para Japón, Corea y Taiwán tener ambas al mismo tiempo? La combinación de políticas que ellos siguieron es especialmente relevante para los países en desarrollo del siglo XXI.

La primera razón de la baja desigualdad en la distribución familiar en estos países fue la inusualmente nivelada distribución de la riqueza, en especial de las tierras, muy diferente a los países de Latinoamérica. La segunda razón fue la inversión temprana en servicios básicos para todos y la distribución generalizada de las capacidades (Mehrotra y Jolly, 2000). La tercera razón fue que existía un sector de empresas pequeñas y dinámicas relativamente importante, que fue el motor del empleo y redujo en general la desigualdad de ingresos. Aunque muchos países tienen una alta porción de ganancias en el ingreso, son incapaces de convertir la distribución del ingreso orientado a la ganancia en altos ahorros e inversiones. La diferencia en Japón, Corea y Taiwán es el conjunto de políticas y mecanismos institucionales que facilitó la conversión de ganancias en ahorros e inversión.

Primeramente, el sistema corporativo financiero de estos tres países tenía una gran dependencia de los préstamos bancarios y un papel relativamente insignificante en la bolsa de valores. No obstante, sus bancos eran nacionales. En cambio, en Latinoamérica 30% de todos los bancos es extranjero y la concentración accionaria ha crecido en el transcurso de las últimas tres décadas. Naturalmente, esos bancos prefieren prestar a los grandes clientes corporativos. En Japón, Corea y Taiwán las acciones dominantes permanecían en manos de otras empresas dentro del grupo y éstas eran capaces de retener ganancias y de reinvertirlas en vez de pagar dividendos. En segundo lugar, el gobierno (en Corea) amonestaba el consumo ostentoso de los adinerados y restringía las importaciones de bienes de consumo y el financiamiento a los consumidores. Los gobiernos latinoamericanos descubrieron que tales medidas eran difíciles de implementar dadas las estrechas relaciones (financieras, políticas y culturales) de las élites de Latinoamérica con Estados Unidos y Europa. En tercer lugar, un estricto control sobre el cambio de divisas prevenía la fuga de capitales hasta que se igualara el balance de los pagos. A excepción de Chile, no existieron los controles de capital en Latinoamérica durante casi tres décadas. En cuarto lugar, las instituciones financieras (por ejemplo de ahorros postal) existían para maximizar la movilización de los ahorros (You, 1995; Chang, 2002). Estas políticas aseguraban altos ahorros e inversiones, lo que a cambio llevaba a la expansión del empleo y a aumentos reales en el salario, y le permitieron a Asia del Este obtener los beneficios del dividendo demográfico.

En Latinoamérica, las tasas de ahorros e inversiones rara vez han excedido 20% del PIB, comparado con 38% (ahorros) y 39% (inversiones) de India (2007-8) y con el porcentaje mucho más alto de China (hasta que recientemente empezó a bajar). La principal razón de esto es que gran parte de la

población de Latinoamérica no tiene cuentas bancarias, por lo que la inclusión financiera permanece como una prioridad principal (a partir de 2017 India ha garantizado que 99% de los hogares tenga cuentas bancarias).

Estas políticas jugaron un papel crucial en la reducción de la desigualdad en la etapa inicial del rápido crecimiento de Asia del Este. Este proceso, en otras palabras, implicó muchas más (políticas) que el de igualación de *mercado laboral abierto*, *precio del factor de libre comercio* del Consenso de Washington. Involucraba una política industrial activa y una fuerte protección de los mercados nacionales, sobre todo de los bienes de consumo, y era menos receptivo a la directa inversión extranjera.<sup>48</sup> Esta experiencia resalta la conexión entre las políticas distributivas y las políticas macroeconómicas. Dicho de otro modo, es más probable que las políticas sociales tengan éxito en presencia de políticas conducentes a la redistribución desde antes y durante el crecimiento.

## 2. Política industrial para el cambio tecnológico/estructural, lecciones de Asia

Si la redistribución antes y durante el crecimiento es esencial para desencadenar sinergias en el desarrollo humano, entonces la política industrial es igual de crucial para generar la reducción de la pobreza. Ha habido debates ásperos acerca del valor de la política industrial. Hay que revisar algunos de estos debates a la luz de la experiencia de Asia (posterior a la publicación de *El Milagro de Asia Oriental*) antes de argumentar por qué las políticas industriales son esenciales para el crecimiento económico y el cambio tecnológico/estructural (Banco Mundial, 1993).

Las políticas industriales y de comercio deben ser discutidas en conjunto para que la ventaja del Costo de la Mano de obra Internacional en la mayoría de los países de bajos (LIC, por sus siglas en inglés) y de medianos ingresos (MIC, por sus siglas en inglés) en el comercio mundial, ayude a generar empleo e ingresos para los pobres. Sin embargo, aquí se argumentará que, a diferencia de las recomendaciones de las instituciones de Bretton Woods, los países en desarrollo deberían buscar activamente una integración «estratégica»

<sup>48</sup> Japón y Corea tenían políticas sumamente restrictivas en contra de la inversión extranjera directa (aunque Taiwán no tanto) como parte de la política industrial. Varios estudios concluyen que la inversión extranjera directa tiene un efecto adverso sobre la distribución del ingreso (Bornschieer y Chase-Dunn, 1985; Pan-Long, 1995).

con la economía internacional en vez de una «más estrecha» (Singh, 1995). Los gobiernos en casi todos los países de economía de mercado intervienen en grado menor o mayor en la operación de sus industrias. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos interviene en la industria mediante sus leyes antimonopólicas, estándares industriales, reglamentos respecto de la contaminación y leyes laborales. No obstante, nadie afirmaría que Estados Unidos tiene una «política industrial», pero Japón y los países de Asia del Este sí la tienen. Lo que convierte a las intervenciones de los tres gobiernos de Asia del Este (Japón, Corea del Sur y Taiwán) en una «política industrial», es que sus intervenciones, por lo general, se coordinan y observan como un conjunto coherente.

*El Milagro de Asia Oriental* del Banco Mundial (1993) reconoció que hubo una intervención generalizada del Estado en las economías de Asia del Este, pero argumentó que las políticas industriales de estos países fueron en su mayoría infructuosas, con excepción de Japón. También resaltó que los países recientemente industrializados (NIC, por sus siglas en inglés) de segundo nivel (Malasia, Tailandia, Indonesia) del Sureste de Asia crecieron rápidamente en ausencia de tal política industrial, lo que indica que ésta no es necesaria para el rápido desarrollo económico (Chang, 2003). Asimismo, no creyó que la política industrial podía ser ejercida en otros países en desarrollo, ya que ellos tienen unas burocracias más débiles, y que el ambiente internacional en el que los países en desarrollo operan acepta hoy en día el intervencionismo de políticas industriales y comerciales que prevalecieron en el siglo XXI.

Por estas razones, es necesario reafirmar el fundamento de las políticas industriales, ya que creemos que fueron relevantes en las primeras décadas del siglo XXI. Chang (2003) indicó que el estudio *Milagro* reconoció tres justificaciones para la política industrial. La primera, en su perspectiva, es la necesidad de coordinar inversiones complementarias cuando hay considerables economías de escala e imperfecciones del mercado capital. En otras palabras, la política industrial es necesaria para dar un gran impulso a las inversiones, algo que Asia del Este fue capaz de lograr. La segunda es que las políticas industriales son necesarias para abordar el aprendizaje de externalidades, tal como los subsidios para la capacitación industrial. La tercera es que el Estado puede jugar el papel de organizador de empresas nacionales en consorcios en sus negociaciones con empresas o gobiernos extranjeros, un papel que se ha vuelto especialmente relevante en el siglo XXI después de la gran revolución empresarial de los años 1990 (siguiente a las megafusiones y adquisiciones entre las CTN) (Nolan, 2003). De hecho, dado

que China es uno de los últimos industrializadores que han sido incapaces de crear un gran número de megaempresas con una reputación internacional, uno de los objetivos de las políticas industriales de China desde los años 1990 ha sido apoyar el crecimiento de tales empresas (con éxito limitado, por ejemplo las computadoras de Lenovo o los electrodomésticos de Haier).

Otras tres razones muy importantes son propuestas por Chang (2003) y Rodrik (2000). La primera es que el papel de la política industrial no sólo es prevenir las fallas en la coordinación (es decir, asegurar inversiones complementarias), sino también evitar una competencia en inversiones dentro de un ambiente escaso de capital. Un exceso de potencia llevará a la guerra de precios, lo que afectará de manera negativa las ganancias de las empresas y forzará el descarte de activos. Los gobiernos de Asia del Este manejaron con éxito este papel. La segunda es que la política industrial puede asegurar que la capacidad industrial instalada sea muy cercana a la escala mínima eficiente por medio de medidas como licencias de inversión, fusiones forzosas y requisitos de exportación. Escoger una escala de capacidad muy pequeña puede significar una reducción en la capacidad de producción de entre 30-50% (Chang, 2003). Éste es otro papel que la política industrial desempeñó en Asia del Este. La última es que cuando se necesita un cambio estructural, la política industrial puede facilitar ese proceso. En un mercado con cambios acelerados, la pérdida de empresas va a oponerse y a obstruir cambios estructurales que son beneficiosos para la sociedad pero que harían nulos sus propios activos. Bajo esas circunstancias, las políticas industriales deben apoyar a tales empresas. Los gobiernos de Asia Oriental ayudaron a las empresas a socavar el proceso de cambio estructural con el desmantelamiento de la capacidad ordenada entre empresas competidoras y los programas de reentrenamiento para limitar dicha resistencia.

Sin embargo, el potencial del papel de la política industrial ha sido, desafortunadamente, minimizado de manera consistente desde principios de los años 1980, después del creciente dominio del paradigma ortodoxo, que tuvo consecuencias muy conocidas en muchos países de Latinoamérica y también en África Subsahariana.

#### *a. Inversión extranjera directa*

Hay un gran énfasis en la literatura actual acerca de la necesidad de políticas apropiadas para atraer la inversión extranjera directa. De hecho, se podría argumentar que, a pesar de la aversión de la política industrial dentro de la



ortodoxia, hay dos políticas que sobresalen (como representantes para la política industrial): el impulso para la orientación hacia la exportación y las políticas que atraen la IED. Pero en Asia del Este, a excepción de las dos islas ciudad-Estado (Singapur, Hong-Kong) y Malasia, la proporción de afluencias de IED contra la formación bruta de capital nacional en el transcurso de 1971 a 1999 no fue particularmente alta de acuerdo con los estándares internacionales. En Taiwán, Indonesia y especialmente en Corea, las contribuciones de IED a la acumulación de capital han estado muy por debajo del promedio del país en desarrollo (luego examinaremos el caso de China).

Para el segundo nivel de países recientemente industrializados del Sureste de Asia (Países Recientemente industrializados, PRI o NIC por sus siglas en inglés) como Malasia y Tailandia, el grado de apertura fue mayor que en los países de Asia del Este. En las economías del Sureste de Asia, la inversión extranjera directa desempeñó un papel más importante que lo que fue en Japón y Corea del Sur. El rápido desarrollo en los países de Asia del Este llevó a una situación histórica diferente a la de los NIC de segundo nivel. Esto les da ventaja para atraer industrias que ya no son económicas en los países de primer nivel debido al crecimiento de los salarios reales en los primeros, tal como se sugiere en el llamado modelo de «gansos voladores» del desarrollo económico asiático (Singh, 1994). En Asia, este modelo y el asociado patrón de comercio e inversiones dentro de la región son, en parte, un producto de la política industrial de Japón, Corea, etc. A diferencia de muchos otros países avanzados que tratan de proteger sus industrias en declive, los japoneses practican una política industrial «positiva» de fomentar el cambio estructural al ayudar a reemplazar las industrias viejas por las nuevas. Sin embargo, esto involucra un deterioro ordenado de las industrias más viejas, incluido su traslado a países menos desarrollados, lo que es una función efectiva de la política industrial (tal como mencionamos anteriormente).

Dada la reciente experiencia de crecimiento de China, ¿cuáles lecciones se pueden sacar, (por ejemplo, para Latinoamérica y otros países en desarrollo) de las políticas chinas hacia la IED? Hasta 1990, ya bien avanzadas las reformas, la proporción de afluencias de IED de China contra la formación bruta de capital fijo, estuvo muy por debajo del promedio del país en desarrollo. No obstante, después de eso aumentó drásticamente, pues estaba en 11.1% de 1991 a 1995 (comparado al promedio del país en desarrollo de 6.4%) y en 13.3% de 1996 a 1999 (comparado al promedio de 11.4%); en India su máximo durante la década pasada fue de 11 y 12% del PIB en 2007 y 2008, justo antes de la crisis económica mundial. De este modo, la apertura de China a la IED fue bastante gradual. Hay otros dos factores muy especiales

que se tienen que recordar en cuanto a la afluencia de IED de China. Primero, el éxito de China de atraer IED es exagerado debido a la mala información y a la ida y vuelta. Esta última se refiere al capital originado en China que se envía a otras economías y luego regresa (especialmente vía Hong-Kong, Singapur y Taiwán con sus grandes poblaciones chinas) disfrazada como IED para tomar ventaja del impuesto, aranceles y otros beneficios que se dan a la inversión extranjera y no a la nacional (Tseng y Zebregs, 2003). Segundo, 59% de toda la IED que entró a China en el transcurso de 1983 a 1999 vino de Hong-Kong (51%) y Taiwán (8%) (Braunstein y Epstein, 2002), y hay un claro enlace entre el primer y segundo fenómeno. Para otros países en desarrollo puede ser difícil replicar estas dos condiciones bastante especiales que representan el aumento fenomenal de afluencias de IED en China. Dos tercios de dichas afluencias están, de hecho, representadas por Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur. El IED desde Europa y Estados Unidos tuvo inicio hasta los años 2000.

Otro aspecto relevante de nuestras inquietudes de la política industrial es la forma que ha tomado la IED en China y su evolución. A principios del periodo de la reforma, China únicamente permitía la IED en forma de un negocio conjunto (excepto en las Zonas Económicas Especiales, ZEE) porque las autoridades sentían que esta forma era la más apropiada para aprovechar la avanzada tecnología extranjera. No fue sino hasta 1986 que empresas completamente extranjeras fueron permitidas fuera de las ZEE. Por esto, los negocios conjuntos cooperativos y accionarios representaban más de 60% del valor contratado de IED en 1990. Sin embargo, aunque la porción de empresas extranjeras aumentó cerca de 45% en los años 1990, el resto aún era en forma de negocio conjunto (Tseng y Zebregs, 2003).

Hay otra evidencia de que China ha usado sus afluencias de IED de manera estratégica para aumentar sus exportaciones. La mayor parte de la primera afluencia de IED (de Taiwán y Hong Kong) durante las primeras dos décadas después de que iniciaran las reformas económicas, estaba orientada a la exportación y no dirigida hacia el gran mercado nacional. De hecho, esta IED se concentró en la pequeña e intensa producción destinada a la exportación (Lai, 2002). Para principios de los años 1980, la economía de Hong Kong estaba tan desarrollada y su estructura de costos tan elevada, que hacer el traslado de su producción intensa orientada a la exportación hacia la provincia vecina de Guangdong se hizo lucrativa, un patrón consistente con el paradigma de los «gansos voladores». Taiwán como una fuente de IED para China fue por el mismo camino que Hong Kong, aunque un poco más tarde (empezó en 1992).

En 1986, la porción de empresas de inversión extranjera en el total de exportaciones era de sólo 2% y ascendió a 12.6% en 1990. Para el año 2000, esta proporción aumentó a 48%. No obstante, hasta finales de los noventa estas exportaciones fueron únicamente proveedores del intercambio de divisas marginales netas ya que el objetivo de las empresas extranjeras era y es importar materiales y partes para el procesamiento o ensamblaje libres de impuesto y su posterior reexportación. Fue hasta después de 1998 que las exportaciones netas de las empresas de inversión extranjera excedieron las importaciones netas. La IED europea y estadounidense, que aumentó a finales de los noventa, ha sido enfocada de todas maneras hacia el gran mercado nacional. Fue la suma de la ganancia de importación y IED lo que fue mucho mayor al valor de las importaciones, esto explica por qué las empresas de inversión extranjera fueron grandes proveedoras de intercambio de divisas netas en el mercado cambiario chino (Lai, 2002).

Otro aspecto de la política industrial de China es la selección estratégica de sectores. Empezando por la exportación de fábricas de mano de obra intensa, a través de los años la IED de Asia hacia China se dirigió más hacia los sectores de mayor intensidad tecnológica. En la segunda mitad de los años 1990, la IED aumentó en los sectores intensivos de capital (y de tecnología), especialmente en productos químicos, maquinaria, equipo de transporte, electrónica y telecomunicaciones. Finalmente, el sector de tecnología de información se convirtió en el enfoque clave para la nueva IED (Lai, 2002). En el sector de servicios, China ha aceptado únicamente la IED de bienes raíces, pues son lo que tienen mayor concentración de ésta. Pero la IED en sectores tales como la banca, seguros y en ventas al por mayor y al por menor ha permanecido estrictamente regulada en términos de ubicación geográfica y alcance comercial.

Los gobiernos compiten por la IED porque se tiene la creencia común de que es una importante fuente de crecimiento económico, generación de empleo y modernización tecnológica. China, al ser el receptor más grande de IED y la economía creciente más rápida del mundo, a menudo se presenta como evidencia de los beneficios de la IED, ésta es la razón por la que hemos hablado mucho del caso de China. Dado el tamaño de este país y de su gran mercado, se podría pensar que tiene el poder de negociación cuando entabla tratos comerciales con grandes empresas extranjeras. Por ello, podemos preguntarnos si las afluencias de IED hacia China han entregado los beneficios esperados. Esta interrogante ha generado una literatura interesante (Graham y Wada, 2001; Zebregs, 2003; Braunstein y Epstein, 2002).

Estudios empíricos han demostrado que la causalidad no necesita ser meramente desde la IED hasta el crecimiento, sino que también puede ser la inversa. En otras palabras, existe una causalidad bidireccional entre el crecimiento industrial y la IED, tanto ésta da paso al crecimiento como el crecimiento atrae la IED (una lección que deberían tener presente los formuladores de políticas latinoamericanos). Esta evidencia se percibe en China también a nivel nacional y provincial, pues la causalidad entre las dos variables corre en ambas direcciones (Zebregs, 2003). Tseng y Zebregs (2003) y Zebregs (2003) señalan que las afluencias de IED ayudaron al crecimiento de China en por lo menos dos maneras. La primera es que por medio del aumento en formación de capital se estima que contribuyeron con cerca de 0.4 puntos porcentuales al crecimiento anual del PIB en los años 1990. La aportación directa de IED al crecimiento del PIB ha sido la más grande en aquellas provincias que atrajeron la mayor cantidad de IED (por ejemplo, el máximo de 4 puntos porcentuales en Guangdong). La segunda es que por medio de una mayor Productividad Total de los Factores (PTF) subió el crecimiento de este indicador en 2.5 puntos porcentuales por año durante la década de 1990. De este modo, en total la IED aportó cerca de 3 puntos porcentuales al potencial de crecimiento del PIB de China.

Además, Braunstein y Epstein (2002) presentan evidencia empírica del impacto de la IED sobre los salarios, empleos, inversión nacional e ingresos fiscales. Encontraron que el efecto sobre el crecimiento de empleos y salarios ha sido positivo pero bastante limitado. Por ejemplo, datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005) revelan que entre 1995 y 1999 las empresas extranjeras aportaron un escaso 0.8% del total del empleo industrial. También hallaron que tiene un impacto negativo en la inversión nacional, en el sentido de dejarla por fuera, y en los ingresos fiscales provinciales. Ellos determinan que la descentralización del proceso de licitación de IED en China para los municipios y gobiernos del condado (con los gobiernos locales vecinos compitiendo en un sistema descentralizado lleno de corrupción)<sup>49</sup> contribuye a estos resultados negativos.

Braunstein y Epstein (2002) argumentan que, con el poder de negociación de China, uno esperaría que la IED trajera la mayor cantidad de beneficios anticipados, es decir un alto ingreso fiscal nacional, salarios más elevados, mayor cantidad de empleo, mayor tecnología y excedentes de la productividad.

<sup>49</sup> Ver Nolan (2003) para obtener más información acerca de la corrupción asociada con la IED en China. Chudnovsky y López (2002) hablan respecto de la conexión entre la integración y la IED en Sudamérica.

El hecho de que la evidencia sea tan mezclada sugiere que la mayoría de los países en desarrollo con una fracción del poder de negociación que tiene China es probablemente incapaz de hacerlo mucho mejor. Aunque la IED en China ha contribuido al crecimiento, también lo ha hecho a la creciente desigualdad de ingresos interregionales y a la desigualdad personal.

Sin embargo, todo este debate cuantitativo subestima los efectos más amplios de la IED sobre la economía China. Cuando iniciaron las reformas, este país no tenía un sector privado y había una hostilidad ideológica institucionalizada en cuanto a las compañías privadas; no fue sino hasta 1988 que la Constitución de China (1982) incluyó una cláusula que permitiera el establecimiento de compañías privadas con más de ocho empleados para «complementar a la socialista economía estatal». Años más tarde (1999), dicha Constitución reconoció al sector privado como un componente de la economía en vez de un complemento. Para la asignación de crédito, el orden jerárquico que el sistema bancario tuvo que llevar a cabo colocaba a las empresas estatales en la cima, a las empresas cooperativas en el medio y a las empresas privadas en la parte inferior (Ghosh, 2005). Hasta 1998, los bancos chinos más grandes tenían la ordenanza de no dar préstamos a las empresas privadas. En esta situación, las compañías de inversión extranjera llenaron este vacío al proporcionar iniciativa empresarial y un enclave separado que podría ser fácilmente controlado por el Estado chino. Las empresas de poblaciones y aldeas (EPA o TVE, por sus siglas en inglés) patrocinadas y ayudadas fuertemente por los gobiernos locales, se convirtieron inicialmente en el mayor medio para la inversión extranjera (Naughton, 1995). Claramente, la lección más grande de la experiencia China es que con una visión estratégica y una regulación efectiva la IED puede jugar un papel muy importante en la reestructuración de la economía.

### *b. Apoyando a las pequeñas empresas*

Hay, por lo menos, dos grandes diferencias entre las condiciones bajo las que los países en desarrollo se industrializan hoy en día, y las condiciones que enfrentaron los actuales países industrializados hace más de un siglo. La primera es que ha habido cambios enormes en la tecnología. Las técnicas de producción industrial usadas ahora en los países en desarrollo, que usualmente las pedían prestadas a los países industrializados, cuya dotación actual de factores es bastante diferente, muestran que la elasticidad del empleo de producción industrial en los países en desarrollo es mucho más baja

de lo que era hace un siglo atrás en los actuales países industrializados. Estas tecnologías importadas en nuestros días por los países en desarrollo fueron el producto de una Segunda Revolución Industrial en los países capitalistas avanzados. En la mayoría de los países en desarrollo, en la fase de industrialización por sustitución de importaciones, los productos importados y de uso intensivo de capital y las tecnologías inapropiadas afianzaron una situación en la que la producción manufacturera del sector formal creció, pero el empleo en el sector productivo no lo hizo proporcionalmente (Stewart, 1974). El crecimiento del empleo en el sector formal es insuficiente para absorber el de la fuerza laboral. De hecho, al haber un crecimiento en la población y una eliminación del excedente de mano de obra del sector agrícola, el lento crecimiento en el empleo del sector de producción indujo la absorción laboral en la economía informal de las áreas urbanas. El resultado no fue el que Lewis (1954) había anticipado: que la economía formal, moderna e industrial atraería la mano de obra de la economía tradicional, rural y agrícola (la «economía dual»), pero se dio el surgimiento de una economía informal diferenciada. Asimismo, las razones de la creciente (o el lento declive de la) informalidad no son solamente tecnológicas, sino también políticas, ya que el credo de los mercados desregulados se impregnó en la mayoría de las políticas de los países en desarrollo.

La segunda gran diferencia es la presión demográfica que enfrentaron los países en desarrollo durante la fase de su Primera Revolución Industrial, comparada con la fase inicial de desarrollo de los actuales países industrializados. Durante el primer siglo después de que iniciara la Revolución Industrial, el total de la población de Europa creció a cerca de 400 millones. Sin embargo, en el transcurso del siguiente siglo (1900-2000), cuando los países en desarrollo intentaron su propia Revolución Industrial, las poblaciones se habían multiplicado varias veces.<sup>50</sup> De hecho, son muy limitadas las expectativas de que el sector o servicios formales absorban la creciente fuerza laboral (como hemos discutido en el apartado 1 de este capítulo). En tales circunstancias, el crecimiento de la economía informal, el trabajo industrial fuera de los establecimientos y la actividad económica desde la casa parecen ser inevitables (ver Mehrotra y Biggeri, 2007, para mayor discusión).

En la fase de industrialización de la sustitución de importaciones, la respuesta a este proceso por parte de los gobiernos fue parecida. Casi todos los países tenían (y tienen todavía) algunas políticas para las pequeñas y

<sup>50</sup> De 62 millones en 1900 en Latinoamérica a 480 millones en 1995; de 118 millones en África a 732 millones, y de 937 millones en Asia a 3 mil 458 millones (Ray, 2000).

medianas empresas (Pyme), ya que eran vistas como motores para la creación de trabajos. Japón, Corea y Taiwán hicieron un esfuerzo especial para apoyar a las Pyme y al mismo tiempo ayudaron a las grandes empresas mediante técnicas de utilización intensiva de capital. Cabe destacar, por supuesto, que desde el punto de vista de los neoliberales la protección de los pequeños terratenientes agrícolas y de las pequeñas empresas en estas economías era una distorsión del mercado. Corea protegía las fincas de los pequeños terratenientes, no sólo por medio del proteccionismo comercial, sino también al restringir el tamaño de sus fincas individuales, prohibir la propiedad ausente y muchas otras medidas además de las condiciones de la reforma agraria (You, 1995). Taiwán impulsó enérgicamente las industrias de pequeña escala por medio del establecimiento de parques y distritos industriales con apoyo financiero y técnico, al igual que las industrias agrícolas y rurales.

Aparte de los dos factores estructurales subyacentes al crecimiento de empresas/empleos informales, una fuerza internacional también había estado en juego: la creciente integración y competencia mundial de los años 1990. Para mejorar la competitividad mundial, la inversión de capital global ha desviado cada vez más su producción hacia países que tienen una mano de obra más barata, o bien, se ha hecho ajustes en las prácticas de empleo de los países ricos para hacer arreglos más informales. Dicho de otro modo, en años recientes la ampliación de la economía informal se puede vincular no sólo a la *capacidad* de las empresas formales de absorber la mano de obra, sino también a su *disposición* de hacerlo (Portes, 1990).

Esta baja disposición se ha manifestado en el creciente papel internacional de la subcontratación por medio de cadenas de productos básicos. El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial vio el desarrollo de básicamente dos tipos de subcontratación internacional: cadenas de productos impulsadas por el productor y cadenas de productos impulsadas por el comprador; la diferencia entre ambas fue la ubicación de las barreras claves de acceso (Gereffi, 1994). En las cadenas impulsadas por el productor, las grandes compañías trasnacionales juegan un papel central en la coordinación de una red de producción que incluye enlaces progresivos y regresivos. Tales cadenas operan en productos básicos que requieren una utilización intensiva de capital y tecnología, como automóviles, aeronaves, semiconductores, maquinaria eléctrica (por ejemplo el Ford Escort es fabricado y ensamblado en 15 países). Hay muy poco alcance para la contratación doméstica en tales industrias. Sin embargo, cadenas de productos impulsadas por el comprador son operadas por grandes minoristas y comerciantes de marca. Los grandes minoristas como las tiendas K-Mart, Gap y Walmart jugarían un

papel central. Tales cadenas operan con bienes de consumo que necesitan una intensiva mano de obra, como ropa, calzado, juguetes y artículos para el hogar. Éstos ahora se extienden a frutas, vegetales, productos forestales no madereros y muchos más. La producción de tales bienes se ubica, por lo general, en los países en desarrollo, mientras que las actividades de alto valor (por ejemplo diseño y mercadeo) están en los países industrializados. A menudo, tales cadenas se extienden hasta llegar al trabajador industrial externo situado en su casa. La tendencia de la fabricación mundial es moverse de las cadenas impulsadas por el productor a las impulsadas por el comprador en la subcontratación internacional (Gereffi, 1994). De hecho, Walmart, el minorista más grande del mundo, ha impulsado este modelo al comprar productos de más de 65 mil proveedores a nivel mundial y venderlos a más de 138 millones de consumidores cada semana por medio de sus 1 300 tiendas en 10 países (Raworth, 2004).

Éste es el nuevo ambiente internacional en el que la política industrial debe gestionar para apoyar a los segmentos dinámicos de las Pyme y a las microempresas, y asegurar los «beneficios de la formalidad» a los empleados (incluido el trabajador independiente), aun si los dueños de estas compañías no pueden proporcionarlo. Sugerimos que el crecimiento y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y el avance de los sistemas locales de desarrollo que permiten la protección de los trabajadores, sean considerados como un enfoque directo a la reducción de la pobreza y al impulso del bienestar humano para contribuir al mismo tiempo con el crecimiento económico y complementar otra política industrial para algunas industrias básicas para el desarrollo a largo plazo del país (ver Mehrotra y Biggeri, 2007, para mayor discusión).

De este modo, la estrategia debería consistir en políticas que quiten las limitaciones para la modernización de las actividades informales en microempresas y en las Pyme, sin olvidar la demanda nacional e internacional. Una de las estrategias más exitosas —seguida por algunos de los últimos industrializadores, aunque por caminos diferentes (por ejemplo Italia), y por algunos países en desarrollo (por ejemplo China por medio de sus empresas en poblaciones y aldeas)— es impulsar la economía a nivel local mediante grupos compuestos por las Pyme.<sup>51</sup>

Vale la pena señalar que las pequeñas empresas pueden tener un papel central en el desarrollo local no sólo porque pueden generar más empleo

<sup>51</sup> En 1896, Marshall afirmó la relevancia de los grupos de micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de industrialización de un país (1920).



que las grandes empresas, sino también porque en grupos pueden fomentar el sistema de subcontratación y, al reducir el «medio faltante», beneficiar a las medianas y grandes empresas. Además, Mead y Liedholm (1998), después de revisar la evidencia, argumentan que las pequeñas empresas orientadas al crecimiento, por lo general, producen empleos de *mejor calidad*. Esos trabajos creados por las pequeñas empresas que se encuentran en expansión son más productivos que aquellos que resultan de nuevas pequeñas empresas incipientes. Asimismo, muestran que los ingresos por hora de la mano de obra familiar son considerablemente más altos en compañías con dos y cinco trabajadores (e incluso más altos en aquellas con seis y nueve trabajadores) que en las que sólo tienen un empleado.

Razones de espacio impiden una discusión detallada de las políticas necesarias para modernizar las microempresas y promover el desarrollo de las agrupaciones (ver Mehrotra y Biggeri, 2007). Basta decir que estas actividades no deben percibirse como un síntoma de disfunción económica (como lo son en la perspectiva de «modernización») sino como una oportunidad (si los efectos negativos de la informalidad son abordados). Ciertamente, el papel de la economía informal puede ir más allá de la sobrevivencia y mejorar al permitir la generación de empleo; la reducción de la pobreza (por medio de la diversificación del ingreso); la creación de productos; la ampliación del comercio interno/nacional; la formación de iniciativa empresarial; la transformación de los ahorros en inversiones locales; la utilización apropiada de la tecnología en relación con los recursos locales; la creación de habilidades, y la producción orientada a satisfacer la demanda local, pero estos resultados serán mejores y más sostenibles si se introduce los elementos de formalidad (o, por lo menos, algunos de ellos). A menudo, la mejor integración de la economía es interpretada únicamente como la integración de la economía mundial; sin embargo, las economías que están mejor integradas a nivel nacional también son capaces de acceder a los mercados de exportación.

En este contexto, se debe resaltar que, por lo general, las Pyme de Latinoamérica no pueden entrar con facilidad a las corrientes comerciales y de producción que caracterizan a la economía globalizada, y que la mayoría de ellas participa en los sistemas de producción local o nacional en vez del supranacional. Esto se debe a que la naturaleza de las Pyme en Latinoamérica es menos internacionalizada que la de otras regiones. De acuerdo con datos del Banco Mundial, los niveles de exportación directa e indirecta de las Pyme latinoamericanas equivalen a la mitad de los registrados en Europa y a un tercio menos de los de cuatro países de Asia del Este. En resumen,

hay dos realidades en Latinoamérica: un grupo de compañías compuestas principalmente por Pymes que operan a escala local, nacional o regional, y otro núcleo globalizado claramente a favor de las compañías más grandes.

Las Pyme de Latinoamérica no se benefician mucho en términos de crédito. A pesar del hecho de que las Pyme justifican una gran parte del sector de productividad y cerca de 80% del empleo, su acceso al financiamiento aún es limitado. Menos de 15% del total del crédito en la región se otorga a las Pyme. La falta de crédito para éstas es, en parte, debido a los grandes cambios que ha tenido el sistema financiero en Latinoamérica durante las últimas dos décadas. Desde la década de 1990, los gobiernos de esta región introdujeron reformas para liberalizar el sector financiero, con menos involucramiento del Estado y mayor participación del sector privado. En particular, hubo un ascenso simultáneo en la concentración de propiedad y la banca extranjera. La concentración aumentó considerablemente en los años 2000 con los tres bancos más grandes, cuyos activos promedio incrementaron de 51% en el 2000 a 71% en el 2009. La presencia de la banca extranjera creció paulatinamente en Latinoamérica y su porción de activos subió a 31%, una de las tasas más altas del mundo. Esta cifra está muy por encima de las tasas de propiedad extranjera de Asia del Sur (8%) y de los países de la OCDE (12%), pero es cercana a las tasas de África Subsahariana (28%) y Europa Oriental (28%). No obstante, la propiedad bancaria varía enormemente en la región latinoamericana, donde casi todos los bancos de Centroamérica y el Caribe son de pertenencia extranjera. Por un lado, el crédito es un factor del rendimiento del sector informal/Pyme y, por otro lado, de las empresas productoras más grandes.

El espacio entre la productividad de las empresas informales y formales es un fenómeno global. Por ejemplo, Bolío, Remes, Lajous, Manyika, Roseé y Ramírez (2014) lo resaltan en su debate de los dos Méxicos:

El lento crecimiento del ingreso en México durante las últimas tres décadas — PIB per cápita ascendió solamente un promedio de 0.6% por año y solamente 0.4% durante el 2013— se debe a la débil productividad laboral, la cual disminuyó de \$18.30 por hora por trabajador (en paridad de poder adquisitivo) en 1981 a \$17.90 en el 2012. Detrás de los promedios de productividad hay dos tendencias drásticamente divergentes: la productividad de las grandes empresas modernas, muchas de las cuales se han integrado a la economía global, ha aumentado en 5.8% por año desde 1999; en pequeñas empresas tradicionales, la productividad está disminuyendo en 6.5% por año. Entre ellas están las compañías de tamaño mediano —una mezcla de establecimientos tradicionales y modernos cuyo crecimiento de productividad ha sido cercano al 1.0% fijo por

año. En general, las ganancias de las compañías modernas han sido más que todo contrarrestadas por el declive de las tradicionales, dejando el crecimiento en productividad de toda la economía en aproximadamente 0.8% al año desde 1990 (p. 2).

Levy (2008) comenta el caso de México y La Porta y Shleifer (2008) desarrollan el argumento de informalidad y baja productividad con la exploración entre países: «Usando datos de encuestas a nivel de empresas del Banco Mundial, encontramos que las empresas informales son pequeñas y extremadamente improductivas en comparación con incluso las pequeñas empresas formales en la muestra, y sobre todo en relación con las grandes empresas formales. Las empresas formales son regidas por gerentes mejor capacitados que las informales y utilizan más capital, tienen clientes diferentes, promocionan sus productos y utilizan más financiamiento externo».

Rodrik (2014) generaliza el argumento y encuentra que es cierto para los países en desarrollo:

Mire alrededor del mundo en desarrollo y verá una desconcertante fisura abriéndose entre las economías liderando y rezagando los sectores. Lo nuevo no es que algunas empresas e industrias están considerablemente más cercanas a la frontera de la productividad global que otras. La heterogeneidad productiva —o lo que los economistas del desarrollo solían llamar dualismo económico— siempre ha sido una característica central de las sociedades de bajos ingresos. Lo que *es* nuevo —y alarmante— es que los segmentos de baja productividad de las economías en desarrollo no se están encogiendo; todo lo contrario, en muchos casos se están ampliando.<sup>52</sup>

En el área urbana de Argentina, los datos muestran claramente la cercana relación entre la pobreza y la informalidad. La porción de empleo informal en los hogares pobres excede el promedio nacional y la incidencia de la pobreza es consistentemente más alta cuando la cabeza del hogar tiene un trabajo informal: «Nuestros resultados de Argentina muestran que ciertamente la pobreza y el empleo informal son procesos altamente persistentes a nivel individual. Además, efectos indirectos estadísticamente significativos y positivos se encuentran tanto desde la pobreza pasada al actual empleo informal y desde la informalidad pasada al actual estado de pobreza, corroborando la perspectiva que los dos procesos están formados por dinámicas interrelacionadas en mercados laborales segmentados» (Devicienti, Groisman

<sup>52</sup> Sabemos que esto último se puede confirmar en India (ver Mehrotra, Gandhi, Parida y Sinha, 2014).

y Poggi, 2009, p. 18). Así, la informalidad causa pobreza y, a su vez, la pobreza lleva a la informalidad.

El Consenso de Washington ayudó a suscitar el resurgimiento del interés en las Pyme aunque esto parezca paradójico. El éxito limitado de las reformas de mediados de los años 1990 llevó al alto desempleo en muchos países de la región. Esto dio lugar al cambio de mentalidad y ahora las Pyme son vistas como creadoras potenciales de trabajos, lo que renueva el interés en estas organizaciones tanto en el ámbito académico como en el político. Durante este periodo surgieron varias instituciones para promover a las Pyme: la Secretaría Pyme en Argentina (1997), la Subsecretaría para las Pequeñas y Medianas Industrias y Artesanías en Ecuador (1999) y la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype) en El Salvador (1996). Sin embargo, este nuevo interés en las Pyme no siempre fue acompañado por un avance real en la implementación de políticas y, a menudo, no pasó a ser más que declaraciones o documentos.

Como han demostrado varios estudios, el acceso al financiamiento de negocios en Latinoamérica está muy relacionado con el tamaño de la compañía, su presencia en el mercado internacional y su capacidad para la exportación. Esto lleva a una gran cantidad de empresas grandes exportadoras a tener un mayor acceso al crédito.

La mayor limitación del enfoque de grupos como instrumento político, es que los sistemas de producción de la región sólo tienen algunos rasgos parciales de semejanza con los grupos, con relaciones embrionarias entre agentes o en contextos de producción menos desarrollados en los que los enlaces de producción deben ampliarse a las acciones regionales de desarrollo con el fin de triunfar. Esto abre la puerta a programas y acciones nacionales. Brasil cuenta con algunos buenos ejemplos y podría mostrarles el camino a otros países latinoamericanos. Gracias al apoyo que los grupos de producción local (APL, por sus siglas en inglés) recibieron en gran parte del país, Brasil es el ejemplo más importante de desarrollo y continuidad institucional para este tipo de políticas.

### *c. Protección social en la economía informal*

Una institución acorde con nuestra perspectiva de que las políticas para promover el crecimiento y desarrollo humano deben ir de la mano (y de que las políticas macroeconómicas no deberían crearse sin considerar cuidadosamente su impacto microeconómico), es el seguro social, que será necesario

para la mayoría de la fuerza laboral de los países en desarrollo que están dentro de la economía informal. Como Rodrik (2000) señala acertadamente: «Una economía de mercado moderna es aquella en la que el cambio es constante y el riesgo idiosincrático (es decir de una persona en específico) es generalizado a los ingresos y el empleo. Uno de los efectos liberadores de la economía de mercado dinámico es que libra a las personas de sus enredos tradicionales —el grupo de parentesco, la iglesia, la jerarquía del pueblo. El otro aspecto es que los desarraiga de sus sistemas de apoyo tradicionales y de las instituciones de distribución de riesgos» (p. 17). Por consiguiente, la economía de mercado moderna caracterizada por un gran y creciente sector informal, necesita un seguro social.

Sin embargo, éste es costoso y sería poco realista para los países de medios a bajos ingresos desarrollar sistemas de protección social sofisticados y de derecho pleno en tan poco tiempo. Recordemos que incluso en los países capitalistas avanzados el seguro de desempleo tuvo mayor oposición por parte de los empleadores y era el último (Korpi, 2000). Creemos, por lo tanto, que un programa viable de Seguro Social y pertinente para los trabajadores en los países en desarrollo, sería uno que en primera instancia únicamente abarcara una serie limitada de provechos tales como: beneficios de maternidad para las mujeres trabajadoras, beneficios de discapacidad y muerte para todos los trabajadores, una pensión para el adulto anciano (o un programa de ahorros/fondo de previsión). Las características determinantes del trabajo asalariado en la economía informal son los salarios por debajo del mínimo y la inestabilidad del ingreso ya que por naturaleza la disponibilidad del trabajo es incierta y, a menudo, de carácter estacional. Por ello, se necesitan también salarios mínimos que sean suficientes para escapar de la pobreza de ingresos y un cierto grado de seguridad del empleo. Algunas de estas disposiciones son parte de lo que la OIT ha incluido en su «iniciativa de base social mínima» (que claramente se debe ampliar con el tiempo, pues no es una fórmula estática para mantener eternamente a los ciudadanos de los países en desarrollo como ciudadanos de segunda clase mundial que no puedan disfrutar de la protección social de los trabajadores de los países industrializados). La OEA también ha promovido medidas similares en Latinoamérica y el Caribe.

Pero es innegable y urgente la necesidad de trabajadores informales para tener cierta forma mínima de seguro social. Aun en países con alto crecimiento económico, las personas están cada vez más en empleos menos seguros, como los trabajadores independientes, eventuales y los que laboran desde la casa (OIT, 2005). Por ejemplo, a pesar del rápido auge económico de

India entre 1999-2000 y 2004-2005, la mayor parte del aumento del empleo se produjo en el sector no organizado, e incluso en las empresas formales el incremento del empleo se debió al empleo contractual e informal. Por consiguiente, la ampliación gradual de los programas formales del seguro social que actualmente cubren una fracción de la fuerza laboral, no puede ser una solución a las necesidades de la seguridad social de quienes están dentro de la economía informal. La fuerza laboral crece más rápido que el sector formal del empleo.

Por esto, planteamos el caso para un mecanismo del seguro social basado en grupos de productos o comercios, que no es primordialmente financiado por contribuciones de beneficencia. Los fondos de seguro social por sector o específicos para el grupo de productos, pagados principalmente por los impuestos recaudados sobre el producto producido por los trabajadores informales, podrían ser una manera de progresar significativamente para todas las actividades manufactureras del sector informal. El punto es que el impuesto sobre el producto no se vaya a la tesorería general, sino que se destine específicamente para crear tal(es) fondo(s) del seguro social. El mismo mecanismo para la protección que proponemos podría aplicarse a los productos del campo y, por consiguiente, al sector agrícola. No obstante, el mecanismo para quienes trabajan en el área de servicios sería más complicado y, por lo tanto, podría ser más difícil de implementar.<sup>53</sup> Algunos gobiernos estatales de India y el gobierno central tienen varios de estos fondos (todos en el sector informal). La República de Filipinas ya tiene dicho fondo de bienestar para los trabajadores de plantaciones agrícolas. Tales mecanismos del seguro social basados en el producto o actividad, podrían ser un importante precursor para los mismos mecanismos basados en la ciudadanía universal, algo característico de los países industrializados (ver capítulo 12 de Mehrotra y Biggeri, 2007; también Mehrotra y Biggeri, 2002b).

Tal institución tiene el potencial de reducir la inseguridad económica y las repercusiones en contra de las reformas orientadas al mercado. Además, puede promover la cohesión social que se necesita en el proceso de ajuste estructural, tal como notamos al principio de este capítulo. Sin embargo, como informa Cepal (2013) en Panorama Social, la situación en América Latina aún es mixta en lo que respecta a las pensiones. Con base en los actuales niveles de personas asalariadas afiliadas a sistemas de pensiones, los países se pueden dividir en tres grupos. El primero, en el que la cobertura

<sup>53</sup> Aun en los servicios, tales fondos no son completamente inconcebibles. Ya están establecidos en India para los trabajadores de la industria de la filmación y cinematografía.

es la más extensa, está compuesto por Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (áreas urbanas), donde el rango de afiliación va de 68% a 85%. El segundo está conformado por Colombia, República Dominicana, Ecuador (áreas urbanas), El Salvador, México (41%) y Perú, donde entre 41% y 65% de los asalariados están cubiertos. Los niveles más bajos de cobertura se observan en el tercer grupo integrado por Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el rango de afiliación va de 30% a 40%. En el grupo de países en el que se pudo medir la situación de los no asalariados, existe evidencia clara de que las mujeres sufren exclusión y están en la peor posición, pero hay una tendencia hacia una cobertura más amplia. Los niveles más altos de afiliación dentro de este segmento de la población se encontraron en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Como era de esperarse, hay disparidades pronunciadas en el acceso a los sistemas de pensiones y de salud basado en el quintil del ingreso per cápita.

Si bien los asalariados y no asalariados son aquellos que están dentro de la edad para trabajar, ¿qué sucede con quienes ya pasaron la edad de pensionarse? En cuanto a las personas de 65 años o más que reciben una pensión, el promedio latinoamericano era de 37% en el 2002 y aumentó muy poco a 41.7% en 2011. No obstante, en este último año la porción por país cambió enormemente: la más alta fue la de Argentina con 91% y la de Brasil con 85%, y la más baja fue la de Honduras con 6%. Con excepción de Costa Rica, la mayoría de los países centroamericanos cubre menos de 25% de las pensiones de las personas mayores de 65 años. El aislado es México, pues pertenece a la categoría del ingreso medio alto; únicamente 19% de sus mayores de 65 años estuvo cubierto en el 2002 y 26% en el 2010.

En todos los países, trabajar en el sector informal (entendido como un sector de baja productividad) tiene un efecto negativo y significativo respecto de la perspectiva de recibir una pensión, que es mayor en la República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Guatemala. Asimismo, hay patrones en común relacionados con la categoría de trabajo. En cada país, sin contar a Chile, es más probable que los asalariados del sector público estén afiliados que aquellos asalariados del sector privado. Ser un empleador y, sobre todo, un trabajador por su propia cuenta tiene sus efectos negativos, con coeficientes particularmente altos en Chile y Brasil. Las variables correspondientes al empleo en los sectores de construcción, comercio y agricultura presentan efectos negativos y significativos en la mayoría de los países, cuyos coeficientes son relativamente altos. Es mucho menos

probable que los trabajadores de dichos sectores estén afiliados que los trabajadores industriales.

### 3. Políticas macroeconómicas alternativas

Finalmente, discutiremos brevemente acerca de la necesidad de revisar el paradigma ortodoxo con una perspectiva que asegure que el balance macroeconómico (un objetivo al que la mayoría de los economistas de todas las tendencias se enlista) sea consistente con la igualdad y la reducción de la pobreza.

Las políticas macroeconómicas pueden ser agrupadas bajo cuatro dirigentes –política fiscal, política monetaria, política exterior (comercio, inversión extranjera y política cambiaria) y desregulación/privatización/derechos de propiedad nacional (de acuerdo con la famosa caracterización de Williamson [1990] de los diez elementos de las políticas del Consenso de Washington). Con respecto a la política fiscal, el Consenso sugería que el gasto público debía ser asignado a actividades «con altos rendimientos económicos y con el potencial de mejorar la distribución de los ingresos». Es imposible estar en desacuerdo con la necesidad de desviar el gasto público de los subsidios improductivos hacia la salud y educación. Sin embargo, la realidad durante los periodos de estabilización a menudo era que el énfasis sobre la disciplina fiscal en general significaba que en la práctica los gastos en la salud y educación no aumentarían en la mayoría de los países, y que el sesgo en contra de la salud *básica* y la educación continuara (ver la publicación de Jayarajah, Branson y Sen, 1996). Si bien la reducción de los déficits fiscales inviables fue un objetivo ordinario, no se hizo mención de la necesidad de financiar programas sociales cíclicos y fondos sociales, que también podían mitigar el impacto social adverso de la estabilización. Cuando se establecieron estos programas, los fondos sociales aparecieron como complementos y no como una parte integral del objetivo de ampliación de funcionamientos (Reddy y Vandemoortele, 1996; Cornia, 2004).

En los países industrializados, el papel de la política fiscal ha sido anticíclico y, desafortunadamente, en las economías de mercado emergentes éste ha sido cíclico y limitado. La política fiscal de estos países estuvo tradicionalmente cargada por el servicio de la deuda y dependió de las instituciones financieras internacionales para obtener ayuda cuando se produjo una crisis cambiaria. La experiencia durante la crisis financiera de 2008-2009 demuestra este punto bastante bien al invertir los papeles. Los países industrializados



lucharon para afrontar las secuelas de la crisis dada su confianza en las medidas de austeridad, mientras que los países en desarrollo, que fueron capaces de implementar políticas anticíclicas, se adelantaron a toda velocidad. De hecho, al mismo tiempo que los países de la Eurozona mantenían sus políticas de austeridad con un renacimiento económico limitado, los BRIC, y en especial las economías de mercado emergentes en Asia y en Latinoamérica, se recuperaban relativamente rápido al adoptar las políticas anticíclicas.

India logró salir casi ileso de la crisis principalmente porque hizo una acción compensatoria por medio de la política fiscal y monetaria (Mehrotra, 2010). China sufrió un desplazamiento muy grande de mano de obra, ya que tuvo mayor integración internacional que India. No obstante, China también logró contener considerablemente el impacto de la crisis al tomar medidas fiscales.

Para disminuir el déficit fiscal, el Consenso se concentró en la reducción del gasto público, en vez de la movilización del ingreso fiscal. Sin embargo, lograr los ODM depende de manera crítica de que los gobiernos movilicen sus recursos nacionales adicionales. La base fiscal, de acuerdo con el Consenso, estaba destinada a convertirse en tasas impositivas, amplias y marginalmente moderadas. Además, a pesar de la caída de las tasas impositivas, la realidad es la de una generalización de la evasión fiscal en la mayoría de los países de ingresos bajos y medios, suponiendo que la política fiscal en el futuro necesite enfocarse más en el cumplimiento y obligación de las actuales leyes fiscales (ver el apartado de conclusiones para mayor discusión de este asunto). Aunque algunos países, en particular latinoamericanos, han podido acumular reservas y tener excedentes fiscales (en parte debido a una tendencia positiva en los precios de los productos básicos), el punto sobre los impuestos insuficientes aún es válido, en especial para Latinoamérica (donde la porción del impuesto al PIB rara vez excede 20%, excepto en Brasil donde es más de 30%). Los países deberían aprovechar estos relativos buenos tiempos para participar en este tipo de reformas fiscales necesarias.

En política monetaria, el requisito del Consenso de que los programas públicos deberían dejar de otorgar préstamos baratos a personas o sólo a quienes tienen garantías para ofrecer y eliminar controles sobre las tasas de interés pagadas a los depositantes, fue apropiado. Sin embargo, no hay necesidad de descartar lo bueno junto con todo lo malo. En el futuro, el énfasis debería centrarse en evitar que las tasas de interés aumenten excesivamente, pues esto afecta de forma negativa los déficits presupuestarios y el costo tanto de la inversión privada como de la pública. Se demuestra qué tan perjudiciales son las altas tasas de interés en la inversión pública, al ver el

aumento real en las tasas de interés de India durante la segunda mitad de los años 1990, justo cuando las tasas de inflación estaban bajas y descendiendo, una «falla de escala monumental de la política monetaria en India». No sólo se redujo la inversión pública, sino que también este régimen de escasez monetaria acabó con la respuesta bastante dramática e inmediata de la inversión privada al cambio del régimen de políticas en 1991 (Balakrishnan, Mavannoor, Kesavan y Babu, 2006).

El énfasis del Consenso de controlar la huida de capital, lo que reforzó las desigualdades existentes del ingreso aparte de disminuir la reserva de ahorros, era lo apropiado —aunque la liberalización del mercado financiero, impulsado por el Consenso, facilitó la huida de capital (Gabel, 2003).

Las crisis contemporáneas difieren de los episodios tradicionales de problemas en el balance de pagos de acuerdo con importantes aspectos (Ahluwalia, 1999). La última se originó en la cuenta corriente, con un desbalance en la política macroeconómica o un choque externo o de suministro nacional, lo que causó una ampliación del déficit de cuenta corriente que necesitaba ser financiado. Por otra parte, las crisis contemporáneas nacieron de la cuenta de capital, que produce una gran salida de capital y la negación al acceso a un nuevo financiamiento. Esto se vuelve particularmente relevante debido al aumento en los flujos de capital privado durante los años 1990. Estos flujos equivalían a la mitad de los flujos oficiales netos en el periodo de 1984-1989, pero habrían aumentado a más de ocho veces el nivel de flujos oficiales en 1995. Sin embargo, esto también hizo vulnerables a dichos países a la volatilidad de flujos de capital privado. La libre movilidad implica que el capital puede salirse si hay una repentina pérdida de confianza, y la frecuencia de las crisis en los años 1990, y de nuevo en el 2008, sugería que muchos de los países en desarrollo no habían sido capaces de gestionar los riesgos resultantes de esta situación de manera efectiva. Por consiguiente, el actual cambio en el enfoque hacia una liberalización financiera gradual es apropiado.

La experiencia de Latinoamérica, donde los países tienen diferentes grados de apertura, es bastante reveladora ya que los controles parecen estar asociados a un mejor desempeño en el crecimiento económico. Actualmente, el FMI ha reconocido la sabiduría del control de flujos de capital.

Con respecto a las políticas del sector externo, el énfasis del Consenso en las competitivas tasas de cambio es necesario, pues eso motiva la creación de empleos en sectores de competitividad internacional. Sin embargo, la liberalización del comercio no fue la forma en que los países industrializados o, más recientemente, de Asia del Este aumentaron su capacidad industrial (Chang, 2002). En teoría, se asume que la rápida liberalización comercial

incrementa el ingreso de un país al cambiar los recursos menos productivos por los de uso más productivo; no obstante, el mundo real trabaja de manera diferente. Cambiar recursos de menor productividad por los de mayor productividad no va a elevar los ingresos, que fue precisamente lo que sucedió con la rápida liberalización comercial inducida por las políticas de Fondos (para conocer el caso de África, véase Reinert, 2003). La creencia de la ortodoxia en el mercado también ha llevado a la creencia de que nuevos y más productivos trabajos van a reemplazar los antiguos trabajos ineficientes que existían bajo barreras protegidas. Crear nuevas empresas requiere capital financiero y capacidad empresarial, pero el capital bancario limitado y la mala calidad de la educación superior lo impiden. Las altas tasas de interés, que normalmente acompañan a las políticas de Fondos, limitarán la demanda de capital.

Los países de Asia del Este redujeron con lentitud las barreras protectoras únicamente después de años de apoyo sistemático para la industrialización de sustitución de importaciones, y de forzar a las empresas a exportar mientras se proporcionaba subsidios. China recientemente disminuyó sus barreras comerciales, 20 años después de que sus reformas orientadas al mercado llevaran a un rápido crecimiento de las exportaciones manufactureras (Nolan, 2003).<sup>54</sup> De hecho, la relación entre la política comercial y el crecimiento económico permanece como una interrogante y el tema no se resuelve sobre fundamentos empíricos. Como indica Rodrik (2000):

La relación [entre la política comercial y el crecimiento] probablemente sea contingente. El hecho de que prácticamente todos los países avanzados de la actualidad se embarcaron en su propio crecimiento detrás de las barreras arancelarias y disminuyeron la protección solo sucesivamente, sin duda ofrece ciertos indicios. Nótese también que la teoría moderna de crecimiento endógeno produce una respuesta ambigua a la pregunta de si la liberalización comercial promueve el crecimiento. La respuesta varía dependiendo de si las fuerzas de ventaja comparativa impulsa los recursos de la economía en dirección de las actividades que generen un crecimiento a largo plazo (a través de externalidades en la investigación y el desarrollo, ampliando la variedad de productos, modernizando la calidad del producto y así sucesivamente) o si las alejan de tales actividades (p. 30).

<sup>54</sup> Incluso los actuales países industrializados no siguieron durante el siglo XIX las políticas de libre comercio que ellos han predicado a los países en desarrollo. Para una excelente descripción de este punto, ver Chang (2003).

Además, para los países más pobres, sin un mayor acceso a los mercados de los países industrializados con los productos en los que tienen una ventaja comparativa, la reducción de las barreras comerciales sólo disminuiría los ingresos del gobierno y empeoraría los déficits de cuenta corriente. De hecho, tras una década de estabilización y políticas de ajuste estructural (alentadas por el FMI y el Banco Mundial respectivamente) los déficits de cuenta corriente de los países en desarrollo fueron más altos por 2 puntos porcentuales del PIB en los años 1990 que los de los años 1970 (Unctad, 2001).

Aparte, las políticas comerciales abiertas no implican necesariamente mercados de capital abierto. La convertibilidad de la cuenta corriente no debería implicar de forma automática la convertibilidad de la cuenta de capital. La apertura de los mercados de capital expone a los países al riesgo del contagio financiero, lo que provoca que el crecimiento sea más volátil (como en muchos países latinoamericanos) y que, por ende, los pobres sean afectados negativamente (Birdsall, de la Torre [con Menezes], 2002). Cuando se combina la carga de la deuda de muchas economías de mercado emergentes (comentadas más adelante) con la volatilidad de los mercados de capital, la mezcla resultante puede ser explosiva, como hemos visto repetidas veces desde la crisis económica asiática y en las economías de Europa Oriental desde la crisis del 2008. Como indica Dervis (2005): «La interacción de la volatilidad de los mercados de capital internacionales con el gran cúmulo de volumen de deudas ha creado una vulnerabilidad macroeconómica crónica en una clase entera de economías de mercado emergentes, restringiendo su crecimiento, reduciendo su capacidad para combatir la pobreza y en veces, constituyendo una amenaza sistémica a la economía mundial» (p. 105). Sin embargo, un aspecto interesante relacionado con las consideraciones teóricas del capítulo anterior es que las crisis, en particular las financieras como la del 2008, son endémicas al sistema, y el énfasis de la ortodoxia en la deuda y los déficits fiscales está fuera de lugar.

La inversión extranjera fue otro elemento en el Consenso. La privatización, liberalización y estabilización fueron creadas para brindar un ambiente adecuado a la inversión extranjera. La inversión extranjera directa (IED) puede aportar experiencia técnica y capital extranjero, y es parte de la exitosa historia de producción orientada a las exportaciones de Singapur, Malasia y China, aunque no en los tradicionales tigres de Asia Oriental. Además, una parte considerable de toda la IED durante los años 1990 se usó para la mera adquisición (fusión) de empresas en vez de impulsar la creación de nueva capacidad productiva (PNUD, 1999). Las fusiones y adquisiciones (M&A por sus siglas en inglés) transfronterizas representaron 42% de la IED en 1992 y 59%

de la IED en 1997, y el valor total del M&A ascendió de \$55 mil millones a \$236 mil millones (aumentó aún más en Asia Oriental tras la crisis económica de 1997).

El Consenso enfatizó acertadamente los derechos de propiedad, pero ignoró el potencial activo de mayor importancia para los hogares pobres rurales: la tierra. Como argumentamos en el primer apartado, las reformas agrarias se necesitarán en un gran número de contextos latinoamericanos, surasiáticos y algunos africanos si el crecimiento equitativo iniciara en estos países en especial pero no serían solamente para el sector agrícola.

No es obvio que los mercados laborales desregulados y la flexibilidad laboral (recomendada por el Consenso) vayan a parecerse jamás al equilibrio del empleo pleno. Debido a que la mayoría de los trabajadores de los países en desarrollo participan en el empleo del sector informal, hay por lo menos un caso de protección social mínima (que involucra seguridad social por muerte y discapacidad) para *todos* los trabajadores, como anotamos en el apartado anterior.<sup>55</sup>

Ha habido una gran presión sobre los países en desarrollo para que adopten una serie de ‘buenas políticas’ y ‘buenas instituciones’ para fomentar su desarrollo económico. Sin embargo, muchos de aquellos que son escépticos de la aplicabilidad de estas políticas e instituciones en los países en desarrollo, dan por sentado que éstas fueron utilizadas por muchos de los países desarrollados cuando ellos mismos pertenecen a países en desarrollo. Chang (2002), con base en una revisión detallada y cuidadosa de la evidencia histórica, argumenta que esto no podría estar más lejos de la realidad. Los países desarrollados *no* llegaron hasta donde están por medio de políticas e instituciones que ellos recomiendan hoy en día a los países en desarrollo. La mayoría de ellos utiliza de forma activa ‘malas’ políticas comerciales e industriales, tales como la protección de la industria incipiente y los subsidios a la exportación, que en la actualidad se desaconsejan y hasta se prohíben por parte de la OMC. Es interesante que el Reino Unido y los Estados Unidos, considerados por muchos de nosotros como modelos del libre comercio y de políticas de mercado libre, fueron los más fervientes usuarios de tales políticas durante las etapas iniciales de su crecimiento. En términos de avance institucional, hasta que no estuvieron bastante desarrollados (digamos, hasta principios del siglo XX) los países desarrollados tenían muy pocas de

<sup>55</sup> Ver Mehrotra y Biggeri (2002a) para una discusión más detallada y el libro de Mehrotra y Biggeri (2007) para una discusión acerca de cómo se puede lograr esto sin colocar una carga excesiva sobre el presupuesto gubernamental.

las instituciones que consideran esenciales para los países en desarrollo de hoy en día, instituciones políticas democráticas, una burocracia profesional y un Banco Central. De hecho, cuando ellos mismos eran países en desarrollo, los países desarrollados tenían instituciones de mucha menor calidad que las de los países desarrollados de la actualidad si las comparamos en los mismos niveles de desarrollo. El punto aquí no es que los países en desarrollo no deberían promover algunas de estas instituciones hoy día, sino que esas instituciones deben conducirse de acuerdo con las condiciones locales y abordar sus problemas actuales, como hemos enfatizado en este capítulo (por ejemplo, ciertos tipos de medidas redistributivas; seguridad social para aquellos trabajadores de la economía informal; apoyo gubernamental para la política industrial, incluido para los grupos y microempresas para motivar la formalización de empresas informales). Esta comunidad internacional también tiene que estar dispuesta a aceptar la diversidad institucional, aunque eso no debe convertirse en motivo para que los países en desarrollo tengan un gobierno autoritario y socaven la democracia participativa.

*a. Las economías latinoamericanas a través de las décadas de 1980, 1990 y 2000*

Para concluir, deberíamos observar cómo se desempeñó Latinoamérica a la luz de las anteriores consideraciones. Entre 2003 y 2011, varios países de este territorio tuvieron un gran aumento del ingreso nacional bruto disponible, lo que impulsó el ahorro nacional tanto público como privado. En la mayoría de los casos, esto se atribuyó al ascenso rápido de la relación de intercambio posterior al aumento de los precios internacionales de los productos básicos. El ahorro público tuvo un mayor ascenso desde el 2003, sobre todo en los países cuyos ingresos públicos venían en gran proporción de los recursos naturales (Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Chile, Ecuador, Perú y Bolivia), con excepción de México. Hay un sinnúmero de razones para este patrón dentro del ahorro público. Un factor común es el incremento del ingreso nacional por la mejora continua de la relación de intercambio. El ahorro privado también aumentó considerablemente como un porcentaje del PIB y con mayor intensidad durante el surgimiento de la inversión de los años 2000. Este desempeño, de igual modo, estuvo relacionado con la elevación del ingreso nacional entre 2003 y 2011.

Las economías de la región de América Latina y el Caribe están ahora más integradas globalmente. La suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios como un porcentaje del PIB ascendió de forma significativa durante las tres últimas décadas, particularmente entre las economías más grandes, que estaban relativamente cerradas a principios de los años 1980. En las grandes economías y en varias de las de tamaño mediano, el impacto del comercio sobre el PIB se ha, por lo menos, duplicado en las décadas mencionadas. Esto se puede atribuir a las condicionalidades vinculadas con los paquetes de apoyo financiero proporcionados con el fin de ayudar a los países de la región a salir de la crisis que sufrieron entre 1980 y 1995, y a las estrategias de desarrollo adoptadas por los países que buscaban enérgicamente una mayor integración de estos mercados.<sup>56</sup>

No obstante, permanecen varias debilidades estructurales. La primera es el crecimiento mucho más rápido de los años 2000 (por lo menos hasta que se diera la crisis económica global de 2008-2009) por el auge en los precios de los productos internacionales (a su vez guiado por un crecimiento económico más rápido que el que el mercado internacional hubiese experimentado durante la mayoría de los años 2000 hasta la crisis global).

A pesar de esto, las exportaciones de productos básicos aún representan una parte muy importante de las exportaciones latinoamericanas; por lo tanto, la vulnerabilidad del crecimiento del PIB en esta región en los mercados internacionales se mantiene prácticamente intacta. La volatilidad del crecimiento del PIB, que ha caracterizado a Latinoamérica por lo menos durante tres décadas y que ha llevado a los países de ingresos medios-altos de la región a permanecer atascados en la trampa del ingreso medio, todavía es una preocupación. Las tasas de inversiones (en 23% del PIB en 2011) fueron más bajas después de tres décadas que lo que habían estado en 1980 (25%), y fluctuaron entre 16 y 20% durante la mayoría de las décadas dichas.

Una segunda fuente de debilidad estructural resulta de la situación de la productividad laboral que, a su vez, proviene de la naturaleza del crecimiento del PIB.<sup>57</sup> Este último fue de apenas 0.8% por año durante los años de 1980

<sup>56</sup> Al mismo tiempo en Centroamérica y algunos países de Sudamérica, las remesas ascendieron considerablemente, en algunos casos alcanzaron aproximadamente 10% del PIB en 2011. En los países que recibieron las mayores cantidades, las remesas incrementaron el consumo (incluido el gasto en salud y educación) y ayudaron a disminuir la pobreza y la pobreza extrema.

<sup>57</sup> En contraste con la tendencia de los países industrializados, en las demografías de los países en desarrollo un aumento en la población con edad para trabajar determina en gran manera los cambios en el empleo. Este incremento se da porque muchos adultos, particularmente

y de 1.2% durante los años de 1990, por lo que apenas crecieron los trabajos y hubo un aumento en la porción del empleo informal, tendencia que fue revertida únicamente después del 2002 cuando mejoró la tasa de crecimiento del PIB. No obstante, dada la naturaleza del crecimiento del PIB (seguida por un aumento en el precio de los productos que la región exportaba), el ascenso de la productividad laboral fue pequeña. En cambio, el ascenso de las economías asiáticas en décadas recientes se ha caracterizado por la reasignación simultánea de los recursos entre los sectores (cambio estructural) y dentro de cada sector (McMillan y Rodrik, 2011). En contraste, estudios recientes en Latinoamérica y el Caribe, al igual que en África, han encontrado una deficiente reasignación de la contribución del cambio estructural y cambios muy bajos en el total de la productividad laboral de la región. Aumentó muy poco (0.2% por año) entre principios de los años 1990 y 2002. La reasignación de recursos entre sectores (cambio estructural) y la reasignación de recursos dentro de cada sector fueron mínimas (0.1 de un punto porcentual por año) a la productividad laboral general. En el periodo subsiguiente (2002-2011), ambas contribuciones, aunque todavía muy dispersas, fueron mayores al periodo anterior (Cepal, 2013). Sin embargo, la contribución de la reasignación de recursos entre sectores (cambio estructural) todavía fue muy débil: 0.5 punto porcentual de contribución de cambio estructural y 1.2 punto porcentual de contribución de reasignación de recursos dentro de sectores individuales, que dieron un total de 1.7% durante el periodo reciente.

La mayor parte de la creación de empleos se llevó a cabo en los sectores que producían mayormente bienes y servicios no comerciables. Esta relativamente alta contribución de este comercio a las ganancias de productividad

---

hombres, necesitan trabajar, sin importar que su empleo no vaya de acuerdo con sus habilidades o intereses. En una situación extrema, los trabajos son (auto-) generados aun cuando la producción disminuye de manera muy evidente y, por lo tanto, baja el promedio de la productividad laboral. Esto no es común en los países desarrollados, donde la mayoría de las personas que (re-) ingresan a la fuerza laboral o pierden su trabajo durante una crisis, no trabajan para sobrevivir sino más bien reciben el apoyo de los sistemas de seguridad social u hogares. En los países desarrollados la creación de trabajos tiene mayor correlación directa con el crecimiento económico que en los países en desarrollo. La situación más extrema es la de África Subsahariana, donde no existe esta correlación y la cantidad de personas participantes crece cada año dentro de un rango bastante estrecho definido por la demografía. La región latinoamericana y del Caribe está ubicada en un punto medio, lo que refleja una correlación positiva entre el crecimiento económico y la cantidad de personas participantes pero con una enorme dispersión. En los países desarrollados, el crecimiento económico tiene un mayor vínculo con el empleo que en los países en desarrollo, estos últimos correlacionan el crecimiento económico con la productividad laboral (Cepal, 2013).



sugiere que esta mejoría no se deriva exclusivamente de la caída del número de trabajos creados debido a las presiones de la oferta de mano de obra en un contexto de alta demanda, sino también de los cambios dentro del sector que jugaron un papel importante con respecto a esto, tales como la ampliación de supermercados y centros comerciales en muchos países latinoamericanos durante este periodo. El comercio y los servicios básicos, al combinar las ganancias de productividad con un significativo aumento en el empleo, estaban entre las fuentes principales del crecimiento de productividad, resultado de un cambio estructural, lo que es una mayor evidencia de que este proceso tomó un lugar predominante en sectores no comerciales. Por ello, no fue la manufactura la que condujo al cambio de productividad, a diferencia de Asia (en este último, tanto el cambio estructural como la reasignación de recursos dentro de los sectores contribuyeron a un crecimiento más rápido de la productividad).

Otra parte inquietante de la situación del empleo en LAC era la proporción de los salarios. Durante el ciclo de crecimiento más reciente (2002-2008), los datos disponibles de 21 de los países de la región muestran que la proporción salarial del PIB disminuyó en 13 y aumentó en 8 (Cepal, 2014). Cuando los salarios crecen menos que la productividad, la porción de capital asciende más rápido que la de la mano de obra, y lo opuesto sucede cuando los salarios crecen más que la productividad. Al ser el LAC una de las regiones más desiguales del mundo en términos de distribución de ingresos y factores de producción, es desconcertante que la proporción salarial del PIB haya bajado en décadas recientes. Aunque esto haya ocurrido más despacio que en otros países en desarrollo, el declive ha sido más significativo que en los países desarrollados. Este deslizamiento a largo plazo refleja factores variados desde la integración en la economía mundial (en especial la globalización financiera) hasta los factores institucionales, que han reducido las tasas de sindicalización y la cobertura de negociación colectiva (OIT, 2011).

## Observaciones finales

En resumen, los gobiernos tienen muchas políticas a su disposición si desean promover el crecimiento económico junto con sinergias para hacerlo a favor de los pobres.<sup>58</sup> Las intervenciones estatales en los sectores sociales

<sup>58</sup> Ranis, Stewart y Ramírez (2000) han comprobado empíricamente la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano (DH, definido sencillamente como el estado

y la estructura productiva para promover y regular el crecimiento económico y redistribuir las políticas son parte de este conjunto y están interrelacionadas. Como observamos con anterioridad, durante más de tres décadas la mayoría de los países en desarrollo no se ha enfocado en la distribución sino más bien en el crecimiento económico (Birdsall y Londono, 1997; Kanbur y Squire, 1999), no obstante han conseguido resultados muy limitados por lo menos en África Subsahariana y gran parte de Latinoamérica.

El paradigma dominante no asegura el crecimiento económico desde la aparición de la crisis de la deuda externa y el ascenso del pensamiento ortodoxo a principios de los años 1980, basado en los mercados abiertos y la privatización. Si algo ha hecho, es reforzar las desigualdades del ingreso, como lo muestra la evidencia a través de los años 1990 (Cornia, 2004). Al mismo tiempo, marginó por completo los países más pobres y los más pobres entre ellos. El crecimiento mejoró en todas las regiones en los años 2000 al igual que en Latinoamérica. Sin embargo, en este último muchas de las debilidades estructurales aún sobrevivieron a pesar de la reanudación del crecimiento del PIB en la mayoría de los países. Pese a que el coeficiente Gini ha disminuido durante los años 2000 y la pobreza ha bajado (aunque no en México desde la crisis global), ha habido un declive limitado general en la informalidad del empleo y muy poca atención a las necesidades de las Pyme (que proporcionan la mayoría del empleo) en el proceso de desarrollo.

---

de salud y educación) mediante regresiones transversales entre 1960 y 1992 y datos de 35 a 76 países en desarrollo. Encontraron una relación significativa en ambas direcciones, con gastos públicos en la salud y educación (considerablemente en el género femenino) de suma importancia en la cadena de crecimiento hacia el DH, y una significativa tasa de inversión y distribución de ingreso en el DH hacia la cadena de crecimiento. Esto indica el auge de los ciclos virtuosos o viciosos, con buen o mal desempeño sobre el DH y el crecimiento.



## CAPÍTULO 3

### LA (D)EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

---

**E**n este capítulo, seguimos una ruta parecida a la del capítulo anterior, pero la aplicamos a la sinergia dentro de los sectores sociales. Primero, exploraremos las limitantes teóricas y empíricas del enfoque económico tradicional en la política social; posteriormente, presentaremos nuestro modelo sinérgico alternativo; finalmente, exploraremos los patrones de gasto dentro de los países en desarrollo e intentaremos medir su impacto.

#### **1. Fundamento neoclásico para el financiamiento estatal de servicios básicos**

##### *A. Algunos aspectos teóricos*

Con respecto a los sectores sociales, la teoría neoclásica del financiamiento público argumenta que cuando hay externalidades positivas<sup>59</sup> los mecanismos de mercado por sí solos no pueden garantizar la provisión universal.

---

<sup>59</sup> Las externalidades positivas ocurren cuando el consumo de un bien o servicio tiene un efecto positivo en las personas que no lo usan directamente. Por ejemplo, la inmunización no sólo protege a la persona que recibe la vacuna, sino que también previene el esparcimiento de la enfermedad y, por ende, protege a las demás personas de la sociedad.

Más bien, existirá la tendencia de tener una suboferta de bienes que tienen una externalidad positiva y una sobre oferta de bienes que tienen una externalidad negativa. Teóricamente (en una tradición que se remonta como mínimo a la época de Pigou), sería posible estimar el beneficio social de los bienes. Este beneficio podría ser comparado con el privado para calcular el monto del subsidio requerido para que las cantidades totales demandadas y suministradas sean iguales al óptimo social.

Por ejemplo, con la inmunización, si asumimos que el precio (es decir el costo para el consumidor) de una vacuna equivale a los beneficios privados percibidos (es decir la utilidad de reducir el riesgo de infección), muchas personas comprarán las vacunas, mientras que otras no (de acuerdo con las necesidades y limitaciones en el presupuesto).

Sin embargo, los beneficios de la inmunización no sólo se limitan a la protección personal en contra de la enfermedad (el beneficio privado), sino que también conllevan una menor posibilidad de contagio entre la población (el beneficio social). Debido a que las personas no necesitan (y usualmente no lo hacen) considerar estos beneficios sociales adicionales cuando deciden pagar o no por la vacuna, el precio en el mercado es igualado al beneficio privado, que es menor que el beneficio total. Esto resulta en un nivel subóptimo de inmunización (desde el punto de vista societario). Para aumentar este nivel con el fin de obtener los beneficios totales (privados y sociales), el precio tendría que ser más bajo. Esto se puede hacer si se subsidia a los fabricantes para que cobren un precio menor o si se proporciona fondos a los consumidores para aligerar el costo de la vacuna. En ambos casos, el mismo subsidio tiene que ser brindado por el Estado y basarse en la discrepancia entre los beneficios privados y sociales, es decir el tamaño de la externalidad (efectos indirectos de las actividades de consumo o producción).

Por supuesto, hay graves limitaciones al calcular este subsidio en la práctica, en términos de requerimientos de información. Como resultado, se ha argumentado (por ejemplo por los autores neoinstitucionalistas que siguen a Coase, 1988) que en vez de que los burócratas estatales calculen el subsidio de manera precisa, el Estado debería permitir y promover mercados más completos. En otras palabras, las personas que no quieren infectarse pagarían no sólo por sus vacunas, sino también por aquellos que consideran óptimo no vacunarse.

Las dificultades involucradas en este enfoque pueden ser igual de importantes que las que están en el cálculo del subsidio. De hecho, el enfoque asume una enorme fe en la capacidad de los mercados de desempeñarse tan bien como sus contrapartes teóricas en un periodo de tiempo relativamente

corto. La mayoría de las sociedades ha tomado una ruta diferente y mucho más práctica que es la de proporcionar vacunas gratis a todas las personas y cubrir el costo por medio de otros mecanismos (seguro de salud, impuestos en general, donaciones, etc.). Aunque está informado por el modelo de externalidades, éste es un enfoque más simple y mucho más cercano al espíritu de la idea de los bienes de interés social.

Otro elemento procedente de la literatura de finanza pública, que a menudo es invocado para la participación del Estado en el financiamiento y/o provisión de algunos servicios, es el concepto de «bienes públicos». Hay dos características distintivas de los bienes públicos: la no rivalidad en el consumo y la no exclusión. La primera indica que si una persona utiliza los bienes, eso no impide que otros también los usen. El conocimiento, que no está protegido por los derechos de propiedad, está bajo esta categoría. Por ejemplo, una vez que las patentes vencen su utilidad aquello que estaba protegido por ellas permanece intacto y ampliamente accesible dentro de un espectro universal. La segunda característica significa que una vez que el servicio es proporcionado, los consumidores que no pagan por él no pueden ser privados de su uso. Un ejemplo sería el alumbrado público. Una vez que el poste de luz sea instalado, se proporciona luz para todos; no se puede forzar a la sombra a aquellos que no pagan. Se afirma usualmente que debido a la fusión de estas dos características los proveedores privados no serían capaces de generar ninguna ganancia sustancial al proveer estos bienes; consecuentemente, el Estado debe intervenir.

Hay dos aspectos de los bienes públicos que vale la pena mencionar en el debate acerca de los servicios sociales básicos (SSB). Primero, hay pocos ejemplos de bienes públicos genuinamente puros en general y particularmente dentro de los servicios sociales. La mayoría de los bienes públicos es de carácter mixto, parcialmente no rival o no excluible. Las carreteras y los parques, por lo general, son no rival, hasta el punto de aglomeración, al igual que el aire y el medio ambiente. Los bomberos nos protegen potencialmente a todos al mismo tiempo, es decir no rival. Sin embargo, si surge más de un incendio, ellos no pueden estar en distintos lugares al mismo tiempo (rivalidad en el consumo). Lo mismo aplica para el sistema jurídico, pues aunque esté disponible para todos los ciudadanos puede ser muy lento para impartir justicia en cualquier persona individual cuando el sistema en sí está sobrecargado, como suele ser el caso en la mayoría de los países en desarrollo. Además, las carreteras y parques son excluibles. Es más, aun los ejemplos más obvios de bienes públicos, tales como la transmisión de señales (sea de

las luminarias, radio o televisión), claramente pueden ser administrados para generar ganancias por parte del sector privado.

Cuando se piensa en los SSB, los ejemplos de bienes que sean no rivales y no excluibles son más difíciles de encontrar. La educación básica, como toda la educación, es obviamente no rival (hasta el punto de aglomeración dentro de las aulas), pero sí es excluible. Aunque los beneficios sociales de la inmunización sean no excluibles, las vacunas son rivales en el consumo, al igual que en los centros de atención de salud primaria.

El segundo punto es que fundamentar los límites de cuáles bienes deberían ser financiados/proporcionados por el Estado bajo la noción de bien público, es una perspectiva estrecha. Es cuestionable en términos normativos y es históricamente inexacto. Como discutimos en el capítulo anterior, los Estados asumieron la provisión de estos bienes cuando evolucionó la economía de mercado. El Estado también definió cuáles elementos debían ser proporcionados a todos los miembros de la sociedad (o el cuerpo social, es decir aquellos con capacidad de participar en las decisiones políticas) y cómo esos bienes y servicios debían ser financiados. En otras palabras, había otros determinantes más importantes del gasto público y la participación del Estado que la definición tecnocrática de bienes públicos. Desde el punto de vista normativo, la limitación de la intervención del Estado solamente a lo que aplica a bienes públicos puros, disminuiría de forma considerable la participación estatal.

Por ello, el papel del Estado en la discusión dominante de bienes públicos es más bien limitado y, sobre todo, parece demasiado decisivo. Se puede intentar un análisis mucho más sofisticado dentro de la esfera de la economía política. Esto sería alcanzado mediante la examinación de la prestación estatal de los servicios sociales, lo que sería, en efecto, lo principal para el desarrollo del capitalismo y la economía de mercado de los actuales países industrializados (como se demostró en el capítulo anterior). De hecho, desde el siglo XVIII, el ascenso del gasto social basado en impuestos en los países ricos ha sido primordial para el crecimiento gubernamental. «Fue el gasto social, no la defensa nacional, ni el transporte público o las empresas gubernamentales, lo que representó la mayoría del ascenso de la tributación y gastos de los gobiernos, como una parte del PIB durante el transcurso de los últimos dos siglos» (Lindert, 2004, p. 20).<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Antes de 1880, la mayoría del gasto social se destinaba a la ayuda básica para las familias pobres (o ayuda familiar, conocida en aquel entonces como ‘ayuda a los pobres’) y a la educación pública, desde entonces se han incluido pensiones públicas a no contribuyentes,

### *b. Intentos de medir el impacto del gasto*

Varios autores (Hammer, Lensink y White, 1999; Cornia y Mwabu, 1997; entre otros) han hecho prácticas para medir el impacto del gasto social público. Ya que algunos parecen encontrar que el gasto público no tiene impacto en los resultados de salud (y esto ha provocado un debate), podría ser interesante revisar sus argumentos y resultados empíricos. Por ejemplo, Filmer y Pritchett (1997) y Filmer, Hammer y Pritchett (1997) enfatizan la falta de relevancia del gasto de la salud pública en la tasa de mortalidad de menores de 5 años (TMM5). Sus argumentos teóricos se apoyan en varios supuestos cuestionables, que, a su vez, se derivan de los aspectos discutidos en el subapartado anterior. Es más, sus argumentos no niegan la relevancia del gasto público en la salud en general, en la atención de salud primaria (ASP) o en los SSB en particular. Consecuentemente, sus resultados empíricos no comprueban que las intervenciones de la salud pública sean insignificantes.

Filmer, Hammer y Pritchett (1997) argumentan, en coherencia con la teoría descrita en el subapartado anterior, que cuando las intervenciones de salud son bienes públicos, éstos deberían ser financiados por el Estado. Sin embargo, como explicamos con anterioridad, esto limita severamente las intervenciones que ellos apoyarían. Todas las demás intervenciones de salud emprendidas por el Estado, según ellos, serían inconsecuentes o negativas. Ya que éste es un argumento fuerte y bastante común, valdría la pena entender su fundamento.

Ellos presentan un sencillo modelo de optimización en el que los consumidores, con un determinado nivel de ingreso exógeno, maximizan su utilidad y están sujetos a los precios y a una «función de producción de salud». Asumen, pero no comprueban, que existe una solución interna y única a tal problema de optimización. Sin embargo, no se reconoce que este «óptimo» nivel de adquisición de «insumos» de salud puede ser insuficiente para comprar los insumos necesarios para poder sobrevivir.<sup>61</sup> En otras palabras, aun la atención curativa de rutina que ellos afirman debería ser proporcionada

---

gastos en la salud pública, subsidios de vivienda y la compensación por desempleo, que fue la última en incluirse (Lindert, 2004).

<sup>61</sup> Al usar su notación y dar ejemplos de elementos que podrían ser incluidos en la «función de producción de salud»,  $Y$ =nivel de ingreso familiar determinado de manera exógena,  $H1$ =alimento,  $P1$ =precio del alimento,  $H2$ =una medicina y  $P2$ =precio de la medicina. Asumiendo que  $H1^*$  es el requerimiento mínimo de alimento para la sobrevivencia de dos niños y  $H2^*$  es el mínimo de medicina para evitar una muerte. Si  $Y < P1 H1^* + P2 H2^*$ , entonces la decisión óptima del consumidor apoderado es decidir a cuál niño dejar morir.



únicamente por parte del sector privado, podría ser inasequible o no proporcionada del todo (si no hay suficiente demanda real).

Cuando se aborda el tema de la demanda, ellos afirman que el análisis de la demanda en los servicios de salud debería distinguirse entre casos «graves» y «no graves». En primer lugar, los clientes estarían «dispuestos a pagar» por la atención y, por ende, no habría necesidad de subsidiar estos servicios. No obstante, ellos fracasan en darse cuenta de que si este razonamiento fuese correcto, habría un fundamento para la provisión pública (o por lo menos una regulación). Esto debido a que los proveedores privados gozarían de rentas por atender enfermedades mortales cuando los clientes no tuvieran más opción que comprar sus servicios.<sup>62</sup>

Aparte de presentar ejemplos anecdóticos en los que la prestación pública es de baja calidad,<sup>63</sup> ellos calculan varias regresiones pero no tienen un modelo del que puedan escoger sus variables. Luego, se asevera que cuando se incluye todas las variables utilizadas, el efecto del gasto público es estadísticamente insignificante. Sin embargo, la mayoría de las demás variables también tiene estadísticamente poca importancia. Esto no parece ser una buena base para alegar que el gasto público no es relevante en los resultados de la salud.<sup>64</sup> De hecho, en sus regresiones el gasto público es significativo

---

<sup>62</sup> Dos puntos finales acerca de los argumentos teóricos. Ellos afirman que el caso de los países donde las actividades de la atención de la salud primaria han contribuido de manera comprobable a la reducción de la TMM5 y otros resultados positivos en la salud, son excepciones no duplicables. Esto no es cierto pues hay amplia evidencia de que las sociedades de muchas diferentes regiones, culturas, poblaciones, composiciones étnicas e ideologías políticas han sido capaces de aplicar estos principios al adaptarlos a sus circunstancias específicas (Mehrotra y Jolly, 2000). Además, ellos confunden completamente la relación entre los síntomas de una enfermedad y la «disposición a pagar» (p. 32 y también p. 33). Ellos no dicen (esto puede ser debido a la falta de conocimiento acerca de la función de la producción de salud) qué es una condición seria: ¿una tos (¿un resfriado o neumonía?), cáncer (que puede crecer durante varios meses sin presentar síntomas), diarrea (lo que podría considerarse normal en algunas temporadas o después de comer ciertas frutas, pero que podría llevar a una deshidratación seria y causar la muerte, sobre todo en la niñez)?

<sup>63</sup> Lo que se ignora es que en la mayoría de sus ejemplos la razón por la que la prestación pública es de baja calidad, es precisamente la falta de fondos. En otras palabras, una de las razones principales (aunque no la única) por la que los centros de atención de la salud primaria están cortos de personal y con faltante de suministros, es el gasto insuficiente.

<sup>64</sup> Si seguimos con su argumento (porque el gasto público resultó ser bastante insignificante), los países no deberían intentar (de manera pública o privada) proveer agua porque su acceso no parece estar estadísticamente relacionado con los resultados de la salud. También, deberíamos tratar de: a) convertir a los musulmanes b) separar a los países multiétnicos, porque esas dos variables pueden afectar la salud de manera negativa. Ver McCloskey y Ziliak

(con el signo correcto) a 10 por ciento en dos de sus seis regresiones, lo que no está mal.<sup>65</sup>

Otros autores debaten sus resultados. Por ejemplo, Hanmer, Lensink y White (1999) proponen un argumento contrario. Su enfoque está basado en una revisión de la literatura existente y en sus propias regresiones. De dicha revisión, es claro que al utilizar diferentes series de datos y especificaciones de modelo, la evidencia empírica es inconclusa en lo relativo al efecto en la mayoría de las variables. No obstante, el ingreso per cápita parece ser uno de los más firmes, y es significativo en una mayoría de estudios, pero otras variables de entrada (que se asumen están correlacionadas al gasto público) son firmes también. Se obtuvo resultados similares por parte de Anand y Ravallion (1993) y Cornia y Mwabo (1997).

Estos autores, de igual modo, estiman todas las posibles combinaciones de ciertas variables para medir el efecto de la desigualdad de género, la educación y los insumos de salud sobre los resultados de la salud. Junto con el ingreso, estas variables también parecían ser firmes. Desafortunadamente, no incluyen una medida directa del gasto público en los servicios de salud.

Ni las externalidades ni la noción de los bienes públicos permiten al marco neoclásico obtener descripciones aceptables de lo que los gobiernos realmente hacen con respecto a los servicios sociales básicos. No es de extrañarse que haya severos defectos empíricos en los intentos de medir el impacto del gasto público en estos sectores. Por lo tanto, en el siguiente apartado presentaremos un modelo alternativo basado en sinergias, que amplían y complementan el modelo desarrollado en el capítulo anterior.

## 2. La sinergia entre los servicios sociales

Las intervenciones en la salud, nutrición, agua y saneamiento, control de fertilidad, educación e ingreso se complementan entre sí. Esto aumenta el impacto de alguna de las inversiones en cualquier otra.

---

(1996) para una reveladora discusión acerca del mal entendimiento generalizado y del mal uso de pruebas de significancia estadística.

<sup>65</sup> Sin embargo, ellos no señalan esto. También fallan al mencionar si los R cuadrados reportados han sido o no ajustados para el número de variables independientes. Esto empeora al considerar la desigualdad de ingresos, que no es significativa ni en 10 por ciento en cualquiera de las 6 regresiones, aun así ellos no consideran importante el gasto público.

### Ilustración 3.1 Efectos de la retroalimentación de la salud y educación

| Social services inputs/processed | Human development outcomes/outputs |             |               |                    |                           |
|----------------------------------|------------------------------------|-------------|---------------|--------------------|---------------------------|
|                                  | Knowledge                          | Family size | Health status | Nutritional status | Healthy living conditions |
| Education                        |                                    | ↓           | ↓             | ↓                  | ↓                         |
| Family planning                  | ↓                                  |             |               |                    |                           |
| Health                           | ↓                                  | ↓           |               | ↓                  | ↓                         |
| Nutrition                        | ↓                                  | ↓           | ↓             |                    |                           |
| Water and sanitation             |                                    |             |               |                    |                           |

- Example: Knowledge about importance of balanced diet helps to enhance nutritional status.
- Small family, particularly in poor household, enable them to consume better quality food and consequently can achieve better nutrition.
- Control of diarrhoea is very important to improve the capacity to absorb and retain caloric intake.

La ilustración de arriba muestra esta noción de sinergia. En las filas horizontales, varios servicios sociales son representados como entradas o intervenciones —educación, planificación familiar, salud, nutrición, agua y saneamiento. Las columnas verticales representan los resultados o salidas del desarrollo humano —conocimiento, tamaño de una familia, estado de salud, nutrición y condiciones de vida saludables. Las celdas sombreadas indican la relación entre una determinada intervención y un resultado, por ejemplo el uso de anticonceptivos, al ayudar a espaciar la concepción de los niños, beneficia el estado de salud de la madre y del niño. Las flechas muestran los efectos de retroalimentación de los resultados del desarrollo humano en las aportaciones/procesos. Por ejemplo, la mejora en el estado de salud de una niña, al igual que la mejora en el estado nutricional, aumenta su capacidad para aprender. Asimismo, un reducido tamaño de la familia incrementa las oportunidades de una familia pobre para que pueda pagar la educación de todos sus hijos en vez de sólo la de uno (o algunos) y así sucesivamente.

Dado que las conexiones presentadas aquí son fundamentales para nuestros argumentos respecto de las sinergias, se necesita una revisión más

profunda de estas conexiones. En primer lugar, debe reconocerse que ninguna de estas relaciones se basa en evidencia descubierta únicamente en los últimos años. Sin embargo, probablemente debido a la sobre especialización dentro de las disciplinas representadas en la matriz, se presentan por separado muy a menudo. Al integrarlas, se hace evidente que sus efectos separados, que a menudo se informan, son exclusivamente parciales. Las intervenciones en la salud, nutrición, agua y saneamiento, control de fertilidad y educación no sólo afectan el bienestar de un niño, sino que también se complementan y refuerzan entre sí. Por lo tanto, el impacto en alguna forma de inversión aumenta con la presencia de las demás, lo que comprueba las ventajas de los enfoques integrados. Nótese que las *aportaciones educativas* tienen un impacto sobre todos los tipos de resultados del desarrollo humano.<sup>66</sup> Estos efectos positivos en la educación son intuitivos y bien conocidos. Primero, los padres de familia, en especial las madres, hacen mejor uso de la información y de las instalaciones de cuidados de la salud reproductiva si están mejor educados. Por lo tanto, una educación más generalizada está asociada con una fertilidad menor. Los padres de familia instruidos proveen una mejor atención nutricional y de salud para ellos mismos y para sus hijos. Varias rutas aseguran este resultado. El conocimiento general adquirido en la escuela aumenta el entendimiento de las modernas prácticas de salud y de las creencias científicas, lo que hace que las madres y los padres estén más abiertos a usar los centros de atención de la salud. Los hogares con madres educadas gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos y servicios de salud. Además, la capacidad de adquirir nuevos conocimientos y cambiar el comportamiento es mayor entre los que asistieron a la escuela, como lo demuestra la difusión diferencial del VIH/SIDA entre las mujeres instruidas y no instruidas (Vandemoortele y Delamonica, 2000). Como resultado, las inversiones en la salud son más eficientes en una población más alfabetizada (Caldwell, 1986). Los padres de familia que han estado expuestos a información nutricional durante sus años de escuela, combinan diferentes alimentos para obtener un mejor resultado nutricional. También, las madres cuidan más sus necesidades nutricionales durante el embarazo y evitan los bajos pesos de nacimiento (ACC/SCN, 2000). La educación básica, de igual modo,

---

<sup>66</sup> Hay por lo menos otros cuatro beneficios de la escolaridad que se extienden más allá del marco conceptual delineado en el texto. Primero, aumenta la posibilidad del empleo remunerado fuera del hogar. Segundo, permite a las personas invocar sus derechos legales. Tercero, el analfabetismo puede limitar la voz política del pueblo. Cuarto, la educación ayuda a ampliar la autonomía que tienen las mujeres en la toma de decisiones dentro del hogar.

facilita la rápida adopción de un buen comportamiento higiénico. Esto no sólo mejora los resultados de la salud, sino que también realza el impacto de las inversiones en los sistemas de agua y saneamiento.

En resumen, la educación, particularmente la impartida para las niñas, contribuye a realzar el impacto de otras intervenciones sectoriales. Todas éstas, a cambio, resultan en una buena nutrición y salud, lo que aumenta la probabilidad de que los niños asistan a la escuela y sean mejores estudiantes. Por ejemplo, con una fertilidad más baja, los padres de familia pueden brindar más atención a los estudios de sus hijos y comprar más comida y suministros escolares, lo que mejora el aprendizaje. Además, cuando las niñas utilizan menos tiempo para ayudar con los quehaceres del hogar, como ir a conseguir agua, ellas tienen más oportunidades de asistir a la escuela y más tiempo y energía para estudiar y desempeñarse bien en el colegio, lo que evita la repetición del grado escolar o la deserción.

*La planificación familiar* (al proporcionar un acceso fácil a los métodos anticonceptivos) permite a las madres distanciar sus partos y disminuir el riesgo de salud para ellas mismas y sus hijos. Por lo tanto, una fertilidad menor tiene una implicación positiva en el mejoramiento de la salud y en el aumento de la expectativa de vida. Otro importante resultado complementario de la intervención en la salud, educación, agua/saneamiento y planificación familiar, es la rápida transición demográfica. Al sobrevivir los niños, las familias limitarán el número de hijos voluntariamente. Éste no es el sitio para entrar en un debate acerca del impacto relativo del suministro de anticonceptivos en el deseado tamaño de la familia en la planificación familiar (Bongaarts, 1994; Pritchett, 1994; Cassen, 1994). Sin embargo, está claro que una menor mortalidad de lactantes y niños desempeña un papel importante en la reducción de las tasas de fecundidad (Caldwell, 1986), al igual que la educación y la accesibilidad de la información acerca de la atención de la salud reproductiva.

Para los sistemas escolares, es más fácil ocuparse de toda la niñez cuando disminuye lentamente el crecimiento de la población. Las proporciones maestro-estudiante pueden ser reducidas, lo que aumentará la calidad sin sobrecargar indebidamente los presupuestos y los costos de construcción.

Como en el caso de los sectores de salud y nutrición, la disponibilidad de información y el acceso a los servicios de planificación familiar no van, por sí solos, a reducir la fertilidad hasta un nivel necesario o deseado. Éstos son más efectivos cuando las parejas están más educadas y la tasa de sobrevivencia de los niños es más alta.

También está muy bien establecido que la falta de una buena *nutrición* interactúa de manera crucial con la *salud*. Por ejemplo, el control de la diarrea y el sarampión es muy importante no sólo para los resultados de la salud, sino también para reducir la malnutrición (al mejorar la capacidad de absorber y retener la ingesta calórica). De la misma manera, una insuficiente ingesta de calorías, vitaminas y proteínas debilita el sistema inmunológico de los niños y, por ende, los hace mucho más vulnerables a la aparición y consecuencias de enfermedades infecciosas. Las intervenciones en la salud promueven una buena nutrición y las intervenciones en la nutrición promueven una buena salud.

De hecho, las deficiencias de micronutrientes y las enfermedades pueden tener consecuencias devastadoras para el desarrollo cognitivo de un niño. Por ejemplo, una anemia por insuficiencia de hierro reduce las funciones cognitivas; la escasez de yodo causa un retraso mental irreversible, y la falta de vitamina A es la principal causa de ceguera entre la niñez. Las niñas están injustamente perjudicadas por muchos de estos casos, pues tienen una mayor tendencia a padecer insuficiencia de yodo y hierro. Además, hay contextos en los que la educación de las niñas tiene menos valor que la de los niños; en esos contextos, por ejemplo, las niñas faltan a la escuela cuando tienen que quedarse en la casa para atender a sus parientes enfermos. En cambio, los niños suelen ser mejor alimentados y tienen una mayor probabilidad de ser llevados a una instalación de salud cuando están enfermos.

Si bien es evidente que una buena salud y nutrición tienen beneficios que se refuerzan entre sí, los ejemplos anteriores también muestran su impacto positivo sobre la educación y el control de la fertilidad. Asimismo, es evidente que la buena salud, la protección contra enfermedades y una nutrición correcta no pueden ser producidas únicamente por los servicios de salud o alimentos.

*El agua potable y un adecuado saneamiento* también juegan un papel fundamental en la condición de la salud. El acceso al agua potable y saneamiento disminuyen drásticamente la incidencia de diarrea y muchas otras enfermedades que matan a millones de niños y adultos cada año. Otro efecto de un mejor acceso al agua es la reducción del acarreo de este líquido, que es indebidamente asumido por las mujeres y niñas. Esto permitirá que las mujeres tengan más tiempo para un mejor cuidado de los infantes y niños, lo que conlleva a resultados positivos en su salud, y para dedicarse a actividades productivas pecuniarias. Este impacto indirecto de las mejoras del agua y saneamiento sobre la reducción de la pobreza de ingresos, es mucho

menos divulgado que el efecto de los niveles más altos de educación y de mejor salud sobre la productividad.

Se debería resaltar la interacción entre, por un lado, la salud y, por otro, el agua potable/saneamiento para fortalecerse entre sí y tener efectos indirectos en otros sectores. La presencia de inodoros, agua potable y condiciones higiénicas en las escuelas favorece la salud de los niños, especialmente de las niñas. Se sabe que el haber inodoros separados para las niñas es importante para los padres de familia (Mehrotra, 2005). Un comportamiento higiénico apropiado, como lavarse las manos y el uso de jabón, el acceso al agua potable y un saneamiento adecuado reducen la morbilidad por enfermedades infecciosas y aumentan el estado nutricional de los niños, lo que fomenta sus habilidades de aprendizaje.

La ilustración también demuestra esta sinergia entre las intervenciones dentro de los sectores sociales al presentar el impacto en forma del ciclo de vida de una niña con educación (Cochrane, 1979, 1988; Banco Mundial, 1996). Es más probable que una niña instruida se case más tarde que una niña sin educación —esto es especialmente cierto si la formación académica de la niña se extiende, por lo menos, a una educación secundaria elemental— que participa en actividades económicas fuera del hogar. También, es más probable que una niña educada tenga menos hijos y provea mejores cuidados, nutrición y atención médica para ella misma y sus hijos (Carnoy, 1992). Esto disminuiría en ellos la presencia de morbilidad por causa de enfermedad e incrementaría su sobrevivencia por encima de los cinco años. Con el tiempo, la baja mortalidad de sus hijos cambiará el patrón de comportamiento de la familia con respecto a la fertilidad y anticonceptivos, por lo que disminuirá la tasa de fertilidad en general. Una familia más pequeña mejora la atención de los niños y una menor fertilidad reduce el tamaño de la población de edad escolar. Estos beneficios de la educación de las niñas se acumulan de generación en generación. En otras palabras, para maximizar la complementariedad de los servicios básicos sociales es crucial enfocarse desde un principio en la educación primaria universal, particularmente en la de las niñas —pero también se asume que los servicios de salud, planificación familiar, agua y saneamiento estarán disponibles (UNICEF, 2000).

En síntesis, cada intervención tiene sus ramificaciones, que radican fuera de su «sector» y se suman al círculo virtuoso del desarrollo social y económico. Esto es diferente a la existencia de una externalidad, aunque por supuesto están presentes. A diferencia del tratamiento tradicional de externalidades, que son usualmente excepciones y pueden ser abordadas (por lo

menos de manera teórica) al (re)especificar los derechos de propiedad, estas interacciones son generalizadas.

Además, éstas no sólo afectan a otro sector, sino que también se infringen entre sí, lo que da como resultado una malla de interacciones. En otras palabras, es un sistema sinérgico multidimensional (lo que explica que sea complejo) que muchos países en desarrollo aún no han logrado. Desde un punto de vista fundamental, los beneficios no se acumularán de manera automática para todos, y los mercados por sí solos no pueden asegurar el acceso universal —de ahí la necesidad de que el sector público intervenga y financie estos servicios.

Además, el caso del financiamiento gubernamental en estos sectores también se deriva de consideraciones de equidad. Usualmente, son los pobres quienes necesitan estos servicios, pero si tienen que pagar por ellos, el consumo será menor y, por ende, será difícil que salgan del círculo vicioso de la trampa de la pobreza —ya que los funcionamientos básicos de la capacidad de leer, escribir y de llevar una vida saludable son esenciales para aumentar las opciones de ampliación en la vida.

Si bien los anteriores argumentos conforman el caso del financiamiento gubernamental de estos servicios, el caso de la provisión del gobierno se basa en otros motivos. El primero es la economía de escala. El suministro de agua es, en muchos sentidos, un monopolio natural, y aunque en una gran metrópoli puede haber dos organismos separados (público o privado), si varias compañías operaran en la misma localidad, el resultado sería la duplicación y, por lo tanto, habría mayores costos unitarios por volumen de agua suministrada.

El segundo es la mejora de la cobertura de los servicios. Los médicos y enfermeras privados tienden a concentrarse en las ciudades pese a que la mayoría de la población de los países de ingresos bajos/medios vive en áreas rurales. Asimismo, las escuelas privadas son más abundantes en las áreas urbanas que en las rurales, debido, en parte, a la obtención de ingresos más altos y a la demanda de las ciudades y municipios. Si la meta del gobierno fuera reducir las desigualdades interregionales, el Estado tendría que suministrar estos servicios en las áreas rurales.

El tercero son los problemas de contratación práctica particularmente severos de los servicios sociales. Aun si los proveedores privados tuvieran la voluntad y capacidad de financiar estos servicios, la información asimétrica entre el gobierno (que actualmente posee estos servicios) y la parte privada interesada en comprar al proveedor público puede llevar a problemas de contratación.



El cuarto fundamento es que las sinergias entre las intervenciones en diferentes sectores no se realizarán sin intervenciones simultáneas. El riesgo del fracaso de coordinación sería mucho mayor si el Estado financiara estos servicios en vez de proporcionarlos. La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo sufre restricciones en la capacidad, y los problemas de coordinación de provisión pluralista pueden ser abrumadores para un servicio civil mal capacitado. Una última razón de la responsabilidad final del Estado de proveer estos servicios básicos, es que el acceso a ellos es un derecho humano fundamental, consagrado en la conversión de las Naciones Unidas acerca de los derechos sociales y económicos (1948).

Agregaríamos una muy importante nota de cautela. Al abogar por la prestación estatal de los servicios sociales básicos, tenemos una mayor conciencia de los fracasos del Estado al proporcionarlos durante el transcurso de muchas décadas. Por esa razón, se le dedica un apartado completo (Conclusiones) a la prestación privada y se examina la posibilidad de crear una complementariedad entre la prestación privada y la pública. En el capítulo 6, nos dedicaremos a contestar la siguiente pregunta: ¿cómo se puede abordar el fracaso de la prestación estatal mediante la descentralización y la articulación verbal como un medio para asegurar la responsabilidad y la efectiva prestación de los servicios para los pobres? En dicho capítulo, no sólo se aboga por la descentralización –como se ha hecho por parte de las IFI durante al menos una década–, sino que también se expone un modelo diferente de descentralización democrática que ha demostrado ser efectivo en el mejoramiento de la prestación de los servicios sociales básicos por parte del Estado –basado en evidencia empírica de una variedad de sectores y países en vías de desarrollo.

#### *a. Lecciones políticas históricas de los países desarrollados: cómo desencadenar las sinergias*

Los países altamente desarrollados, que hicieron vastas mejoras en sus indicadores de salud y educación durante los inicios de su proceso de desarrollo, atestiguan al papel crucial que desempeña el Estado en el desencadenamiento de las sinergias entre varias intervenciones sociales. Además, por lo menos diez países en desarrollo, extraídos de cada región en desarrollo, demuestran este papel del Estado (Mehrotra y Jolly, 2000).<sup>67</sup> Un número de principios de

<sup>67</sup> Las lecciones de política de estos altos triunfadores también se pueden encontrar resumidas en Mehrotra (2000 y 2004).

buena práctica de la política social y económica resalta la manera en la que se impulsa esta sinergia. Primeramente, el papel del Estado en la prestación de los servicios sociales para la población fue desbordante. Ya fuera en el Estado socialista de Cuba o en la economía de mercado de la República de Corea, dicha prestación no se quedó en el juego libre de las fuerzas del mercado, ni en el crecimiento económico escaso para los pobres con el fin de darles acceso a los servicios. Tal como en el caso de los países industrializados (ver capítulo 1), en los países altamente desarrollados el crecimiento del ingreso per cápita no era ningún garante del desarrollo humano. Por ejemplo, en Brasil el ingreso per cápita es más grande que el de Kerala o Sri Lanka, pero su expectativa de vida es menor. De este modo, el Estado de los países altamente desarrollados aseguró una mayor prioridad macroeconómica y fiscal para el gasto en la salud y educación comparado con el de otros países de la región. Al mismo tiempo, el gasto de defensa como un porcentaje del PIB es mucho menor para los países desarrollados que para los países en desarrollo (Mehrotra y Jolly, 2000).

Otro principio, que surgió de la experiencia de los países altamente desarrollados, es que la importancia de las sinergias dentro de los sectores sociales es igual de crucial que el tamaño de la inversión. Los países que alcanzaron unos rápidos y sostenidos avances en los indicadores sociales, se centraron en la educación primaria universal y en el acceso generalizado de la salud básica antes de lograr un progreso en la reducción de la mortalidad. El avance en la condición de salud —el porcentaje de disminución más grande en la TMI en las cuatro décadas anteriores— fue asistido por la casi universal matriculación primaria (Mehrotra y Jolly, 2000). Las sinergias entre las intervenciones de salud y educación son críticas para el éxito de cada una y para el aumento del rendimiento de cada inversión. Los ejemplos de la República de Corea y Costa Rica son indicativos en este sentido. En ambos casos, el declive más rápido en la mortalidad infantil ocurrió cuando los rendimientos de inversión en la infraestructura de salud fueron multiplicados por el logro de la generalización de la educación primaria (ver áreas sombreadas en la ilustración 3.1).<sup>68</sup>

Esta lección del papel predominante del Estado en el financiamiento de los servicios sociales en los países altamente desarrollados y la sinergia entre las intervenciones, son temas esenciales para nuestra tesis en el resto del libro. El argumento para el papel principal del Estado en este financiamiento

<sup>68</sup> La relación entre la mortalidad infantil y la matriculación primaria es, por supuesto, compleja e influenciada por efectos retrasados y otros factores varios.

(SSB), se deriva del potencial para beneficiarse de las sinergias, que provienen de la acción pública coordinada. De hecho, si el Estado anima firmemente una política de multiplicidad de proveedores (privados, ONG), puede haber fallas de coordinación, lo que provocaría pérdidas del beneficio de la sinergia de intervenciones simultáneas. Éste es el caso en especial porque la capacidad regulatoria del Estado permanece débil (y se ha demostrado ser así). Hay un riesgo de fracaso gubernamental en la entrega de servicios sociales al igual que una creciente evidencia de que tal fracaso puede ser abordado con éxito por medio de una profunda descentralización democrática (que abordaremos explícitamente en el capítulo 6). Los problemas de la prestación estatal de estos servicios, provienen no sólo de las limitaciones del recurso y de las ineficiencias en la asignación, sino también del contexto burocrático y organizacional que prevalece. Sin embargo, la evidencia de los países altamente desarrollados del papel del Estado en la obtención de las sinergias, debería ser tratada con respeto tanto por los formuladores de políticas como por las organizaciones donantes.

Finalmente, los países altamente desarrollados demostraron que es importante dejar de prestar atención a los enfoques de «bienestar», que tratan a las personas como objetos del desarrollo, y centrarse en los enfoques que miran a los individuos como agentes activos del cambio (Sen, 1995). Esto fue particularmente cierto para las mujeres. Sen (1995, 2000) argumenta que una vez que las mujeres alcanzaron ciertas libertades (libertad para trabajar fuera del hogar, libertad para ganar un ingreso independiente, libertad para tener derechos de propiedad y libertad para recibir una educación) se convirtieron en agentes no sólo de su propio bienestar, sino también del de toda la sociedad. De este modo, encontramos que en los países altamente desarrollados la matriculación de niñas ha sido muy alta y al mismo nivel que la de los niños durante varias décadas (cuadro 1). Pero también encontramos otras evidencias del efecto positivo de la igualdad de género.

La participación de las mujeres en la vida económica se puede medir de diferentes maneras.<sup>69</sup> Dos elementos principales incluyen la libertad para ganar un ingreso fuera del hogar y la falta de restricciones para poseer activos productivos. Desafortunadamente, son muy limitados los datos de esta última. Sin embargo, la participación femenina en la fuerza laboral no agraria de los países altamente desarrollados es más elevada que la de los países con menos avance social (Mehrotra y Jolly, 2000). De manera similar, la participación

<sup>69</sup> El Informe de Desarrollo Humano de 1995 de la PNUD también proporciona una serie de medidas acerca de los elementos sociales y políticos de la condición de las mujeres.

de las mujeres en el empleo profesional y técnico de los países altamente desarrollados, es elevada. En el capítulo 5, nos detendremos más en la acción de los ciudadanos, en especial en su participación política y el uso de su voz como medio para asegurar mayor responsabilidad en la entrega de servicios por parte del Estado.

**Cuadro 1. Estatus de las mujeres en países altamente desarrollados: matriculación primaria (mujeres como un % de los hombres)**

| Región  | 1970 | 1992 | 1970 | 1990 |
|---|------|------|------|------|
| Promedio regional<br>Asia Oriental y Pacífico | 74   | 81   | 87   | 96   |
| Altamente desarrollados                       | 77   | 88   | 94   | 100  |
| Promedio regional<br>Asia del Sur             | 43   | 54   | 60   | 75   |
| Altamente desarrollados                       | 76   | 91   | 92   | 100  |
| Promedio regional<br>África Subsahariana      | 50   | 66   | 72   | 85   |
| Altamente desarrollados                       | 76   | 85   | 98   | 103  |
| Promedio regional<br>Latinoamérica/El Caribe  | 91   | 97   | 101  | 98   |
| Altamente desarrollados                       | 99   | 99   | 100  | 100  |

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano, 1995 (PNUD), Estado Mundial de la Infancia, 1995 (UNICEF).

En resumen, varias acciones simultáneas pueden y deben ser tomadas para desencadenar las sinergias. Los proveedores privados, quienes miran únicamente sus ganancias (como se supone deben de hacer) pueden tanto no invertir lo suficiente como asignar mal la inversión únicamente en ciertas áreas geográficas. Por ello, el Estado tiene la responsabilidad de participar en la prestación de los servicios sociales. Esto claramente requiere gastos públicos.

### 3. Cálculo del gasto público en los servicios sociales básicos de los países en desarrollo

Después de hablar acerca de un marco conceptual alternativo y enfocarnos especialmente en las sinergias conectadas con los servicios sociales básicos, nos concentraremos en lo que resta de este capítulo en el cálculo de los niveles del gasto público en los SSB de ciertos países en desarrollo. Por desgracia, ésta es un área donde hay una carencia de información, en particular con respecto al gasto público en los servicios sociales *básicos*, que constituyen las intervenciones centrales para desencadenar las sinergias. Por esta razón, nos hemos apoyado en la evidencia de una serie de estudios financiados por la UNICEF y PNUD a finales de los años 1990.

#### *a. Algunos asuntos metodológicos al comparar el gasto público en los diferentes países*

Hay varias maneras de calcular la importancia del gasto público en los servicios sociales, pero cada una de ellas tiene sus limitaciones. Aunque la literatura del gasto público está repleta de comparaciones entre los diferentes países en términos de dólares, las cifras absolutas (en los mismos términos) no son útiles como una prioridad macroeconómica (la porción del gasto público social en el total del producto). Esto es porque la mayor parte de los costos de la entrega de los servicios sociales básicos está directamente relacionada con el nivel de desarrollo, en particular con el nivel salarial del cuerpo de docentes y personal de enfermería. Ya que la entrega de los SSB es una actividad con una gran cantidad de mano de obra, los gastos bajos en términos de dólares en un país de bajos ingresos no implican necesariamente una baja prioridad para los SSB. Dada la preponderancia de los insumos locales, las intervenciones en los SSB pueden ser relativamente baratas en los países de bajos ingresos.

No obstante, la proporción de los presupuestos nacionales asignados a los sectores sociales, es decir la prioridad fiscal, es una medida más importante, pues está directamente determinada por el gobierno (mientras que la prioridad macroeconómica puede ser afectada por cambios en el producto que están fuera del control del gobierno). Utilizamos esta medida, prioridad fiscal, para probar el impacto de la acción pública en los resultados de la salud, que fueron representados por la TMM5.

*Cuestiones de medición.* Para calcular la relación del gasto gubernamental y los servicios sociales básicos (SSB), se necesita conocer las categorías del gasto básico. Las que se presentan a continuación fueron utilizadas en los estudios mencionados anteriormente:

- Atención de salud primaria (incluida la atención preventiva, la promoción de la atención y los cuidados básicos curativos)
- Salud reproductiva y planificación familiar
- Educación básica (incluido preescolar, primaria, alfabetización, aptitudes para la vida)
- Agua y saneamiento para áreas rurales y periurbanas
- Apoyo a la nutrición (incluidos los enfoques basados en la comunidad y los micronutrientes)

A menudo, los presupuestos no son lo suficientemente transparentes para hacer un cálculo fácil de estas categorías. Cuando se estimó la proporción, la investigación requirió un nuevo cálculo detallado de partes del presupuesto.

Los estudios también fueron limitados por el hecho de que en algunos casos se miró los gastos presupuestados en vez de los reales. De hecho, las revisiones del gasto público llevadas a cabo por el Banco Mundial también han tenido la tendencia de seguir esta práctica, pues el dato del gasto real no siempre está disponible (Ablo y Reinikka, 1998). El problema es que las asignaciones presupuestarias pueden ser bastante engañosas a la hora de explicar los resultados o en las decisiones para la formulación de políticas dentro de contextos institucionales débiles. En realidad, es mucho peor lo que sugieren estas asignaciones, ya que el gasto gubernamental (inversiones) no llega a las instalaciones previstas como se esperaba. Esto último puede ocurrir porque hay otras prioridades para el gasto (además de la salud y educación básica) o pérdidas.

*Cuestiones de comparación.* Más adelante, presentaremos tendencias en el gasto público de los SSB. Un objetivo de presentarlas es comparar tanto los cambios intertemporales de las asignaciones de los SSB con el gasto real per cápita como su impacto en los resultados de los diferentes países. Sin embargo, hacer comparaciones de las asignaciones del gasto público en diferentes países está plagado de problemas. Hay tres bases principales para la comparación y todas son imperfectas.

Una consiste en comparar el gasto en términos per cápita absolutos y en cifras de dólar estadounidense. El punto de referencia usado para la comparación podría ser comparado con el promedio global o el promedio de países

considerados exitosos en términos de sus propios indicadores sociales o por algún punto de referencia internacional parecido.<sup>70</sup> Sin embargo, tales comparaciones pueden ser engañosas. Hay problemas al convertir el gasto en moneda local a dólares. Los servicios sociales básicos, en especial la educación básica, utilizan una intensa mano de obra. Muchos otros insumos tampoco son comerciables. Por esto, las conversiones al tipo de cambio pueden distorsionar la comparación. Además, comparar los gastos en dólares de los diferentes países con resultados en esos países puede no ser fructífero; los niveles altos o bajos de los gastos no reflejarían necesariamente los resultados sociales de la actualidad, sino más bien los que ocurrirían en el futuro. Esto es debido al retraso de algunas de las intervenciones mayores y sus efectos. De hecho, los países que muestran altos niveles de gastos quizás usen todavía recursos ineficientes o desiguales. En este caso, el punto de referencia del gasto per cápita de otros países puede no ser muy revelador. Los puntos de referencia internacionales fijos, que por definición se aplicarían a los diferentes países, fracasarían en tomar en cuenta las variaciones nacionales de las condiciones, lo que limitaría también su utilidad. Por consiguiente, no estimamos el gasto absoluto en dólares. Tampoco presentamos los gastos per cápita en términos de esta misma moneda (aunque para los países en los que los datos lo permiten, tenemos una serie cronológica en términos reales de la divisa local).

El segundo criterio es evitar las cifras absolutas y concentrarse en las relaciones, por ejemplo, la porción del gasto público en los SSB como una proporción del PIB o del total del gasto gubernamental. Sin embargo, si el producto total o el gasto gubernamental disminuyen, el gasto per cápita iría en declive. A pesar de esta limitación, concentramos nuestro análisis en la porción del gasto público en los SSB, ya que es una variable que el gobierno puede determinar (mientras que el nivel y la tendencia del PIB estén fuera de sus manos). No obstante, hay límites acerca de lo que los gobiernos pueden «decidir» en términos de asignaciones a los SSB. Algunas de éstas se relacionan con otros reclamos en el presupuesto que resultan en las variadas asignaciones a la salud y educación en general. Otros límites se relacionan con el tamaño del sector gubernamental (tanto en términos de ingresos y gastos) como una proporción del PIB.

---

<sup>70</sup> Por ejemplo, para servicios de salud básicos en países de bajos ingresos el Banco Mundial recomendó un gasto de 12 dólares per cápita por año. Esta cifra, en 1990 dólares, representa un promedio del gasto requerido en esos países para proveer servicios clínicos y de salud esenciales (Banco Mundial, 1993).

Una tercera medida es la comparación entre los gastos de los SSB y las necesidades de un país determinadas por sus indicadores sociales. Sin embargo, es imposible señalar de forma exógena cuáles son las necesidades de un país. No obstante, un criterio basado en los resultados sociales de países con niveles de ingresos parecidos, podría usarse para determinar si los actuales niveles del gasto de un país son altos o bajos. Por ejemplo, hay muchos países de ingresos bajos y medios que logran financiar el acceso universal a los SSB y mejorar los indicadores de resultados a principios de su desarrollo (como hemos discutido anteriormente), lo que contradice el argumento de que las mejores y más largas vidas son un lujo reservado para los países industrializados.<sup>71</sup> Este enfoque requiere información detallada acerca de los costos de unidad al proporcionar los SSB para determinar los requisitos financieros del acceso universal.

Al igual que en el nivel nacional, si los actuales niveles del gasto dejan sin cobertura a segmentos cuantiosos de la población, obviamente los gastos son inadecuados. Por supuesto, el gasto actual puede ser derrochador o desigual. Consecuentemente, el análisis del nivel del gasto no se puede realizar sin sus aspectos calificativos. En otras palabras, los recursos podrían ser suficientes para proporcionar el acceso universal a los SSB, pero podrían estar concentrados en algunos segmentos de la población (de acuerdo con el grupo de ingresos, región, características étnicas, género), por lo que no sería posible garantizar la universalidad. Además, los temas de despilfarro y eficiencia (es decir el balance entre costos de capital y recurrentes, porciones de salario y no salario del gasto recurrente)<sup>72</sup> se abordan en el capítulo 4.

### *b. Evaluación del impacto del gasto (inadecuado)*

La correlación entre los resultados sociales y el nivel de ingreso no yace en la causalidad al provenir de ingresos más altos o de un mayor acceso a los SSB. Esta dirección causal implicaría una dependencia en el «goteo», donde los gobiernos deberían concentrar sus esfuerzos en variables macroeconómicas para maximizar el crecimiento económico y dejar que los mercados provean estos servicios (tal como proponen Lal y Myint, 1996). Ésta definitivamente

<sup>71</sup> Se puede encontrar un análisis detallado de estas experiencias en Mehrotra y Jolly (2000).

<sup>72</sup> No obstante, es más importante que estas porciones saber si los gastos corresponden a ingresos que ampliarían la calidad de los servicios. Calcular los gastos globales es entonces únicamente el primer paso en el análisis del contenido de las políticas y su eficiencia en dado país.



no fue la ruta tomada por las naciones industrializadas y por los pocos países en desarrollo que han hecho grandes avances en términos de expectativa de vida, alfabetización y bienestar general de sus poblaciones. Las políticas que siguieron dependieron del Estado como el responsable del acceso a los Servicios Sociales Básicos. En la mayoría de los casos, el Estado no sólo fue el financiero más grande, sino también el principal —si no es que el único— proveedor de los SSB.

Hemos intentado una prueba alternativa que incorpora el gasto público. Evidentemente, muchos otros factores afectan la relación entre la mortalidad infantil y los gastos en la salud pública. Dos candidatos obvios son el nivel de ingreso y la alfabetización femenina. Por ello, se estimó una regresión lineal con estas dos variables como retrocesos (para 87 países). Se incluyó una variable ficticia para los Países Menos Desarrollados (PMD) para mejorar la bondad del ajuste. El análisis visual de la relación bi-variada entre el ingreso per cápita y la mortalidad infantil, indicaba una hipérbola. Asimismo, se usó el inverso del PNB per cápita. Otras variables tales como la fragmentación étnica (utilizada por Filmer y Pritchett, 1997) no fueron incluidas, pues no tenían ninguna base teórica. No obstante, el inverso del nivel de ingreso, la alfabetización femenina y la variable ficticia de los PMD representaron casi 80% de la variación de la mortalidad infantil. Los coeficientes (y estadísticas «t») fueron respectivamente: 4934.33 (2.0), -0.82 (-3.7), y 76.61 (5.3). En otras palabras, los aumentos en el nivel de ingreso fueron asociados de manera positiva con las mejoras en los resultados de salud; es decir, entre más grande el inverso del ingreso, más alto el nivel de mortalidad infantil. Por tanto, es coeficiente positivo, lo que es significativo a nivel estadístico para la variable de ingreso. Por ejemplo, si todo sigue igual, un aumento de cien dólares en el promedio de PNB per cápita de 900 daría como resultado una reducción del inverso de ingreso per cápita, que está asociado con una menor TMM5 (de medio punto). Es evidente que esto no implica necesariamente que la mortalidad menor sea causada por el ingreso más alto. De forma similar, los niveles más altos de educación femenina (representada por la alfabetización de este mismo género) están asociados con una mortalidad menor, tal como se ve en el segundo coeficiente, que también es significativo a nivel estadístico. Por último, el tercer coeficiente significa que dado el nivel de ingreso per cápita, educación femenina y todos los demás factores, la mortalidad infantil tiende a ser más alta en los países menos desarrollados. De nuevo, las razones teóricas para esta asociación aún no se han explorado.

Después, los residuos de esta regresión fueron medidos contra la asignación a la salud distribuida en el presupuesto nacional. Debido a que algunos

grandes países son Estados federales (por ejemplo Argentina, Brasil, India y Nigeria), éstos no fueron incluidos en el análisis, ya que los datos únicamente cubren gastos de gobierno centrales.

Aunque el diagrama de dispersión muestra una clara relación inversa entre los gastos y la mortalidad (dominante para el PNB per cápita, la alfabetización femenina y los PMD), una regresión lineal no la captura (Mehrotra y Delamonica, 2007). La razón es porque hay una amplia variabilidad de resultados. No obstante, la ausencia de una relación lineal no es equivalente a la no existencia de una relación.<sup>73</sup> Por lo tanto, se realizó una prueba simple de chi-cuadrado para evaluar la independencia entre las dos variables. Los residuales muestran la desviación desde la TMM5 prevista y fueron clasificados como por encima o por debajo de la línea de regresión. Cuando es negativo, la desviación significa una TMM5 menor de lo previsto. El gasto central del gobierno en la salud fue clasificado como por encima o por debajo de la mediana, es decir gasto «alto» o «bajo». Esto dió como resultado un cuadro de dos por dos. La mayoría de las observaciones estaba ya sea en los cuadrantes del gasto bajo-mortalidad-alta (residuales positivos) o del gasto alto-mortalidad-baja. Aunque hubo algunas observaciones en los otros dos cuadrantes, no fueron suficientes para rechazar la hipótesis nula de la independencia entre las dos variables.

El análisis, entonces, muestra que hay una relación entre el gasto público más alto y la mortalidad infantil más baja (nuestro representante para los resultados de salud y bienestar), pero no es lineal. Existen dos posibilidades que explican esto último: la relación simplemente no puede ser lineal (lo que es dudoso dado el diagrama de dispersión) o todavía hay otros elementos que afectan la relación. Esto es lo más probable para este caso por al menos tres razones. Primero, se usó el gasto público general en la salud en vez del gasto en los servicios de salud básicos. Esto puede indicar un alto grado de ineficiencia en la asignación del sector. Segundo, la eficiencia técnica podría ser un problema; es decir, hay campo para alcanzar mayores resultados de salud con el mismo nivel de recursos. Ambas razones son discutidas en el capítulo 4. La definición del manual de texto de eficiencia complementaría esta cláusula con «el mismo nivel de resultados sociales con menos recursos». Sin embargo, para la mayoría de los países en desarrollo ésta es una definición vacía de eficiencia, pues ya hemos demostrado que gastan muy poco por cualquier medida. Obtener los mismos bajos niveles de resultados

<sup>73</sup> También, dados los problemas de medida, como se comentó por ejemplo en Srinivasan (1994), las técnicas más sofisticadas no hubiesen sido justificadas.

mientras el gasto es menor, no les permitirá reducir la brecha entre los existentes indicadores sociales, las metas y los objetivos establecidos para el año 2015 y más adelante. Por lo tanto, una mayor eficiencia necesita estar acompañada por un gasto mayor. Finalmente, el papel del impacto de los servicios sociales básicos como un paquete (es decir una sinergia de intervenciones por medio de los sectores sociales), también podría crear ruido en la relación del gasto de todos los servicios sociales y los resultados. Sin embargo, esto refuerza el papel del financiamiento público.

Otros han examinado el impacto del gasto gubernamental en la educación y la salud en los países en desarrollo y transición. Gupta, Verhoeven y Tiongson *et al.* (2002) usaron datos transversales de 50 países con el fin de demostrar que un aumento del gasto público en la atención de salud y la educación está asociado con las mejoras en el acceso y alcance de las escuelas, y disminuye las tasas de mortalidad infantil. También hallaron que un aumento de 5 puntos porcentuales en la porción de desembolso para la educación primaria y secundaria incrementa la matriculación secundaria bruta en más de un punto porcentual.<sup>74</sup>

Para aquellos convencidos de que el tamaño del gasto, la mejora de la eficiencia del gasto público y el aumento de la pluralidad de tipos de proveedores (en especial los privados) son la parte principal de la solución para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios básicos en los países en desarrollo, valdría la pena examinar qué porción del PIB está asignada a la salud y educación en los países desarrollados y en desarrollo. Notamos anteriormente que el histórico crecimiento en el tamaño del gobierno (es decir la porción del gasto gubernamental en el PIB) de los actuales países industrializados a partir de los años 1880 en adelante, está representado en gran medida por el gasto social (Lindert, 2004). En la actualidad, es bastante sorprendente que ningún país industrializado del mundo gaste menos de 5% del PIB en servicios de salud financiados por el gobierno. Al mismo tiempo, rara vez los países en desarrollo tienen una porción del gasto en la salud

<sup>74</sup> Asimismo, Reddy y Miniou (2002) analizaron 118 países y, después de identificar sus estancadores (medidos como el nivel de ingreso per cápita), exploraron el impacto del estancamiento en el bienestar humano. Hallaron que el impacto de gastos más altos en la salud es notable en la tasa de mejora de los indicadores del bienestar. De ese modo, un aumento en el gasto de salud de 1% del PIB está asociado con un aumento del 2.5 punto porcentual en la tasa de mejora de la expectativa de vida, una reducción de 4.6 punto porcentual en la TMM5 y una reducción de 2.1 punto porcentual en la TMI en el transcurso de 1960-2000. Esto sugiere que el papel de la acción pública en el apoyo de una adecuada infraestructura de salud, puede ser crucial en el contrarresto de los resultados del estancamiento.

pública de 5% del PIB, en muchos casos, es menos de la mitad de esa proporción. Costa Rica, un país que no tiene ejército y que es visto como una de las naciones altamente desarrolladas en términos de resultados de salud y educación, es una de esas excepciones raras. Asimismo, es poco frecuente que los países desarrollados gasten menos de 4.5% del PIB en la educación pública/financiada. Sólo una pequeña proporción de los países en desarrollo asignan tal cantidad.<sup>75</sup>

Y como concluimos en nuestro análisis estadístico de los países en desarrollo, los resultados de la salud en los países desarrollados también parecen responder a los gastos en la salud pública. Por ello, Or (2000) menciona que una mayor participación del gasto público en los gastos totales dados, reduce significativamente la mortalidad, especialmente de los hombres, en los países de la OCDE desde 1980. Además, señala que algunos factores conocidos disminuyen la mortalidad: ingresos más altos, oficios profesionales, aire más limpio, abstencionismo de los malos hábitos de consumo y un mayor gasto total en la atención de la salud. Un enfoque más público de los mismos gastos en la atención de la salud también ayudaría de manera significativa. Esto explica una pequeña parte de la mayor mortalidad en Estados Unidos.

## Observaciones finales

Las altas asignaciones a la salud y educación en los países industrializados, son posibles debido a la porción mucho más alta de los ingresos fiscales en su economía, comparada con la de los países en desarrollo (una cuestión que abarcaremos en el capítulo 6). Tampoco negamos la necesidad de una

---

<sup>75</sup> En África Subsahariana, la porción del gasto en la educación pública sí alcanza 5% del PIB. Sin embargo, como demuestra Colclough y Al-Samarrai (2001), la baja matriculación en África se debe a varios factores. Primero, los países africanos tienen uno de los costos unitarios más altos de la escolaridad primaria. Segundo, debido a las altas tasas de fertilidad de las últimas cuatro décadas el número de niños en edad escolar ha ido en aumento, lo que obliga a que una gran porción del PNB sea asignado a la educación. Cuando los altos costos unitarios se combinan con una gran cohorte escolar, el gasto en la escolaridad pública está destinado a ser alto. Todo esto requiere medidas políticas para bajar los costos unitarios y controlar la fertilidad (como discutiremos en el capítulo 4), y gastos mayores en muchos de los países africanos. En muchos de los países en desarrollo triunfadores, esos costos unitarios se han mantenido bajos y la prestación de la escolaridad y de los servicios de salud universal ha asegurado un declive en la fertilidad —lo que redujo la población en edad escolar en los años 1980 (Mehrotra, 1997).

mayor eficiencia en el uso de los recursos de la mayoría de los países en desarrollo para la prestación de los SSB (el capítulo 5 se dedica por completo a este tema). Sin embargo, aquellos que argumentan con vehemencia que el gasto público tiene poca diferencia en los resultados sociales, en especial en la salud (tal como lo hace el Banco Mundial en el Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001), claramente insultan la experiencia histórica de los países industrializados, sin mencionar a los altos triunfadores de los países en desarrollo.

Aun así, el caso es que muchos de los servicios públicos proporcionados son ineficientes. Pero, a menudo una gran parte de la ineficiencia del gasto público se deriva de la carencia de recursos. Hay requisitos mínimos en los gastos de capital, recurrentes, salariales y no salariales para proporcionar servicios esenciales. La falta de recursos financieros invariablemente lleva a la escasa asignación de una (o más) de estas categorías, lo que perjudica la utilización eficiente de otros ingresos. En otras palabras, la insuficiencia crea muchas veces ineficiencia.

Estas insuficiencias se hacen visibles por medio de la estructura de la prestación social. Como se argumentó anteriormente, cuando se discute la sinergia entre intervenciones no es posible decir que una (por ejemplo la educación) es más importante o debería prevalecer sobre otra (como el acceso al agua potable). Lo que tratamos de establecer es que ninguna es completamente necesaria para alcanzar resultados positivos y que ninguna es suficiente por sí sola. Por lo tanto, se requiere un nivel mínimo de intervenciones en cada frente, y éstas, así como intervenciones más amplias que garanticen el crecimiento macroeconómico, deben integrarse. De ese modo, los niveles bajos de gasto en un sector (por ejemplo la salud reproductiva) tendrán un efecto general sobre otros sectores (por ejemplo la educación).

Las desigualdades también pueden llevar a la ineficiencia. Como ejemplo, el mismo nivel de gasto en la salud va a tener notables efectos diferentes en los resultados de la salud al estar enfocado o no en hogares que tengan causas de morbilidad y mortalidad fácilmente prevenibles. Por ello, la asignación de recursos puede ser tanto desigual como ineficiente (temas del capítulo 4).

## CAPÍTULO 4

### POLÍTICAS PARA AMPLIAR LA EFICIENCIA Y MEJORAR LA ENTREGA DE LA PRESTACIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

---

Este libro aborda el papel del gasto público, la promoción del desarrollo humano y la reducción de la pobreza; es decir, la ampliación de capacidades (o las combinaciones alternativas de funcionamientos que son factibles de alcanzar para una persona). Ya hemos planteado el caso que la acción pública es crucial para mejorar las capacidades. Sin embargo, los gobiernos tienen que estar igualmente preocupados con el nivel, igualdad y eficiencia del gasto público si la entrega de los servicios sociales básicos ha de universalizarse. Aquí nos enfocamos en la eficiencia técnica y de asignación. En la práctica, cuando grandes secciones de la población están sin acceso a los servicios o éstos son de mala calidad, se dice que los recursos para la asignación son insuficientes, desiguales e ineficientes.

La ineficiente *asignación* del gasto —o balance en la asignación intersectorial de los recursos dentro de los sectores de salud, educación y agua— tiene implicaciones importantes para la equidad de grupo de ingresos y espacio (rural-urbano). El reasignar recursos de atención hospitalaria basada en áreas urbanas a servicios preventivos accesibles de nivel primario es más igualitario y eficiente, ya que esto asegura que una sección más grande de la población reciba servicios de salud, incluyendo zonas donde actualmente se cuenta con pocos o nulos servicios de este tipo. La eficiencia en la distribución

del gasto social en los países de medianos ingresos (por ejemplo, Latinoamérica) también significa un gasto público para la disminución de la hambruna y para asegurar pensiones para los ancianos. La eficiencia *técnica* —cuyo objetivo es lograr mejores resultados con los mismos recursos— será otra área de enfoque en este capítulo.

La principal preocupación se centra en las deficiencias que surgen de los fracasos de políticas independientemente del tamaño o nivel de los recursos asignados, aunque en la práctica es a menudo difícil separar los efectos de estos dos. Mientras que muchas de las ineficiencias en las entregas del gobierno se derivan de políticas inapropiadas, varios problemas de la prestación estatal se derivan del contexto burocrático y organizacional de la prestación, los cuales son abordados en el siguiente capítulo.

Así, el primer apartado examina las cuestiones de la eficiencia en la asignación de sector educativo, en tanto que el apartado siguiente se concentra en el sector salud. El enfoque del discurso es sobre las políticas relevantes para los países de ingresos bajos y medios. Las lecciones de política para la mayoría de los países en desarrollo surgen particularmente del contraste en las políticas entre los llamados altamente desarrollados (ver capítulo 2) y el resto de los países en desarrollo.

Mientras que en la mayoría de los países de ingresos bajos y medios el Estado ha tomado un papel predominante en la prestación de servicios de educación y salud pública, no todos han sido igualmente capaces de financiar adecuadamente los servicios en todos los niveles. Cuando se tiene que escoger cómo dividir los limitados recursos, ganan los políticamente fuertes; a pesar de las externalidades positivas de la prestación universal de los servicios de nivel primario, son los relativamente pobres los que tienen que sufrir de servicios públicos de mala calidad. Dadas las circunstancias, no tienen más opción que retirarse todos por completo (es decir, deserción en el caso de la escolaridad) o contar con proveedores privados e incurrir en gastos. Dado que la demanda de los pobres para los servicios de salud o de agua es bastante inelástica, los gastos de bolsillo usualmente son incurridos a expensas de otros gastos (por ejemplo, la escolaridad si el hogar está cercano a la línea de pobreza). Costos catastróficos en la salud pueden hacer la diferencia entre hogares que están por encima de la línea de pobreza o que caen debajo de ella.

Si la asignación del gasto público a ese importante nivel es inadecuada, entonces el gasto de cada uno de los ciudadanos tiene que aumentar porque deben gastar en alimentación. La capacidad de gasto puede ser definida como una proporción del ingreso disponible después del consumo alimentario básico. Por ejemplo, en Latinoamérica la capacidad de gasto es de un

promedio de 63% (Cepal, 2013), del cual en promedio se gasta el 37% en alimentación; sin embargo, este promedio esconde amplias diferencias: la porción en la alimentación es entre 40 y 50% del total del gasto particular en los países centroamericanos (incluyendo 43% en Venezuela), pero solamente 25% en México y 15% en Brasil. Si el acceso a servicios sociales, educación escolar y seguro social a expensas públicas fuera universal, los costos en los que incurriría cada ciudadano para obtener estos derechos básicos serían mínimos. Los formuladores de políticas deberían preocuparse por la cantidad de gasto en la salud, educación o seguro social como una proporción de la capacidad adquisitiva total.

## 1. Educación

En 1998, de los 680 millones de niños en edad escolar (entre 6 y 11 años) de los países en desarrollo, 115 millones no asistían a la escuela (de los que 2.5 millones eran brasileños). Para 2012 esa cifra disminuyó a 57 millones (UNESCO, 2014).<sup>76</sup> En el capítulo 3 argumentamos brevemente que los países que hicieron grandes mejoras en los indicadores de salud y educación a principios de su proceso de desarrollo —los llamados altamente desarrollados<sup>77</sup>— habían dado mayor prioridad macroeconómica y fiscal a la salud y educación que otros países en su región. Sin embargo, los altos niveles de gasto público en educación pueden no ser una condición suficiente en general y tal vez ni siquiera sea necesaria para la universalización de la educación primaria si ese gasto tiende a favorecer a la educación superior.

De hecho, una característica común importante en estos países de alto rendimiento<sup>78</sup> fue la igualdad de la distribución por nivel de educación —la condición *sine que non* de la eficiencia en la asignación en la educación— o la alta prioridad en la educación básica (Mehrotra y Jolly, 2000).

<sup>76</sup> De esta cifra, 30 millones se ubican en África Subsahariana; de hecho, Níger, Nigeria, Sudán reportaron cada uno más de un millón, al igual que India (1.4), Pakistán, Indonesia y China.

<sup>77</sup> Sri Lanka y el estado de Kerala (India) en Asia del Sur; la República de Corea y Malasia en Asia Oriental; Cuba, Costa Rica y Barbados en Latinoamérica y el Caribe; y Mauricio, Botswana y Zimbabue en África Subsahariana (Mehrotra y Jolly, 2000). Para Botswana y Zimbabue, el análisis se refiere al periodo hasta el principio de 1990, antes que la epidemia del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) devastara estas dos sociedades.

<sup>78</sup> Se incluyen Costa Rica y Cuba en Latinoamérica, y Barbados en el Caribe (Mehrotra y Jolly, 2000).



Este balance puede ser prerrequisito para asegurar entradas fundamentales para las escuelas. Una comparación entre los alumnos de alto rendimiento y otros países, donde la educación para todos (EPT) aún no se ha logrado, mostró interesantes contrastes. Primero, existía una diferencia en la proporción del gasto de la educación pública asignado a la educación superior: los países altamente desarrollados suelen gastar menos en ella que otros países en sus regiones. Segundo, se apreciaba una marcada diferencia en el gasto de la educación primaria en proporción al ingreso per cápita, en donde los países altamente desarrollados normalmente gastan más. Tercero, los gastos por estudiante también eran relativamente equitativos entre los países altamente desarrollados. Por lo tanto, el gasto público por estudiante en la educación superior como un múltiplo del gasto por estudiante en la educación primaria es menor en todos los países altamente desarrollados que en otros de la región.

La desigualdad de este patrón de gasto en la educación decayó en la década de los noventa del siglo pasado (Mehrotra, 1999) en todas las regiones. La proporción del gasto para la educación superior por estudiante comparada a la educación primaria disminuyó en África Subsahariana a 25 en 1995; en ese mismo año, en Latinoamérica esta proporción había disminuido a 3, al igual que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, lo que sigue siendo interesante es que aún tiende a ser más elevado en regiones donde la tasa de matriculación en la escuela primaria son las más bajas. De hecho, entre más bajas las tasas de matriculación más grande la diferencia. En Latinoamérica, donde la tasa bruta de matrícula (TBM) en 1995 era 106 en promedio, el múltiplo era solamente 3. En Asia del Sur, con una TBM de 94, la proporción era de 1 a 8, y en África Subsahariana con una TBM inferior a 80, era de 1 a 25. El problema del gasto parcializado todavía sobrevive en Latinoamérica. Por ejemplo, México gasta hasta cuatro veces más en estudiantes universitarios (Scott, 2013) que en estudiantes preescolares, primarios y secundarios. Esto no es solamente regresivo, sino también ineficiente porque el rendimiento en la educación es considerablemente mayor en los niveles preescolares y primarios, lo cual —por lo tanto— merecía un mayor énfasis (Heckman, 2006).

Cuando el gasto público en la educación primaria (o la salud) es bajo, ya sea por razones estructurales, o tiende a disminuir debido a limitaciones macroeconómicas (por ejemplo, para reducir los déficits presupuestarios), los gastos de las familias tienden a aumentar. Por lo tanto, una causa importante de la deserción es el costo para los padres de enviar a sus hijos a la escuela. Hay costos directos e indirectos para los padres de familia. El primero consiste

de cuotas y cargos y el segundo son los suministros, uniformes y traslado; además, está el oportuno costo del tiempo. Los hogares pobres en países de bajos ingresos a menudo consideran que los costos de oportunidad de la educación son demasiado altos, los retornos se acumulan principalmente a largo plazo, son inciertos y sufren problemas de principal-agente en el sentido de que el costo es asumido por el padre de familia mientras que los beneficios se acumulan para el niño. Hay una considerable cantidad de literatura acerca del trabajo infantil, la cual argumenta que el medio eficaz para contrarrestar la deserción escolar y la entrada de la niñez en el mercado laboral es mediante la reducción de los costos directos e indirectos de la escolaridad (Bourguignon, Ferreira y Leite, 2002; Cigno, Rosati y Tzannatos, 2001; Mehrotra y Biggeri, 2002b). De hecho, en parte fue como respuesta a las tasas de deserción que Brasil inició con Bolsa Scola como una transferencia monetaria condicional, al igual que México con Solidaridad (el precursor de las transferencias monetarias Oportunidades), con el objetivo de compensar el costo de oportunidad a los padres de los pagos anticipados de sus hijos (si fueran a atender a la escuela) y los gastos en que incurren por la escolaridad.

En los países altamente desarrollados, los cuales aseguraban la matriculación y finalización universal en escuela primaria dentro de su proceso de desarrollo, la escolaridad primaria era mayormente libre de cuotas directas de matrícula. Aun los costos indirectos se mantenían relativamente bajos. No se pueden eliminar al mismo tiempo todos los gastos debido a que la carga fiscal de tal medida puede ser considerable. En Sri Lanka, las cuotas de matrícula fueron eliminadas en 1945; en los años 1950 se instauró los libros de texto y almuerzos gratuitos; en 1991 entró en vigor una política para uniformes escolares gratuitos. En Botswana, la matriculación recibió un gran impulso por la decisión de recortar las cuotas a la mitad en 1973 y luego fueron totalmente eliminadas en 1980 (Mehrotra, 1998). La eficiencia en la asignación implica que la asignación de los recursos públicos en el nivel primario sea con el fin de disminuir de manera progresiva, si no de eliminar, los gastos de desembolso de enviar al niño a la escuela.

En Latinoamérica el problema de las altas tasas de deserción en la escuela secundaria es un problema antiguo. Por ejemplo, mejorar los resultados en la educación para todos los mexicanos sería la herramienta más poderosa para promover el crecimiento inclusivo. A pesar de importantes mejoras durante la última década, la eficiencia en el gasto de la educación y logro académico en México es el más bajo entre los países de la OCDE. Aún más, el acceso a una buena educación está vinculado con la condición socioeconómica de la familia. Para abordar este reto, la administración ha implementado

importantes reformas. Las enmiendas a la Constitución Mexicana en el 2013 establecieron compromisos que se materializaron por medio de una serie de reformas legislativas: la Ley de Educación General, una nueva ley de servicio profesional de enseñanza, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa que mejorará la calidad de la profesión docente. Estas reformas afrontan uno de los factores más desafiantes para ayudar a mejorar los resultados de la educación: fortalecer la profesión docente de México, ser mejor administrada y que los mejores docentes deberían de enseñar en los entornos más difíciles. A corto plazo, la reforma educativa va a permitir al gobierno central tener un mejor control sobre la nómina de los docentes que hasta ahora había sido gestionada con cierta opacidad por los gobiernos estatales, que llevaban además al problema de los maestros fantasma. El objetivo es que el gobierno central verifique la identidad y oficio de cada una de las personas incluidas en la nómina para así disminuir la cantidad de gasto dedicado a sindicatos u otro personal administrativo que no contribuyen directamente con la educación de la futura generación. Aunado a lo anterior, este ejercicio servirá para reducir los posibles riesgos de corrupción. De esta forma, dichas reformas son únicamente el principio de una transformación más amplia y profunda dentro del sistema educativo para, de este modo, disminuir la deserción.

Como una porción del producto interno bruto (PIB), el gasto público en la educación en México es cercano al promedio de la OCDE; pero el gasto por estudiante es únicamente un tercio del promedio de la OCDE en todos los niveles. La mayoría del gasto se dirige a los salarios de los docentes, sin elemento de rendimiento y no se destina lo suficiente hacia la infraestructura (Cepal, 2013). En tal situación, no es de sorprenderse que México tenga una de las tasas de deserción secundaria más altas (casi 50%) en Latinoamérica. Las tasas de graduación de escuela secundaria son especialmente bajas para los grupos de bajos ingresos. La mayoría de los estudiantes que desertan expresan una falta de interés en la escolaridad. Las tasas de participación de los estudiantes en desventaja podrían ser elevadas mediante una mejor orientación profesional, servicios de asesoramiento y mediante la prestación de oportunidades educativas que sean más relevantes al mercado laboral.

A través de toda Latinoamérica, con el fin de hacer a la enseñanza secundaria superior más atractiva para los estudiantes, la transición de la escuela al trabajo debería de ser una prioridad. Una manera de preparar a los estudiantes para el mercado laboral es mediante la educación y capacitación vocacional (VET, por sus siglas en inglés) y programas de trabajo (OCDE, 2010). En México, el sistema VET proporciona oportunidades de aprendizaje en

regiones remotas y apoya a los estudiantes en riesgo. Para mejorar el sistema, México reformó el bachillerato tecnológico y creó becas de aprendiz; asimismo, tiene una función económica clave en mejorar las destrezas e integrar al pueblo joven dentro del mercado laboral y en proporcionar habilidades técnicas. Pero México debería de ampliar los esfuerzos para expandir el sector VET, pues permanece entre los más pequeños del área de la OCDE. Existen diferentes caminos posibles en nuestro país para poder mejorarlo; por ejemplo, el gobierno puede implementar un marco formal de consulta entre patrones, sindicatos y el sistema VET, si adopta estándares de calidad y formación para apoyar y expandir la capacitación en el lugar de trabajo como una parte integral de los programas vocacionales; también podría proporcionar capacitación pedagógica a los docentes del VET antes de empezar a enseñar y desarrollar la capacidad de analizar y utilizar datos acerca de las necesidades del mercado laboral para así guiar en el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

Además, la evidencia empírica muestra que un apoyo temprano en la infancia también puede ayudar a disminuir las tasas de deserción en la escuela secundaria, mejorar el desempeño del estudiante y disminuir las brechas en el rendimiento escolar generado por los diferentes trasfondos sociales (Heckman, Pinto y Savelyev, 2013; OCDE, 2011). Los estudiantes en México que asistieron a la escuela preescolar obtuvieron puntajes de 40 puntos más altos en PISA 2012 (casi lo equivalente a un año escolar) que aquellos quienes no asistieron. Pero aunque México tenga una de las tasas de matriculación escolar más altas entre la niñez de cuatro años únicamente el 25% de la niñez menor de tres años recibe cuidados fuera del hogar, lo cual coloca al país al fondo de los países de la OCDE en servicios y cobertura de cuidados para este grupo de la población. Se debe hacer más para mejorar el acceso al cuidado y educación temprana de calidad para la niñez. Esto no sólo proporcionará una mejor ventaja a los niños de familias desfavorecidas, sino que también ayudará a sus madres a unirse a la fuerza de trabajo.

## 2. Salud

Existen tres fuentes principales para proporcionar los bienes y servicios de la atención de la salud a aquellos cuyo peso varía de un país al otro en función de la estructura de cada sistema de salud: impuestos generales y específicos, contribuciones de seguridad social recaudadas mediante los impuestos a la nómina (otros impuestos y contribuciones) y desembolsos del hogar.

Tal como lo define la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2007), el gasto del hogar en los servicios de salud abarca dos tipos: gastos directos conocidos como gastos menores de salud, que incluye desembolsos del hogar relacionados con la salud como hospitalizaciones, procedimientos ambulatorios y medicinas que son pagos netos, es decir, aparte de cualquier reembolso que pueda ser recibido por parte de un sistema de atención de salud o seguro; gastos indirectos que son desembolsos para planes de atención médica prepagados, seguro médico privado o contribuciones al seguro público.

Los gastos menores de salud son contrarios a la noción de responsabilidad compartida o diversificación de riesgos. Además de sus efectos relativamente negativos en el bienestar, en algunos casos pueden ser potencialmente ineficientes; por ejemplo, cuando son el resultado de altos precios de las medicinas y servicios sobrevalorados en ciertos mercados o la prestación de servicios innecesarios. Por lo tanto, disminuir tales gastos representa un desafío complejo por ser afrontado en el camino hacia lograr una red de seguridad social más universal basada en la responsabilidad compartida.

La proporción de los hogares en Latinoamérica sin gastos menores de salud es únicamente 23.7% (Cepal, 2013). Notamos al principio de este capítulo que la capacidad total adquisitiva (la cual es definida como el total del gasto del hogar menos el gasto de subsistencia en la alimentación) en Latinoamérica es de 62.8% del total del gasto del hogar (Cepal, 2013). De esta capacidad adquisitiva, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que el 7% corresponde a los gastos menores de salud; pero esto es un promedio para todos los hogares; para los que sí cuentan con gastos de salud menores en Latinoamérica constituyen en promedio un considerable 9% de capacidad adquisitiva. Éstos son los resultados de que el gasto público no asegura el acceso universal a los servicios básicos de salud.

Los hogares en los quintiles de ingresos inferiores gastan proporcionalmente más en medicinas, mientras que la proporción que se gasta en cuidados especializados aumenta conforme incrementa el ingreso. Esto puede sugerir que una falta de protección social lleva a los grupos más pobres a automedicarse durante episodios de enfermedad (Cepal, 2013). La incidencia de gasto de bolsillo en la salud varía de acuerdo con el quintil de ingreso y muestra una diferencia visible en la incidencia entre los hogares pobres y los que no son pobres. Entonces, sorprende que la incidencia de pobreza (medida contra la línea de subsistencia) es mayor entre los hogares sin gasto, especialmente en países con baja cobertura de seguro de salud. Las condiciones socioeconómicas adversas de aquellos viviendo en estos hogares significa que normalmente no pertenecen a un sector saludable de la población o que tienen

buenos niveles de cobertura de seguro, la falta de gastos menores para la salud parecería sugerir una incapacidad de incurrir en gastos adicionales entre algunos de los pobres.

Pero aún hay otra dimensión crítica al gasto en la salud en Latinoamérica. A diferencia de Asia del Sur y África, la mayoría de países en Latinoamérica, al igual que en China, están más allá de su periodo de dividendo demográfico y se estará avejentando rápidamente en las décadas venideras. Para 2060, una de cada tres personas estará en esta categoría. En Brasil, la proporción de adultos mayores será más del triple, de 10% del total de la población en 2010 a 33% en 2060. También se espera un cambio considerable en Chile (donde este grupo irá de 13% de la población en 2010 a 34% en 2060) y México (de 9% a 27% durante ese mismo periodo). La rapidez de este cambio es sin precedentes. A causa del rápido declive en la fertilidad en estos países, la población se avejentarán más rápidamente que en los países europeos. Dentro de 16 años, la proporción de personas mayores en la población de Chile igualará a la actual población en España; Brasil alcanzará ese nivel dentro de 25 años y México dentro de 30 años.

Las poblaciones de estos tres países están entre las más longevas en Latinoamérica. Sin embargo, los rápidos y sostenidos incrementos en el pronóstico del gasto en la salud para ellos son probables de ocurrir en los demás países de la región, ya que presentarán tendencias gemelas de envejecimiento de la población y un rápido crecimiento económico.

Un estudio acerca del gasto fiscal en las áreas de salud, pensiones y educación encontró que, para muchos gobiernos en la región, financiar el sector salud probablemente presentará un mayor reto que financiar las pensiones (Miller, Mason y Holz, 2009). El impacto del envejecimiento de la población es probable que sea tan grande en Latinoamérica como en Europa. La magnitud del crecimiento en la atención de la salud provocará una gran transformación social al surgir la atención de salud como un sector económico clave. Los grandes aumentos en el tamaño del sector salud en Latinoamérica son inevitables.

En México, la implementación del seguro popular, un programa de seguro de salud universal financiado públicamente, hace diez años atrás ayudó a mejorar ciertas medidas de rendimiento en la salud, pero la mayoría de los indicadores de salud permanecerán inquietantemente deficientes y el sistema es altamente fragmentado e ineficiente. Por ejemplo, la expectativa de vida de 74 años aún es 6 años menor al promedio de la OCDE; las tasas de mortalidad infantil están entre las más altas en Latinoamérica; la mortalidad a causa de cardiopatía isquémica va en aumento aun cuando está disminuyendo en

casi todos los demás países de la OCDE; la tasa de obesidad es la segunda más alta entre la OCDE; y casi uno de cada seis adultos es diabético (OCDE, 2014).

Mejorar la atención de salud requiere de una mayor eficiencia en el gasto de salud. Actualmente, el gasto público en México de salud es 6.2% del PIB, considerablemente menor al promedio de 9.3% de la OCDE. Por su parte, los gastos administrativos de 9.2% del total del gasto de salud son los más altos en la OCDE y no han disminuido durante el transcurso de la última década. Asimismo, el parámetro de gastos menores es casi del 50% del total del gasto de salud, el más alto en la OCDE. El alto gasto menor lleva a las familias a la pobreza, compensando los efectos benéficos de los programas sociales como Oportunidades (Lustig, 2007).

Una fuente de ineficiencia en el sector salud es que la actual atención de salud se está brindando mediante redes segmentadas, cada una contratando a su propio personal, sin ninguna sinergia y la alta duplicación y titularidad son determinadas por el estatus laboral. Los proveedores más grandes son el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) para personas en el empleo formal y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para los empleados de función pública. El seguro popular cubre las demás familias, ayudando de esa manera a lograr una cobertura completa de la población. Sin embargo, dicha cobertura no se traduce en una igualdad de acceso. Por ejemplo, la cifra de consultas especializadas ambulatorias por cada 1000 afiliados es de 47 consultas para el seguro popular, comparado a 101 para el IMSS; y la cifra de medicamentos recetados que no pueden ser dispensados por el farmaceuta debido a un faltante de inventario es de 33% para el seguro popular, comparado a únicamente el 3.6% para el IMSS. Como consecuencia, hay grandes diferencias en los resultados de salud entre los afiliados del IMSS y los demás. Más aún, ya que el tratamiento para algunas enfermedades comunes y devastadoras es excluido del seguro popular, el gasto de bolsillo de sus afiliados en medicamentos y diagnósticos es de 456 pesos mexicanos por consulta, comparado a 114 pesos dentro del IMSS. El hecho es que los pobres gastan una porción mucho mayor de sus ingresos en la atención de salud que los adinerados, esto resalta la urgente necesidad de una reforma.

Reducir la hambruna es una contribución a la reducción de la malnutrición al igual que mejora los resultados de salud. Para este propósito, varios gobiernos en Latinoamérica han iniciado programas para abordar la hambruna, por ejemplo, Brasil (el programa *Fome Zero*) y México. El gobierno mexicano ha comenzado a renovar varios programas sociales, entre los que se puede mencionar la Cruzada Nacional Contra el Hambre que busca ayudar

a 7 millones de personas con hambre mediante la agrupación de recursos humanos y financieros de varios programas en el nivel federal, estatal y municipal. Aunque la desnutrición severa no es un gran problema en México, este programa podría sacar a las personas de la pobreza, disminuir la mortalidad infantil y mejorar la inclusión (OCDE, 2015a).

El mayor cambio en la eficiencia de la asignación del gasto social se llevó a cabo en Latinoamérica cuando los gobiernos impulsaron la expansión de ayuda social en la forma de transferencias monetarias condicionadas (TMC) para fomentar un aumento en la demanda para ambos servicios de educación y salud, una forma que rara vez se había tomado en otros países en desarrollo hasta el momento. La Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México (iniciado en el año 2002) han disminuido la pobreza, fomentado la formación académica y ayudando a amortiguar el ingreso durante las recesiones económicas (Coneval, 2012). A pesar de un aumento presupuestario real del 126% entre el 2006 y 2012, la tasa de pobreza en México aún ascendió de 42.9% a 52.3% durante el mismo periodo, lo que refleja principalmente los efectos sociales de la recesión. Ha sido reemplazado por un programa nuevo: Prospera, con el que todos los beneficiarios continuarán recibiendo el apoyo que han obtenido hasta el momento, pero será complementado mediante nuevas herramientas para ayudarles a mejorar su potencial productivo. Específicamente, la niñez puede ahora recibir becas para la universidad o colegio técnico, y aquellos en busca de un trabajo tienen prioridad dentro del Servicio de Empleo Nacional. Aún más, Prospera facilitará el acceso a la educación financiera, ahorros, seguros y créditos; también permitirá a las familias fortalecer su propio ingreso al tener acceso prioritario a 15 programas. El hecho de que Prospera complementará las transferencias condicionadas de Oportunidades con políticas activas del mercado laboral es también un paso positivo hacia adelante.

Se estima que las reformas sociales de México han de aumentar el gasto público en un monto limitado, el cual será financiado. Pero la combinación del gasto social con ahorros-seguro-crédito y también las políticas activas del mercado laboral es un paso muy importante hacia el mejoramiento de la efectividad del gasto social.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> México tiene una de las tasas de pobreza de adultos mayores más altas en la OCDE. Aproximadamente el 66% de mayores de 65 años (8.6 millones de mexicanos) no tienen acceso a una pensión y 4 millones viven en la pobreza. Para proveer protección de ingreso al adulto mayor, la administración ha propuesto recientemente una Ley de Pensión Universal. Para ayudar a los trabajadores que pierden su trabajo en el sector formal, facilitar el consumo



## Conclusión

En estas observaciones finales nos devolvemos a la tesis central de este capítulo. Reconocemos que, aunque promovemos el papel del Estado en la prestación de los servicios básicos para todos, una prestación estatal es a menudo ineficiente, lo cual se debe principalmente al resultado de financiamiento insuficiente. Sin embargo, es difícil plantear el caso para un financiamiento adicional, dados los problemas de las políticas específicas del sector en el actual patrón de prestación. Hay mucha base para argumentar que ambas eficiencias de asignación y técnica del actual gasto gubernamental en los servicios sociales deja mucho que desear.

Sin embargo, aun con el financiamiento adicional y una mejor eficiencia de asignación y técnica del gobierno y financiamiento del contribuyente, queda el aspecto del contexto organizacional en el que se están entregando los servicios sociales. Si el Estado hubiese estado entregando éstos de manera efectiva en la mayoría de los países en desarrollo, no se estarían muriendo más de 10 millones de niños por causas prevenibles, mil millones de personas no estarían sin agua potable y dos mil millones sin saneamiento seguro, más de 57 millones de niños no estarían sin asistir a la escuela y casi mil millones de personas no serían analfabetas. Si el Estado tiene que convertirse en un instrumento más efectivo para la entrega de servicios básicos, se requiere de una profunda descentralización democrática de la entrega del servicio social. Éste es el tema del siguiente capítulo.

---

y apoyar su búsqueda laboral, la administración ha propuesto un seguro de desempleo. Con la implementación del Seguro de Desempleo y el Sistema de Pensión Universal, México se dirige hacia un sistema de seguridad social universal, independientemente del estatus de empleo. Estas reformas son prioridades clave para reducir la pobreza y desigualdades (OCDE, 2015a).

## CAPÍTULO 5

### REFORMAS DE GOBIERNO PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS SISTÉMICOS DE LA PRESTACIÓN ESTATAL DE LOS SERVICIOS BÁSICOS

---

**M**ientras que el capítulo anterior señaló muchos de los problemas de la prestación estatal —mala calidad, bajo desempeño, limitada capacidad de respuesta y una débil rendición de cuentas— éste se dedica a las posibles respuestas políticas a estos problemas de fracaso estatal. Tal como se menciona en el último capítulo, los problemas de la prestación estatal de los servicios básicos no son resultado únicamente de las limitaciones de recursos e ineficiencias en la asignación, sino también del contexto burocrático y organizacional de la prestación estatal.<sup>80</sup> Aquí nos tenemos que concentrar en el Estado como financiero, proveedor de los servicios y estrategia sobre qué tipo de reformas sistemáticas son necesarias para reducir el fracaso estatal en la entrega de los servicios sociales básicos.

En primer lugar, se examina el contexto organizacional de la prestación estatal y sugiere que la naturaleza del estado poscolonial, incluyendo su naturaleza centralizada, es un factor subyacente que explica el fracaso estatal en muchos aspectos. Posteriormente, se discute los pros y contras de la descentralización; asimismo, argumenta que la descentralización no se debe de

---

<sup>80</sup> Hay una considerable cantidad de literatura acerca del fracaso estatal bajo la rúbrica de la «nueva economía política», también referida como la literatura acerca de la opción racional y búsqueda de rentas. Véase Bates (1988); para una crítica véase Grindle y Thomas (1991), Fishlow (1991) y Streeten (1993).

tomar como un objetivo en sí, lo que nos lleva a elaborar un concepto de descentralización democrática profunda. Más adelante, se muestran los estudios de caso de profunda descentralización democrática, que ha demostrado tener éxito en la prestación de servicios sociales básicos. Finalmente, el último apartado resume el argumento.

## **1. La naturaleza del Estado como el factor en el fracaso estatal de la entrega de servicio**

El Estado ofrece servicios de desarrollo en la mayoría de los países en desarrollo de forma descendente y burocrática a través de ministerios sectoriales hasta el nivel local. Pero esta manera de entrega de servicio anula uno de los mayores recursos de la eficiencia técnica en la utilización de los recursos: la sinergia de las intervenciones en los varios sectores sociales. Si el Estado no se esfuerza conscientemente para asegurar la sinergia entre las intervenciones en los ámbitos de la salud, educación, agua y saneamiento, salud reproductiva y nutrición dentro de una ubicación geográfica (tal como discutimos en los capítulos 1 y 2), dicha sinergia latente no se realizará. Pero el Estado es incapaz de entregar estos servicios de una forma integrada, siempre y cuando esté operando de manera vertical. La acción intersectorial se desencadena mejor a través de la «voz» a nivel local, con la planificación en un nivel de pueblo/municipio. Si la voz colectiva a nivel local ejerce presión sobre los funcionarios para responder a las necesidades y demandas locales en vez de dar servicios meramente basados en la determinación de asignación de recursos por toma de decisiones de mayor nivel y burocrático, resultarán dos beneficios: la sinergia entre las intervenciones a través de los sectores y la entrega efectiva de los servicios públicos individuales.

Con el transcurso de los años, las reformas en la burocracia han enfrentado numerosos problemas de diseño e implementación. El personal de los centros de salud no se presenta con regularidad y el ausentismo docente es descontrolado en muchos países. Las reformas de incentivos se enfrentan a las normas del servicio civil y los salarios son ajenos al mérito. Ha sido difícil implementar una supervisión reforzada, en parte debido a los problemas políticos y la tendencia de los niveles jerárquicos superiores de prevenir la acción punitiva. De hecho, si los altos funcionarios en la jerarquía no protegen a los más bajos, es decir, los que tienen que tratar más con el público, no habría jugada para éstos.

La estructura estatal en la mayoría de los países de bajos ingresos es altamente centralizada por varias razones, entre ellas porque fue heredado de las administraciones coloniales cuyo propósito era su propia preservación y la preservación de su condición de distinción y distanciamiento del pueblo que gobernaban; su función era la de mantener la ley y el orden en el país como un todo y asegurar un nivel mínimo de servicios (por ejemplo, agua, electricidad), de infraestructura en áreas urbanas (donde usualmente vivían sus funcionarios). Estas funciones debían mantenerse con el objetivo de la obtención de la plusvalía para que la metrópoli continuara sin problemas ni sobresaltos (Dutt, 1903). Dicha plusvalía hizo posible que los funcionarios del estado colonial disfrutaran de un nivel de vida que era más o menos acorde con el de su tierra natal y, por supuesto, mucho mayor que la de la vasta mayoría de nativos que gobernaban.

Una estructura administrativa centralizada servía a los propósitos de distinción para su personal y para la obtención de la plusvalía. El estado poscolonial heredó las funciones de la administración colonial: mantener la ley y el orden, recaudar impuestos, defensa, relaciones exteriores y asegurar un nivel mínimo de infraestructura, particularmente los ferrocarriles para transportar los bienes hacia los puertos; pero se agregaron algunos desarrollos asociados con la obtención de plusvalía, los cuales eran mínimos hasta el momento.

En los países de Latinoamérica con ingresos medianos —a pesar de haberse independizado del gobierno español o portugués durante el primer cuarto del siglo XIX—, el estado poscolonial había heredado la naturaleza autoritaria del estado colonial. La desigualdad en los activos, especialmente la titularidad de tierras, reforzaba este estado centralizado y las dictaduras militares (a excepción del alto triunfador Costa Rica, el cual no tenía ejército y también llevaba a cabo elecciones democráticas regulares) eran el orden del día en el siglo XX hasta finales del tercer cuarto de siglo. Por lo tanto, el estado poscolonial era bastante centralizado, como en los países del Sur de África y Asia que habían surgido como independientes de la colonización después de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de funciones del Estado, tanto en Latinoamérica como el resto del sur, crecieron bajo regímenes de industrialización de sustitución de importaciones.

Desde 1950, las funciones de desarrollo crecieron sistemáticamente en todas partes durante las últimas tres décadas. La prestación de la infraestructura física creció para incluir la prestación de la infraestructura social (salud y educación). Además, involucró la formación y adquisición de los servicios e instalaciones productivas (banca, seguros y comercio). Los monopolios y

sectores empresariales creados por medio de esta ampliación de las actividades de desarrollo también crearon un terreno fértil para los políticos, burócratas y funcionarios de niveles inferiores en busca de rentas. El panorama para los buscadores de rentas creció tanto como fue posible argumentar que el Estado se había vuelto predatorio para finales de la década de los setenta del siglo pasado mientras permanecía en desarrollo.<sup>81</sup> Pero el crecimiento económico, comparado con el estancamiento económico de los tiempos coloniales, permitió que prosperaran los buscadores de rentas.

Esto no es sorprendente dado que la estructura del estado poscolonial simplemente se superpuso a la estructura estatal colonial existente. La existencia de elecciones quinquenales (cada 5 años) pudo haber reemplazado el estado autoritario sin representación, pero la separación de la estructura de su ciudadanía sobrevivió. En Latinoamérica, la naturaleza no-representativa de la mayoría de los gobiernos (a excepción de los estados minoritarios) fue caracterizado por ya sea un gobierno directo mediante una junta militar o por políticos civiles con gran dependencia sobre la militar (Collier y Hoeffler 2006; Ames, 2002).

Lo que cambió drásticamente fue la naturaleza del personal en el liderazgo burocrático/político. El burócrata colonial tenía relativamente poca razón de ser un buscador de rentas a nivel personal; su objetivo principal era facilitar la obtención de plusvalía de la metrópoli. Los administradores coloniales en África Subsahariana o Asia podían permitirse ser de moral recta aun en la ausencia de la democracia y mucho menos de rendir cuentas al pueblo. El papel político del estado colonial era la obtención de la plusvalía, no necesariamente el enriquecimiento personal. Cuando se sabía que los administradores de mayor rango eran rectos, había menos oportunidad para los funcionarios estatales de nivel medio e inferior de enriquecerse. Pero el papel de desarrollo y expansión de los estados poscoloniales y el crecimiento en la base fiscal del Estado creó las condiciones para que los líderes gubernamentales —tanto en las ramas legislativas como también en las ejecutivas— se enriquecieran en todos los niveles de la maquinaria gubernamental. Aún peor, la total indiferencia a la noción del «servicio» por parte del llamado servicio civil podría ser premiada con la protección política o la protección

---

<sup>81</sup> Esta historia aplica en gran parte del sur de Asia al igual que en África Subsahariana, el Caribe y Latinoamérica, naturalmente con ciertas variaciones acerca de este tema tan amplio. Para el sur de Asia véase Bardhan (1984) y Wade (1985 y 1990). La historia es más complicada en gran parte de Asia Oriental, que puede consultarse más ampliamente en Khan (2001), y Latinoamérica, Ames (1977) ofrece más detalles al respecto.

por parte de burócratas superiores. En Latinoamérica, las dictaduras militares no eran ideales para motivar una cultura de democracia o rendición de cuentas entre los funcionarios civiles locales: entre más cercanos estén los estados de Latinoamérica a las fronteras de Estados Unidos, más dominante es la producción de drogas, la exportación de drogas para la demanda insaciable de los vecinos del norte y los vendedores de drogas que dominaban la sociedad civil y empezaron a controlar los instrumentos de poder, superando el monopolio de violencia propio del Estado.<sup>82</sup> En tales condiciones, si el funcionario público local (docente de escuela, doctor o enfermera, ingeniero hidrólogo) obedece únicamente a una autoridad distante, este primero puede ignorar a sus clientes con impunidad y con poco temor a sanciones.

Si los servicios básicos de ampliación de capacidades han de ser una realidad para todos, se necesita un Estado genuinamente integrado con el resto de la sociedad (en vez de apartarse de ella); además, tener una relación de reciprocidad e interdependencia mutua con la sociedad civil. Ese tipo de Estado no será una estructura en sí ni por sí sola. No es como si el Estado no fuera actualmente «responsable». Para la serie de redes completa (el capitalista, los terratenientes, la aristocracia laboral) los dos conjuntos claves del personal (burócratas y políticos) ya son responsables en cierta medida. Entonces, la estructura estatal en realidad sí está integrada dentro de las redes en la sociedad. Pero el tipo de responsabilidad que le interesaría a los ciudadanos pobres es la del nivel comunitario de los funcionarios del Estado del nivel más inferior, tanto los funcionarios elegidos (es decir, los políticos) como los funcionarios públicos (por ejemplo, enfermera/partera, docente de escuela, ingeniero hidrólogo). Sin esa responsabilidad, los servicios no se pueden brindar de manera efectiva. Tampoco se puede llevar a cabo la sinergia de las intervenciones en la salud, educación, nutrición, agua y saneamiento sin esa responsabilidad.

Mientras tanto, los intermediarios explotan la separación entre la acción gubernamental bien intencionada del centro y el pueblo donde la escuela (o centro de salud) está ubicada para estropear los objetivos del primero. Bajo tales circunstancias es raro que solamente el control jerárquico de los

<sup>82</sup> Por ejemplo, en México, el partido político dominante desde 1991, el PRI, había llegado al siglo XX con un *modus vivendi* con varias mafias narcotraficantes. Cuando una nueva coalición no-PRI, que llegó al poder a inicios del 2000, intentó controlar la mafia narcotraficante, ésta última reaccionó con fuerza; cuando el PRI regresó al poder a final de la nueva coalición después de 12 años, no se logró frenar la permeabilidad al estado por parte de los narcotraficantes en diferentes partes del país.

funcionarios sea efectivo. De hecho, sin que el estado «facilite» la voz y acción colectiva, la cual surge como un contrapeso a estos intermediarios, no se puede llevar a cabo la entrega de servicios y, por lo tanto, los funcionamientos en el sentido que Sen (2000) los discute (ver capítulo 2), ya que el pobre tiene limitada opción de «salida»<sup>83</sup> en el sentido de Hirschman (1970), por lo que la «voz» funciona por sí sola.

¿Pero podrá la descentralización mejorar la efectividad del Estado en todas las áreas bajo su jurisdicción? El gobierno central es mejor para las tareas con economías de escala, aquellas que dependen de la mejor recaudación de finanzas y poderes regulatorios (instalaciones de intensivo uso de capital, experiencia técnica, financiamiento, supervisión, capacitación). La ventaja de la descentralización es que se puede traer mejor información local (que los de afuera carecen) para aplicarlo en la selección y dirección de los programas gubernamentales y a la reducción de la autoridad de los burócratas centrales, quienes no enfrentan las presiones de la responsabilidad directamente de los ciudadanos. También deja la toma de decisiones en manos de aquellos quienes no sólo tienen la información local, sino también pueden aumentar la flexibilidad de los programas públicos en respuesta a las condiciones locales. A continuación argumentamos que tal descentralización es crucial para la ampliación de capacidades humanas.

## 2. Capacidades, democracia y descentralización

Para Amartya Sen (economista galardonada con el Nobel), la «capacidad» de una persona se refiere a las combinaciones alternativas de funcionamientos que le son posibles; es decir, «la capacidad es por lo tanto una libertad» (Sen, 2000, p. 75). Los funcionamientos son cosas que una persona puede valorar hacer o ser; por ejemplo, las sencillas —como saber leer y escribir, estar bien alimentado y ser libre de enfermedades prevenibles— o las complejas —como ser capaz de formar parte de la vida comunitaria y tener respeto propio—.

Nuestra sugerencia es que un grupo de funcionamientos sencillos están vinculadas de forma sinérgica a los funcionamientos más complejos de la vida real. Por ejemplo, los funcionamientos sencillos (tener educación académica hasta el nivel primario) son muy difíciles de alcanzar sin ser capaz de participar en la sociedad. En resumen, es posible realizarlos por separado,

<sup>83</sup> Se discute más del grado de selección en diferentes contextos en el siguiente capítulo.

pero en la práctica a menudo es imposible para los pobres llevar a cabo los funcionamientos más sencillos sin la participación de los complejos. La relación se mantiene a la inversa también, es decir, con los funcionamientos del alfabetismo y buena salud las personas tienden a ser «participantes» más efectivos en la sociedad. Sin embargo, ése no es el tema de este capítulo.

En nuestra elaboración del enfoque de capacidades se requieren de tres extensiones con el fin de hacer nuestro enfoque operacional. Primero, la distinción de Sen (2000) entre los funcionamientos sencillos y complejos es muy hermética; en la vida real hay una interdependencia mutua entre los funcionamientos sencillos y complejos que este autor no reconoce. Segundo, la formulación del mismo especialista sobre el enfoque de capacidades se concentra exclusivamente en el individuo, ignorando la capacidad colectiva. Tercero, su enunciado de la democracia como una condición deseable para la ampliación de capacidades humanas es concebida errónea y únicamente en el nivel nacional, cuando lo que más importa para una participación genuina es la participación local llevada a cabo únicamente mediante una profunda descentralización democrática. Para unir los tres puntos, el funcionamiento complejo de participación que postula el enfoque necesita ser contextualizado no en un nivel individual, sino en el nivel de *comunidad (voz colectiva y acción colectiva)* para tener un uso operacional. A menos de que sea ampliado, ninguno de los funcionamientos sencillos (por ejemplo, la facultad de leer y escribir) podrán ser llevados a cabo fácil o rápidamente aun en estados democráticos (nominales/formales).

La discusión anterior sugiere que la descentralización de los servicios sociales es una respuesta apropiada a los problemas de fracaso del Estado. Es bien conocido que el ingreso per cápita de un país está altamente correlacionado con la calidad del gobierno, medido de cualquier manera. En años recientes, ha habido mucho debate académico acerca de las ventajas y desventajas de la descentralización. Pero el *tipo* de descentralización sí importa, la cual puede ser fiscal, política o administrativa. La primera se da cuando la recaudación de ingresos y gastos son descentralizados a las autoridades locales; la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo no están en posición de descentralizar mucha recaudación de ingreso, excepto los asuntos limitados, a las autoridades locales. La segunda implica que las autoridades locales no son nombradas, sino elegidas directamente por el pueblo. Por último, la tercera (por sí solo, sin estar acompañada por la descentralización política o fiscal) implica que las funciones y funcionarios sean transferidos a una autoridad local, nombrada por un gobierno central/provincial, sin darle necesariamente mucho poder de recaudación de



ingreso. Por motivos de espacio, no podemos entrar en detalle en estos tres tipos de descentralización.

A comienzos de la década de los noventa del siglo pasado se reconoció que cada vez más, dado que el control jerárquico no es exitoso para garantizar la prestación de servicios, se necesitaba de la descentralización. Dicha década se ha caracterizado por la propagación de la democracia en el mundo en vías de desarrollo, especialmente en África y Latinoamérica; para finales de esa misma década, más de cien países tenían gobiernos democráticamente elegidos, casi el doble de los que había para finales de la década de los ochenta del siglo pasado (Banco Mundial, 1999). De igual forma, también se caracterizó por la propagación de la descentralización. Por ejemplo, en Latinoamérica, con la excepción de unos pocos países pequeños, prácticamente todas las autoridades legislativas y ejecutivas son ahora elegidas en 13 000 unidades de gobiernos locales. Asimismo, India, Indonesia y Filipinas instauraron esfuerzos de descentralización a gran escala.

Desafortunadamente, a menudo este esfuerzo de descentralizar en muchos países coincide con un esfuerzo internacional por parte de contribuyentes potentes para promover la descentralización. Las instituciones financieras internacionales (IFI) lanzaron su campaña neoliberal, «la retirada del Estado», que a menudo incluía entre sus elementos a la descentralización. Las IFI han intentado recortar las funciones del Estado a un nivel similar (aunque no igual) al del estado colonial. Sustentar esta noción neoliberal del estado minimalista es una noción de fracaso del mercado; el Estado debería de intervenir únicamente cuando sea probable que haya un «fracaso del mercado» (por ejemplo, la salud básica, educación básica e infraestructura).

No es de sorprenderse que la descentralización continúe enfrentando muchos problemas. Mientras que la descentralización se propagó rápidamente durante la década de 1990, la experiencia de ella no ha sido tan exitosa como uno esperaría. Tanzi (1996) argumenta que los burócratas locales pueden estar mal capacitados y por lo tanto ineficientes en entregar los bienes y servicios públicos. Esta crítica reconoce el tema verdadero: la falta de capacitación, que impide la efectiva descentralización y su implementación.

Además, la descentralización puede que no sea apropiada si hay problemas administrativos de coordinación a través de las jurisdicciones. Los efectos de derrame de las decisiones a través de las jurisdicciones pueden ser ignoradas por cada una de las comunidades individuales en un sistema descentralizado, pero puede ser interiorizado por el gobierno central. Esto es particularmente relevante para la inversión del transporte por carretera y

comunicación, erradicación de enfermedades contagiosas, control de la contaminación y la eliminación de desechos.

Quizás el aspecto más importante acerca de la descentralización surge de los conflictos distributivos.<sup>84</sup> La mayoría de países en desarrollo son caracterizados por una notable desigualdad social y de ingreso; bajo las circunstancias el problema de «captura» de las agencias gobernantes locales por la élite local puede ser severa, dejando a los pobres muy vulnerables. Bardhan y Mookherjee (2000) argumentan que el problema de captura puede ser más severo en el nivel local. Por ejemplo, hay costos fijos para organizar los grupos de resistencia o de presión; los pobres pueden ser los más desorganizados en el nivel local que en el nivel nacional donde pueden agrupar sus capacidades organizadoras. También las colusiones locales entre los grupos élite pueden ser más fáciles en el nivel nacional.<sup>85</sup> Éste es especialmente el caso cuando la propiedad de los activos es bastante desigual en el nivel local o hay estratificación social. Por ejemplo, en las organizaciones de nivel comunitario socialmente homogéneas de Japón o Corea pueden trabajar mejor en el cumplimiento de normas cooperativas. Asimismo, Putnam (1993) sugirió, sobre la base de diferencias regionales en Italia, que las redes sociales «horizontales», es decir, entre personas con semejanza en posición y poder, son más efectivos para generar confianza y normas de reciprocidad que las «verticales».

Otro aspecto distributivo se refiere a las disparidades geográficas. En muchos países, la descentralización ha resultado en el agrandamiento de brechas entre las provincias/estados que ya estaban en mejores condiciones y aquellos que estaban en peores condiciones. El primero progresa y el último se rezaga aún más. Una manera de evitar este problema es asegurar que existan transferencias entre provincias/estados. Esto puede llevarse a cabo únicamente mediante un mecanismo central.

En este capítulo proporcionamos evidencia que ciertos tipos de descentralización son más efectivos que aquellos practicados ampliamente hasta ahora. Actualmente, hay una creciente evidencia donde el centro actúa para permitir la articulación de la voz por la comunidad local, los funcionarios del Estado tienden a responder de manera positiva a tales presiones de nivel local

---

<sup>84</sup> Ver Bardhan y Mookherjee (2000) para un marco teórico para la evaluación de las compensaciones involucradas en la delegación de la autoridad a una burocracia central en vez de un elegido gobierno local para la entrega de servicios públicos desde el punto de vista de objetivo y efectividad de costo de los programas de gasto público en los países en desarrollo.

<sup>85</sup> Por lo tanto, la formulación de políticas en el nivel nacional puede representar mayor compromiso entre las plataformas políticas de los diferentes partidos.

(Tendler, 1997; Mehrotra, 2002). Hay una dinámica tripartita entre el gobierno del Estado (central o gobierno estatal en un país federal), la autoridad local y la sociedad civil, que asegura la efectividad de la entrega del servicio. Llamamos a este enunciado a través de los niveles de gobierno como una «profunda descentralización democrática» para enfatizar de manera simultánea su profundidad (a través de los niveles) al igual que su inherente dependencia sobre la verdadera participación democrática.

Los servicios sociales básicos más cercanos a las necesidades del pueblo más pobre —centro de atención primaria, escuelas, servicios hidráulicos— son generalmente gestionados por burócratas y empleados del gobierno quienes informan a sus superiores dentro de los ministerios de línea vertical. Tales empleados del gobierno rara vez sienten un fuerte sentido de responsabilidad con los vecindarios que administran. Nosotros argumentamos que para hacer a los estados responsables con respecto a la entrega de servicios básicos se requiere los siguiente:

- a) Un estado funcional (no uno «fracasado») y una capacidad estatal más efectiva tanto en el nivel central como local.
- b) Habilitar a la autoridad local para que sus funciones, funcionarios y finanzas sean devueltas por las autoridades centrales.
- c) Con base colectiva, la «voz» enunciada por la sociedad civil por medio de instituciones habilitadas por el Estado.

Sin embargo, la simple existencia de estas tres acciones no equivale a una herramienta efectiva para la entrega de servicio. Las relaciones entre estos tres niveles son críticas: las autoridades locales deben experimentar presiones tanto desde arriba (para rendir cuentas a los gobiernos nacionales) y desde abajo (para la prestación de servicios a los ciudadanos locales). Por lo tanto, la descentralización exitosa requiere de establecer una dinámica tripartita entre los gobiernos locales, sociedad civil y un gobierno central efectivo (Tendler, 1997; Mehrotra, 2002). La combinación de los tres elementos mencionados va a asegurar la entrega efectiva de servicios.

Sin una *autoridad estatal efectiva* el gobierno central no puede delegar el poder a la autoridad local. La descentralización asume la coordinación entre niveles de gobierno y requiere una mayor regulación —no menor— para garantizar la transparencia, responsabilidad y representación básica. El Estado tiene que supervisar, regular y sancionar, si es necesario, a las autoridades locales para que las personas pobres realmente se puedan beneficiar de la reforma política; asimismo, tiene que movilizar recursos suficientes para

delegar a las autoridades locales. Cuando se descentraliza un estado débil los problemas surgen. En Ucrania, por ejemplo, ha resultado difícil para un gobierno central débil mantener a los gobiernos locales funcionando con recursos limitados y poca o ninguna participación de la sociedad civil en el nivel local (Blair, 2000).

Cuando los estados débiles delegan el poder es porque a menudo está ubicando a las élites locales; así, causan lo que Mamdani (1996) ha llamado un «despotismo descentralizado», en vez de aumentar el espacio democrático. En África Subsahariana, los regímenes centralizados han intentado controlar las áreas rurales al nombrar a sus propias personas en el nivel local, lo cual es lo opuesto de compartir el poder político y aumentar la responsabilidad local (Turner y Hulme, 1997). Tales acciones no pueden entregar los resultados de desarrollo deseados. De igual forma, la descentralización en Papúa Nueva Guinea ha sido más para evitar la disolución de un país bajo la presión de los movimientos secesionistas. Los esfuerzos de descentralización del gobierno han sido debilitados por las dificultades que enfrenta el gobierno nacional al intentar asegurar la integridad territorial (PNUD, 2003). Un gobierno militar puede ser fuerte, pero eso no se traduce en una capacidad estatal efectiva; un gobierno democrático es más probable a ser receptivo a la voz de las comunidades.

Una descentralización efectiva también necesita de *autoridades locales a las que se les han delegado las finanzas, funciones y funcionarios*. Las responsabilidades para la entrega de servicios sociales deben ser delegadas a las autoridades a través de medios legislativos o constitucionales que transfieran el control de las funciones al igual que de los funcionarios; pero sin el financiamiento adecuado ellos no pueden desempeñar sus funciones. Sólo queda resolver si las autoridades locales deberían de recibir concesiones únicamente por parte del centro o si también deberían de tener autoridad local para aumentar los impuestos; en cualquiera de ambos casos es el suficiente financiamiento lo que determinaría su éxito.

Finalmente, al formar las autoridades locales el gobierno central también debería de crear *mecanismos institucionales para asegurar que la voz de la ciudadanía sea escuchada* a través de los mecanismos formales por parte de las autoridades locales. Por supuesto, el nivel de organización de la ciudadanía va a ser un determinante crítico de que estos mecanismos creados serán utilizados realmente.

No hay nada automáticamente a favor de los pobres sobre la descentralización y asegurar que estos tres actores (el Estado, las autoridades locales y la ciudadanía) interactúan para mejorar las vidas de las personas pobres,

pues es un reto difícil. Además, los grupos dominantes pueden envolver a las autoridades locales.

### 3. Estudio de casos

Este apartado proporciona evidencia de casos de profunda descentralización democrática donde hubo una impresionante respuesta en la prestación de servicios sociales en diferentes regiones (incluyendo Latinoamérica). Sobre la base de esta evidencia se sacaron algunas conclusiones generales acerca de cómo las reformas de gobierno pueden impactar de manera significativa la efectividad de los servicios básicos, que son la base para la adquisición individual de funcionamientos y capacidades para el pobre. A diferencia del capítulo 1, donde se discutió sobre las políticas de los *países* altamente desarrollados como un conjunto, aquí discutiremos los ejemplos exitosos de *sectores* en otros países donde ha funcionado una profunda descentralización democrática. De hecho, mientras que la descentralización se ha propagado con rapidez durante la década de los noventa del siglo pasado, como lo indicamos anteriormente, no hay muchos ejemplos de éxitos notables. Los estudios presentados a continuación son de casos donde la descentralización democrática ha asegurado una mejora significativa en los servicios básicos.

Metodológicamente, uno puede preguntarse si la evidencia del estudio de caso puede proporcionar apoyo convincente para demostrar cómo la prestación del servicio es provista de manera más efectiva por los gobiernos locales. Sin embargo, no estamos abogando por un modelo anterior, sino por uno nuevo, que debe tener los tres elementos indicados anteriormente. La evidencia sobre su uso no está tan extendida para que podamos citar una gran cantidad de estudios o encuestas de países cruzados.

Por lo tanto, el argumento tiene que depender de los estudios de casos. Pero estos no son estudios de casos de pequeños proyectos, sino de programas que afectan a las grandes ciudades, así como provincias enteras en los países federales donde viven millones de personas y demuestran que es posible ir a escala. El Estado pudo haber fracasado en muchas partes del mundo, pero hay una creciente evidencia de éxito de éste en la entrega efectiva de servicios básicos.

Los casos de profunda descentralización democrática son obtenidos de áreas urbanas o rurales, ya sea de bajos o medianos ingresos, de Latinoamérica,

Asia del Sur y África;<sup>86</sup> igualmente, hay estudios de casos que se toman de la experiencia en diferentes sectores, por ejemplo, salud y educación; además, no estamos argumentando que todos los tipos de servicios deberían de ser brindados de una manera descentralizada, sino únicamente los básicos.

*a. Profunda descentralización democrática  
en el estado de Ceará, Brasil*

El primer ejemplo se obtiene del estado de Ceará,<sup>87</sup> cuya población asciende a 7 millones, en el área pobre del noreste de Brasil. Se asumió un gobierno nuevo en 1987, cuando las obligaciones del pago de nómina en esa localidad estaban consumiendo el 87% de los ingresos del Estado, lo que dejaba muy poco para los gastos no salariales, la inversión pública y la amortización de deudas; a los funcionarios no se les pagó por tres meses. El Estado intentó superar los problemas en la entrega de servicio al formar una alianza con los trabajadores locales y comunidades. Las iniciativas pusieron presión sobre las municipalidades superiores e inferiores para mejorar su desempeño en la salud pública, ampliación agrícola, alivio de la sequía y construcción de infraestructura tales como escuelas.

El nuevo gobierno tomó medidas que disminuyeron la porción de los salarios a 45% en 1991, mientras que las transferencias federales iban disminuyendo (Tendler, 1997). Sólo unos pocos años después de que iniciara el programa preventivo rural, la cobertura de vacunación contra el sarampión y la polio se triplicó de 25% a 90% de la población infantil y la mortalidad infantil había disminuido de 102 de cada 1000 a 61 de cada 1000 partos vivos. Por estos logros, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su acrónimo en inglés) otorgó el premio Maurice Pata a Ceará en 1993 por los programas de apoyo a la niñez; cabe destacar que fue el primer gobierno latinoamericano en obtener esta distinción.

El programa implicaba la contratación de 7 300 trabajadores (la mayoría mujeres) como agentes de salud comunitarios con un salario mínimo y 235 enfermeras de medio tiempo para supervisarlos. Antes que empezara el programa, solamente el 30% de las 178 municipalidades estatales contaban con una enfermera y no tenían doctor ni clínica de salud; además, casi no

<sup>86</sup> Para los estudios de caso africanos, ver Mehrotra y Delamonica (2007).

<sup>87</sup> Ceará es casi del tamaño que en conjunto tienen Portugal, Bélgica y Holanda.

había ningún programa de salud pública. En el mejor de los casos, el alcalde tenía una ambulancia a su disposición y mantenía un pequeño abastecimiento de medicamentos recetados en su hogar, los cuales daba a sus amistades y familiares a cambio de lealtad política. Cuatro años después, el programa empezó en casi todas las municipalidades estatales.

Había una dinámica tripartita que surgió entre la comunidad, el gobierno local y el gobierno central en cada uno de los programas.<sup>88</sup> Tandler afirma acertadamente que «el entusiasmo acerca de la descentralización en el desarrollo de la comunidad hoy en día refleja un gobierno local y una sociedad civil encerrados en una saludable dinámica bidireccional de presiones para la rendición de cuentas que resulte en un gobierno mejorado. En este escenario el gobierno central se ha retirado al sitio de espectador autoritario» (2007, p. 15). Ceará, sin embargo, reveló una dinámica de tres vías que incluía un gobierno central activista, además del gobierno local y la sociedad civil.

Una característica del programa era el uso de agentes de salud que visitaban los hogares para ofrecer consejo y ayuda con las sales de rehidratación oral, vacunación, atención prenatal, lactancia y seguimiento de crecimiento; igualmente, obtenían datos para propósitos de vigilancia de salud. A pesar de que no ganaban más del salario mínimo y trabajaban bajo contratos temporales sin tener ninguna seguridad laboral ni beneficios complementarios, lograron importantes avances en la salud.

La presencia de una autoridad estatal central efectiva es evidente por el número de hechos. La autoridad de nivel estatal insiste en contratar a personas de acuerdo con sus méritos. Aunque los trabajos pagan sólo el salario mínimo y no ofrecen beneficios complementarios, la posición se ha visto como deseable, ya que era un trabajo de todo el año en vez de uno de temporada. Los municipios que lograron la mayor cobertura de inmunización recibieron premios, que aumentaron el prestigio de los agentes en las comunidades.

Los fondos y funcionarios fueron transferidos a la autoridad local. La nueva constitución brasileña de 1988 incrementó los ingresos de que podía disponer el alcalde para los gastos de salud al aumentar las transferencias federales a las municipalidades en una reserva de ingresos con base per cápita para la salud al igual que la educación, tal como señalamos en el apartado de las conclusiones. Esto demuestra que la municipalidad ha sido habilitada con fondos. Además, el departamento de salud del gobierno estatal asumió la

---

<sup>88</sup> En este caso, el gobierno «central» se está usando no en el sentido de gobierno federal, sino estatal (es decir, provincial), el cual en este caso compartiría las características del gobierno central.

responsabilidad de contratar los agentes de salud, quienes contrataron a las enfermeras supervisoras de cada municipalidad; por lo tanto, había un elemento de funcionarios y funciones que se transferiría a la municipalidad.

Hubo otra evidencia de que las funciones se estaban transfiriendo a los empleados municipales. La tarea principal de los paraprofesionales de salud pública es la atención preventiva, pero también estaban autorizados a proporcionar algunos cuidados curativos sencillos, normalmente monopolizados por las enfermeras y doctores. El Estado motivó a estos trabajadores comunitarios a publicar su trabajo y ofrecer un reconocimiento oficial por sus servicios (incluyendo el logro de premios). Los trabajadores llevaron a cabo una variedad más grande de tareas de lo usual. Las tareas adicionales de los casos de Ceará no se agregaron sin ninguna razón a los trabajos existentes. Segundo, la mayor discreción y responsabilidades —que normalmente hacen más difícil la supervisión en las burocracias y hacen más fácil la corrupción y soborno— no ocurrieron a causa de dos tipos de presiones. Los trabajadores querían desempeñarse mejor con el fin de mantenerse a la altura de la nueva confianza que sus clientes les han dado; en sí el producto de disposiciones más adaptadas a sus trabajos y mensajes públicos de respeto por parte del Estado.

También se aseguró la voz. Las campañas de información pública por el gobierno acerca de estos programas han proporcionado a los ciudadanos información nueva acerca de sus derechos a un mejor gobierno y se supone que deben de funcionar los servicios públicos. Se dio un mensaje a los solicitantes que no fueron escogidos para el trabajo de agente de salud: fueron motivados a asegurarse que los agentes de salud siguieran las reglas del programa que consistían en que éstos tenían que vivir en el área en la que trabajaban, laborar ocho horas al día, visitar cada hogar al menos una vez al mes. De esa manera, la comunidad se aseguraba que los agentes de salud desempeñaran adecuadamente sus funciones.

Los datos más recientes sugieren que los logros del Estado fueron mantenidos. Entre 1997 y 2001, la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) disminuyó de 40 a 26 por cada 1 000 partos vivos. El total de muertes en menores de cinco años disminuyó de 12.5 millones en 1990 a 8.8 millones en 2008. El promedio anual de la tasa de disminución aumentó a 2.3% para el periodo 2000 a 2008, comparado al 1.4% en la década de los noventa del siglo pasado. El índice de lactancia exclusiva durante los primeros cuatro meses de vida aumentó de 46 a 61% y la incidencia de malnutrición infantil se redujo a la mitad, es decir, de 14 a 7%. La disponibilidad de servicios de guardería de niños entre 4 y 6 años subió de 66 a 78%.



### *b. Presupuesto participativo en las ciudades brasileñas*

Nuestro segundo ejemplo de descentralización también viene de Latinoamérica: los éxitos como resultado del presupuesto participativo en Porto Alegre (capital de Rio Grande do Sul), Brasil. Mientras que en los capítulos anteriores se habla de la captura del gasto público en el nivel nacional (especialmente para los servicios sociales) de parte de la élite, hay limitada evidencia empírica con respecto al grado de captura por los gobiernos en los niveles inferiores, y que claramente es un área de mayor investigación. Sin embargo, la experiencia exitosa con la profunda descentralización democrática en la ciudad de Porto Alegre desde 1989 —es decir, cerca del mismo tiempo que iniciaron las innovaciones en Ceará— se ha propagado a muchas otras ciudades en Brasil y otros países, y de hecho se ha estudiado mucho (De Sousa Santos, 1998; Baiocchi, 1999; Avritzer, 2000). La Constitución de Brasil de 1998 ha permitido una gran cantidad de descentralización de recursos a las municipalidades. El *Partido do Trabalhadores* (Partido de los Trabajadores), después de presentar un presupuesto participativo a Porto Alegre, ganó las elecciones en 1992 y 1996 en varias ciudades principales (Sao Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitoria) y presentó el mismo presupuesto participativo a través de la participación política directamente por los ciudadanos locales.<sup>89</sup> Únicamente una autoridad estatal confiada puede considerar motivar este nivel de responsabilidad por parte de los ejecutivos hacia el pueblo local; en otras palabras, la responsabilidad no corre verticalmente, sino horizontalmente.

Se asume que las funciones que el proceso de presupuesto participativo está considerando ya están en el ámbito de la autoridad municipal y los funcionarios son responsables ante la autoridad. Las reuniones entre los ciudadanos y los funcionarios ejecutivos tratan de las prioridades de inversión a través de áreas temáticas (educación, salud, transporte, fiscalización, organización de la ciudad y desarrollo urbano); asimismo, revisa las cuentas, evalúa las inversiones pasadas y elige los representantes del Consejo de Presupuesto Participativo.

El aspecto más sorprendente del proceso es la manifestación de la «voz». El proceso involucra dos rondas de asambleas regionales (ya que la ciudad está dividida en 16 regiones), una ronda de reunión intermedia

<sup>89</sup> El ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, quien también lideró el Partido de los Trabajadores, fue el responsable durante la década de los noventa del siglo pasado de presentar esta forma de descentralización democrática profunda.

y de funcionamiento durante todo el año un órgano de Consejería denominado Consejo de Presupuesto Participativo. La asamblea anual de las 16 regiones evalúa en marzo el presupuesto del año anterior y elige los representantes que participarán en reuniones semanales durante los tres próximos meses para descifrar las prioridades de gasto de la región para el siguiente año. Los tres meses que se toman para preparar la segunda asamblea regional involucra las consultas a los vecindarios acerca de temas como el transporte, alcantarillado, regulación de terrenos, centros de guardería y atención de salud; estos hallazgos son reportados en la segunda asamblea, donde dos delegados son elegidos para representar a la región en el Consejo de Presupuesto Participativo para trabajar durante cinco meses en la formulación del presupuesto de la ciudad. El 30 de septiembre de cada año se presenta el presupuesto municipal anual al alcalde, quien puede aceptar o devolver al concejo por su veto, el cual puede modificar posteriormente el presupuesto o anular el veto del alcalde con dos tercios de los votos.

El resultado es que el personal técnico del ejecutivo de la administración de la ciudad ha sido sujeto a un profundo proceso de aprendizaje: sus recomendaciones técnicas deben de ser transmitidas de una manera accesible; su caso debe ser demostrado de manera persuasiva, no de manera autoritaria; y ninguna solución alterna podrá ser excluida sin que se compruebe ser inviable. Se ha sustituido una cultura tecnoburocrática por una cultura tecnodemocrática (De Sousa Santos, 1998).

El contrato político existe entre el ejecutivo y la comunidad; no existe con la legislatura. De hecho, la relación entre el Presupuesto Participativo y la legislatura de la ciudad ha sido uno de los constantes conflictos. De acuerdo con la Constitución, es la legislatura la que debería aprobar el presupuesto municipal. Ahora el Presupuesto Participativo se ha adelantado a esta responsabilidad. Efectivamente sí va a la legislatura, pero la aprobación de dicho presupuesto es una simple formalidad, ya que ha sido justificado por la participación de los ciudadanos movilizados por el Presupuesto Participativo. Sin embargo, el hecho es que la legislatura nunca ha deliberado considerablemente acerca del presupuesto, que no indica en concreto los trabajos por realizarse y, por lo tanto, el ejecutivo tenía bastante permisividad en la implementación del mismo. Esto también crea la oportunidad para los legisladores de influir en la implementación de manera clientelista. Los votos que ellos obtuvieron de parte de sus electores fueron directamente vinculados a los trabajos que lograron incluir en el presupuesto. El sistema Presupuesto Participativo acabó con el régimen clientelista, el cual puso a

los legisladores en una situación conflictiva con el Presupuesto Participativo y el Ejecutivo.

Otra forma que asume la «voz» es que varias organizaciones de la sociedad civil proporcionan un ímpetu político a través de varias reuniones; crean concientización; además, representan e investigan con el fin de lograr los objetivos comunitarios.

El resultado más importante de este proceso de profundización de la descentralización democrática, en la forma de presupuesto participativo, son los indicadores de producción de la entrega de servicios. La porción de la población de la ciudad con acceso a agua y saneamiento ha incrementado de 49% —en 1989, cuando empezó el experimento— a 98% para agua y 85% para saneamiento en 1996. La cobertura de agua potable en áreas urbanas que se situaba en 94% en el 2008 ha permanecido casi sin cambio desde 1990. Al mismo tiempo, la cobertura de agua potable en áreas rurales aumentó de 60% en 1990 a 76% en el 2008. La mayoría del avance en el saneamiento ha ocurrido en áreas rurales, pues durante el periodo 1990-2008 la cobertura para todas las regiones en desarrollo aumentó solamente en un 5% en áreas urbanas y en un 43% en áreas rurales.

La cifra de estudiantes matriculados en escuelas elementales o secundarias también se duplicó durante este periodo. La matriculación en educación primaria ha seguido aumentando hasta el 89% en países en vías de desarrollo, lo cual se refleja por la disminución en la cifra de niños en edad escolar que no están asistiendo a la escuela: de 106 millones en 1999 a 69 millones en 2008. La porción de niñas en este grupo disminuyó globalmente de 57 a 53% entre 1999 y 2008. Es de suponer que los hijos de los que no son pobres ya estaban en la escuela, al igual que ya tenían agua potable y medios sanitarios de deshecho de excretas; por lo tanto, son los pobres lo que se beneficiaron. Una mitad del déficit de la pavimentación de calles fue eliminada durante este periodo. Muchos barrios pobres fueron urbanizados. La proporción de residentes urbanos viviendo en barrios pobres se ha incrementado en más del triple: de 17% en el 2000 (2.9 millones de personas) a un aproximado de 53% en el 2010 (10.7 millones de personas). Todo esto se hizo posible mediante un aumento del 48% en la recaudación de ingresos locales.

Para acabar esta discusión de organizaciones locales: en un estudio clásico de 150 organizaciones de este tipo en países en desarrollo, Esman y Uphoff (1984) dieron calificaciones para el desempeño en el desarrollo rural. Se halló que las organizaciones locales fueron más exitosas con los puntajes más altos cuando la organización fue iniciada por líderes locales. Pero cuando

agencias del exterior, ya sea gubernamental u ONG, enfocaban sus esfuerzos en construir capacidad local en vez de crear organización local para implementar programas externos, los puntajes eran casi tan altos cuando la organización local fue iniciada por líderes locales.

## 4. Resumen

1. El haber esperado responsabilidad de parte de un estado poscolonial era esperar lo imposible porque fue simplemente superpuesto sobre la estructura el estado colonial. Este último fue organizado con la intención de obtener plusvalía; la responsabilidad o transparencia no fue su objetivo. De hecho, era autoritario, extractivo de plusvalías, pero bajo en corrupción, especialmente en las altas esferas gubernamentales. La falta de corrupción en la alta burocracia tuvo un efecto ampliamente saludable en los niveles medios y bajos. Esta estructura fue reemplazada por una (generalmente) democrática, pero dependiente de la búsqueda de rentas para el enriquecimiento personal. La única esperanza que hay para hacer a tal estructura responsable es una descentralización democrática profunda (DDP). Dentro del enfoque de capacidades, el funcionamiento complejo de la participación presupone que necesita ser contextualizada *al nivel de la comunidad —voz colectiva y acción colectiva—* para tener un uso operacional. A menos que el enfoque de capacidades sea por lo tanto ampliado conceptualmente, es difícil argumentar que cualquiera de los funcionamientos sencillos (por ejemplo, la capacidad de leer y escribir) sean probables a ser logrados, aun en los estados democráticos.
2. El DDP implica tres conceptos: uno, democracia a nivel nacional; dos, descentralización de funciones claves relacionadas a la entrega de servicio a los gobiernos locales; y tres, instituciones y mecanismos para habilitar la voz colectiva de la comunidad dentro de la jurisdicción del gobierno local. Cada vez más en los países en desarrollo la mayoría de los estados ahora tienen democracias, especialmente desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. En la década siguiente, la cifra de estados que habían asumido cierta forma de descentralización de poderes y responsabilidades, aunque mucho menos de la autoridad tributaria, también ha aumentado. En la vasta mayoría, el último prerrequisito está desapareciendo casi por completo. Sin tener los tres, los estados no van a perder las características

que heredaron del estado colonial, en otras palabras, de ser una estructura en sí misma y responsable ante redes poderosas en el nivel nacional y local.

3. El objetivo de la DDP es habilitar a la comunidad a participar de manera colectiva para que los funcionarios gubernamentales en el nivel local puedan hacer entrega de los servicios que se les ha mandado a realizar por parte de los gobiernos centrales y estatales. En otras palabras, no estamos recomendando que las entidades no gubernamentales empiecen a brindar servicios, sino más bien que la voz mejore la efectividad de la entrega de servicios por parte del Estado.

Un papel importante para el gobierno central es crear entidades gubernamentales locales que pueden ser influidas, ya que la efectividad de los programas o servicios entregados por los gobiernos centrales o estatales de manera vertical puede ser menor que cuando los mismos programas son brindados por los gobiernos locales; asimismo, exigir que los funcionarios gubernamentales locales, tanto los elegidos como nombrados, sean responsables ante la comunidad local por medio de mecanismos los cuales son razonablemente transparentes.

4. La descentralización debería de involucrar un papel importante para los gobiernos locales para ser responsables y rendir cuentas para la entrega de servicios sociales básicos (por ejemplo, el agua y saneamiento, educación y salud básicas, suplementación alimenticia para madres embarazadas e infantes menores de cinco años, almuerzos en las escuelas). La evidencia presentada de la variedad de regiones del mundo en vías de desarrollo sugiere que la DDP si ayuda a mejorar la entrega de servicios. Únicamente el control jerárquico de funcionarios en ministerios verticales es rara vez efectivo en la entrega de servicios, a que los pobres tienen poca opción de «salida» (en el sentido de Hirschman, 1970), solamente la «voz» funciona.
5. La enunciación de la voz colectiva puede tomar una variedad de formas y usar diferentes mecanismos. Cualquiera que sea la forma que tome, donde resulte exitosa para lograr los objetivos, está basada sobre una interacción tripartita entre el central, local y la comunidad, de naturaleza mutuo-interdependiente.

## CAPÍTULO 6

### LA FISCALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS ADICIONALES PARA LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS

---

**Y**a que la eficiencia no se somete a ninguna noción de justicia desde una perspectiva distribucional, históricamente se han usado los impuestos y transferencias para redistribuir el ingreso y bienestar, por ejemplo, al proporcionar los servicios directamente. Aparte de los mandatos de las economías de bienestar tradicionales, cualquier teoría de justicia podría sugerir que en ausencia de otros medios realistas para mejorar las capacidades (u opciones) de los individuos pobres —como la redistribución de bienes, especialmente de las tierras— la prestación del servicio básico puede habilitar al pobre a adquirir funcionamientos humanos sencillos; por ejemplo, la capacidad de leer y escribir, escapar a las enfermedades evitables. Por lo anterior, el papel del Estado es crítico, especialmente en los países en desarrollo.

La diferencia significativa entre el gasto actual y los recursos necesarios para alcanzar el acceso universal a los servicios sociales básicos implica la necesidad de incrementar las asignaciones a dichos servicios en la mayoría de los países en desarrollo; sin embargo, cuál es la mejor manera de lograrlo. Hay cuatro formas posibles (también, por supuesto, cualquier combinación de las cuatro):

1. Aumenta la porción de los gastos totales de salud pública, educación o agua/saneamiento para los **servicios básicos**, mientras que todos los demás gastos, incluyendo los no básicos en los sectores sociales, son los mismo.

2. **Incrementar la proporción de la asignación sectorial para la salud o educación en su conjunto** dentro del gasto público total, mientras que la asignación intrasectorial para los servicios básicos es la misma.
3. Incrementar la participación del gasto público en el PIB y, al mismo tiempo, dejar la asignación intersectorial entre sectores del presupuesto nacional y la asignación intrasectorial dentro del presupuesto de salud y educación. Esto significa incrementar la base del ingreso del Estado (con el fin de contener el déficit presupuestario) mediante una mejora en la recaudación de impuestos, la expansión de la base tributaria o un aumento de los niveles de fiscalización, o aumentar los ingresos no fiscales para **incrementar el ingreso en proporción al PIB**.<sup>90</sup>
4. **Aumentar el gasto público per cápita (a medida que los ingresos aumentan con el crecimiento del PIB)** sin alterar la asignación inter o intrasectorial, o la relación entre el gasto público y el PIB. Esto dependería de una mejora de la base de ingresos del Estado como resultado de una expansión de la producción y el crecimiento de los ingresos. Dado que tales aumentos en el gasto público dependen del crecimiento económico, vamos a referir al lector a nuestra discusión en el capítulo 1 en donde se discuten los determinantes para el crecimiento.

El resto de este capítulo explora los prospectos para la movilización de recursos adicionales para los SSB a través de los primeros tres medios.

Países con ingresos más altos gastan una proporción mayor de ese ingreso (PIB) para programas sociales basados en impuestos, lo que está bien establecido.<sup>91</sup> Pero la porción del gasto social en cambio afecta el crecimiento del ingreso (Lindert, 1994), como también argumentamos por medio de la segunda sinergia en el capítulo 1.<sup>92</sup> En otras palabras, si la experiencia de los países industrializados ofrece alguna lección sería que mientras el gasto social puede

---

<sup>90</sup> Excluimos otras dos posibilidades para aumentar la relación del gasto público al PIB: a) el endeudamiento público y b) el financiamiento del déficit (por medio de emisión de moneda) por razones bien conocidas. Para mayor detalle al respecto ver, por ejemplo, Burgess (1997).

<sup>91</sup> Para los países industrializados, Lindert ha argumentado que después de 1880 el gasto social tuvo un adelanto no sólo en los países con mayor sufragio universal, sino también con votos para las mujeres y aquellos con un ingreso más alto.

<sup>92</sup> Lindert (1994) demuestra esto mediante un modelo de ecuación simultánea con datos agrupados de 21 países en seis fechas de referencia previas a la guerra y con suficientes influencias, por separado, de los dos tipos de variables endógenas para permitir la identificación estadística de sus fuentes.

ser una variable endógena los gobiernos también necesitan tratarla como una exógena.<sup>93</sup> Con esta convicción, recurrimos a los medios disponibles en los países en desarrollo (aparte de la asistencia oficial para el desarrollo) para la movilización de recursos para los servicios básicos.

Así, el apartado 1 examina el alcance para la reestructuración intrasectorial de los gastos dentro de la salud y educación. Después, en el siguiente apartado se discute los prospectos para la reasignación a favor de la salud y educación, lejos de la defensa, amortización de la deuda externa y subsidios «improductivos», pero también al cambiar la composición del servicio civil. Posteriormente, el apartado 3 examina los prospectos para la movilización de los ingresos adicionales de la fiscalización, tanto de recursos domésticos como internacionales. Finalmente, en el último apartado se presentan las principales conclusiones.

## **1. La reasignación intrasectorial del gasto público**

El Estado gasta mucho más por estudiante en la educación superior que en el nivel primaria en la mayoría de los países en desarrollo (Mehrotra y Delamonica, 2007). Sin embargo, ése no es el caso en los países altamente desarrollados (ver capítulo 1 para una definición y lista de los países). Históricamente, los países industrializados, desde hace cien años, estaban asignando una porción mucho mayor al gasto en educación pública a las educaciones primaria y secundaria de lo que hoy en día están haciendo los países en desarrollo (ver cuadro 1), aunque para la mayoría de los países de bajos ingresos la matriculación en educación primaria aún es menor y para los países de ingresos medios-bajos la inscripción en escuela secundaria es menor a la de los actuales países industrializados. La educación superior financiada con fondos públicos se ha convertido en la norma en los países industrializados durante la última mitad del siglo XX como premisa de universalizar la educación escolar, al menos medio siglo antes de la norma con respecto a que la educación superior fuese universal.

---

<sup>93</sup> Los costos de peso muerto de los programas sociales son casi cero, a diferencia de lo que argumenta mucho de la literatura angloamericana neoliberal. De ese modo, hay muy poca evidencia que una gran institución del Estado de bienestar rezaga al crecimiento (Lindert, 2000). El periodo con los estados de bienestar de más rápido crecimiento en los países industrializados (posterior a la guerra hasta 1980) fue la mejor época para el crecimiento económico de la historia.



**Cuadro 1 . Porción de los gastos en la educación pública por niveles, *circa* 1900**

| País           | Año       | Primaria más secundaria |
|----------------|-----------|-------------------------|
| Nueva Zelanda  | 1900      | 95.3                    |
| Australia      | 1900      | 95.9                    |
| Canadá         | 1900      | 94.2                    |
| Estados Unidos | 1900      | 93.6                    |
| Japón          | 1890      | 88.7                    |
| Reino Unido    | 1900      | -                       |
| Francia        | 1898-1902 | 90.3                    |
| Alemania       | 1900      | 88.7                    |
| Bélgica        | 1880      | 96.7                    |
| Holanda        | 1900      | 92.5                    |
| Noruega        | 1900      | 90.7                    |

Fuente: Lindert, 2004.

Sin embargo, en los países en desarrollo, en general, el gasto público en la educación ha sido parcial a favor de la educación superior. Por ejemplo, expliquemos el ejemplo con base en el actual patrón de gasto en la educación en México como medio de contraste. Dado que es una porción del PIB, el gasto público en la educación en México es cercano al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pero el gasto por estudiante es únicamente un tercio del promedio de este organismo en todos los niveles, mientras que la mayoría del gasto se dirige a los salarios de los docentes, sin elementos de evaluación, y no lo suficiente hacia la infraestructura. Más aun, México gasta hasta cuatro veces más en estudiantes universitarios (Scott, 2013) que en estudiantes preescolares, primarios y secundarios. Esto no es solamente regresivo, sino también ineficiente, ya que el rendimiento en la educación es considerablemente mayor en los niveles preescolares y primarios lo que, por ende, merecía un mayor énfasis (Heckman, 2006).

El problema con el patrón de gasto público de México es resaltado por el actual estado de su sistema de educación secundaria. México cuenta con

una de las tasas de deserción en escuela secundaria más altas de Latinoamérica (casi 50%). Los índices de éxito en escuelas secundarias son relativamente bajas, en especial para los grupos de bajos ingresos. Si los estudiantes no son motivados para permanecer en la escuela, es poco probable que vayan a beneficiarse de los mejores estándares alcanzados por la reforma educativa que México está implementando desde el «Pacto» de 2013 (anunciado por el gobierno federal). La mayoría de los estudiantes que desertan expresan falta de interés en los estudios. Las tasas de participación de los estudiantes en desventaja podrían ser elevadas mediante una mejor orientación profesional y servicios de asesoramiento y mediante la oferta de oportunidades educativas que sean más relevantes para el mercado laboral (brevemente mencionado en el capítulo 3). Pero la porción del gasto público asignado a las escuelas secundarias debe incrementarse si la calidad mejora y las tasas de deserción disminuyen; ello puede requerir cierta recuperación de costos al nivel de educación superior.

El caso para incrementar la recuperación del costo en la educación superior en algunos países en desarrollo no implica que las cuotas de matrícula deberían de ser el único componente ni tampoco que no haya cabida para universidades públicas gratuitas. Para contrarrestar los riesgos del aumentado elitismo social, las cuotas de matrícula —si son implementadas— deberían de ser de manera gradual y complementada con préstamos para la educación superior. Se pueden explorar otras formas de financiamiento; por ejemplo, las contribuciones únicamente después de la graduación. El pago de matrícula cubre entre el 15 y 35% de los gastos de la educación superior en el Reino Unido, Estados Unidos, España y Japón, y recibe la porción más alta de los réditos provenientes de otros ingresos, tales como la industria o financiamiento de ex alumnos (Tanzi y Schuknecht, 2000). Ésa es la ruta que podrían seguir las instituciones de educación superior en las economías de mercado emergentes. La mayoría de los estudiantes de nivel terciario en las instituciones educativas públicas son de clase media, desde los sustancialmente privilegiados hasta los de origen humilde, mientras que los muy adinerados y los muy pobres son una minoría. Esto es particularmente cierto en Latinoamérica y el sur de Asia, pero quizás menos en África Subsahariana. Por lo tanto, disminuir las subvenciones corre el riesgo de crear un cuerpo estudiantil menos diverso en la educación superior. De hecho, una de las principales razones por la que los pobres no tienden a perseguir una educación superior yace más en las debilidades de la educación escolar, que no los prepara para el empleo en el sector formal, y también en las limitadas

oportunidades de empleo en el sector formal de la economía que en las políticas financieras que afectan la educación superior.

Además, dentro del contexto de educación primaria masiva y la considerable matriculación en la educación secundaria, típica de muchos países de medianos ingresos (especialmente los de Latinoamérica), las universidades gratuitas proveen un estímulo mayor para la niñez de los hogares más pobres para que puedan terminar su escolaridad secundaria (al tener la posibilidad de continuar sus estudios a futuro) y una ruta inigualable hacia la unión de la clase media. Este aspecto de «desarrollo social» de las universidades públicas es a menudo pasado por alto por los escritores ortodoxos quienes proponen un enfoque único para el financiamiento de la educación superior, es decir, aumentar las cuotas de matrícula. Desde nuestro punto de vista, el contexto —en particular las tendencias de matriculación y los logros en los niveles primaria y secundaria— deben guiar a la provisión y el financiamiento de la educación superior pública, así como subsidiar a los estudiantes para que asistan a universidades privadas con un sesgo hacia la reducción de las barreras de acceso a la educación superior y el uso de impuestos generales progresivos, tema abordado más adelante, para financiar las universidades públicas.

## 2. La reestructuración intersectorial del gasto público

¿Cuál es el alcance para incrementar los recursos públicos para los servicios básicos mediante el desplazamiento del recurso intersectorial? No es posible prejuzgar que porciones deben ir a los diferentes servicios gubernamentales como administración, justicia, defensa o servicios económicos. Sin embargo, nuestros estudios sugieren que, como era previsible, hay dos factores que se están cargando excesivamente a muchos presupuestos: gastos de defensa y subsidios improductivos.

### *a. Gasto en la defensa*

Desde el final de la Guerra Fría, el gasto militar en los países en desarrollo disminuyó de un promedio de 4.9% del PIB en 1990 a cerca de 2.4% del PIB en 1995 (Gupta, Schiff y Clements, 1996).<sup>94</sup> Sin embargo, a pesar de este

<sup>94</sup> De hecho, en un grupo de países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), la porción del gasto militar en el PIB disminuyó en la misma cantidad (0.6%) que

dividendo de paz después del final de la dicha Guerra, en un año promedio más de un tercio de la población mundial vivía en un país con conflictos bélicos (Drèze, 2000). Hay que destacar que la mayoría de esos conflictos son «internos» en vez de disputas interestatales.<sup>95</sup>

En Latinoamérica, las tensiones en la zona fronteriza han disminuido a través de la región en los últimos años.<sup>96</sup> Aunque el gasto militar no se haya incrementado considerablemente en años recientes (se ha mantenido cerca del 1 al 2%, como una porción del PIB), en términos absolutos Brasil tiene el gasto total más alto con 31 mil millones de dólares (1.4% del PIB en el año 2014), Colombia es el segundo más alto de la región con 13 mil millones de dólares (3.4% del PIB), y México es el tercero con 8.6 mil millones de dólares (0.7% del PIB). Vale la pena resaltar que congelar el gasto militar —en términos reales de dólares, es decir, disminuir su porción en el total de la producción— en los niveles actuales durante cinco años daría como resultado ganancias de aproximadamente 32 mil millones de dólares en la región, aproximadamente la mitad del monto necesario para alcanzar las metas educativas para el año 2021 (conocido como Metas 21 al que se han suscrito los gobiernos de toda la región y que trata tanto sobre el acceso como de la calidad de la educación en todos los niveles). Se trata de planes de diez o quince años para disminuir de manera drástica<sup>97</sup> el tamaño del ejército mediante el desgaste natural al igual que la conversión/retención del personal actual para desempeñar la ayuda de emergencia y otras labores de protección civil sin tener la necesidad de nunca incrementar los gastos en las armas. La infraestructura y las instalaciones podrían también ser remodeladas con propósitos de educación y salud, en particular aquellos que están en áreas remotas del país donde los servicios sociales no están alcanzando a la población.

### *b. Subvenciones*

Además de la defensa, una segunda fuente de recursos adicionales para el gasto social podría venir de una reducción en las *subvenciones*. Sin embargo,

---

aumentó la porción del gasto en educación y salud (FMI, 1999).

<sup>95</sup> Hay una posibilidad que la reducción irregular del gasto militar ha contribuido a un aumento en la violencia interna, ya que los soldados mal pagados o desmovilizados recurrieron a saqueos, crimen u otros delitos.

<sup>96</sup> El conflicto reciente entre Nicaragua y Costa Rica es una excepción.

<sup>97</sup> Idealmente, todos los países deberían seguir el ejemplo que Costa Rica realizó hace medio siglo y abolir el ejército completamente, pero esto es políticamente inviable en la mayoría de los países.

es un tema difícil dado que existe confusión y conceptos erróneos, en particular dentro de las esferas políticas en los países latinoamericanos, donde los modelos y pensamientos ortodoxos han parcializado la conversación durante demasiado tiempo.

Sin embargo, con fines comparativos y considerando el desperdicio colosal del potencial humano en el sur de Asia, podríamos ejemplificar la posibilidad de círculos viciosos surgiendo de las subvenciones indiscriminadas en esa región. Srivastava y Rao (2002) estimó las subvenciones meritorias/no meritorias proporcionadas por los gobiernos estatales de India. Hallaron que el gobierno estatal proporciona muy pocos subsidios explícitos, pero los implícitos a través de los costos no recuperados en los servicios sociales y económicos representan el 11% del PIB, del cual 5.2% eran subvenciones no meritorias. Los servicios públicos con un considerable elemento no meritorio incluían la energía eléctrica a los consumidores (industriales, agrícolas y hogares), irrigación, suministro de agua urbana y saneamiento (para aquellos que pueden pagar), industria, educación superior y vivienda. Además de estos costos no recuperados de las subvenciones no meritorias hay subsidios implícitos derivados de los incentivos fiscales que no son cuantificables fácilmente.

Las subvenciones pueden ser en bienes meritorios o no meritorios, ambos aceptables por diferentes razones; ninguna de las dos se hace explícita en las conversaciones acerca del diseño de políticas. Las primeras son justificadas de acuerdo con la definición de «bien meritorio». Subvencionar los bienes no meritorios pueden ser justificados solamente en base redistributiva. Hay que considerar que estas subvenciones presentan dos problemas: sostenibilidad financiera (en ambos casos) y el costo de subvencionar bienes no meritorios a hogares que pueden adquirirlos sin este mecanismo.

El primer problema es básicamente el de los recursos disponibles. Por lo tanto, es más adecuado pensar por qué no hay suficientes recursos (es decir, desviar la conversación hacia los niveles bajos y la naturaleza regresiva de la fiscalización, lo cual se detallará más adelante) en vez de argumentar que las subvenciones en bienes meritorios deberían de ser disminuidas. Un problema que surge en los países latinoamericanos es que las necesidades para la educación y salud cada vez más siguen el patrón de los países más ricos,<sup>98</sup> pero el ingreso general de los países es aún una fracción de los de Europa y

---

<sup>98</sup> La obesidad como un problema nutricional, una expectativa de vida más larga y los costos adicionales asociados con la salud y las pensiones, ampliación de la educación superior mientras aún se trata de mejorar la calidad de la educación de nivel básico, entre otros.

Norteamérica. De este modo, lo que hace falta son planes indicativos cuidadosamente fundamentados acerca de cómo ampliar progresivamente la cobertura y la calidad de los bienes meritorios con el tiempo (incorporando los costos adicionales aproximados) *pari passu* con los ingresos crecientes (ambos como un resultado de reformas fiscales al igual que ingresos promedio más elevados). Existen algunos planes (como el Metas 21 mencionado en el subapartado donde se aborda el tema de defensa), pero se necesitan algunos adicionales y tienen que ser incorporados dentro de las políticas nacionales. Además, se tiene que abordar el tema de cuáles grupos se beneficiarán primero y cuáles tendrán que esperar en lo que se amplían los bienes meritorios con el tiempo.

Por ejemplo, en México se deben reconsiderar las subvenciones agrícolas. Aunque el nivel general de apoyo al productor es bajo en México, se inclina fuertemente hacia la inversión y apoyo a la producción y tiende a beneficiar a los granjeros más adinerados, por lo que es regresivo. La proclamación a finales del año 2013 de pasar de subvenciones a incentivos «productivos» fue bien recibida, al igual que la intención de diferenciar la agricultura de subsistencia y la comercial. También se podrían fortalecer aún más los programas para ofrecer un financiamiento colectivo para las granjas más pequeñas. Se deben de dar por terminadas las subvenciones para el bombeo de agua y combustible, y como alternativa ser reemplazadas con el apoyo directo al ingreso rural (OCDE, 2015a).

En el caso de los bienes no meritorios es más difícil, ya que afronta todo lo anterior además de la necesidad de pensar en el tipo de sociedades en las que se deben y pueden convertir los países latinoamericanos.<sup>99</sup> Una posibilidad es la de limitar, ahora y en el futuro, las subvenciones de bienes no meritorios únicamente para los pobres «meritorios»; es decir, deberían ser enfocadas a segmentos pequeños de la población, ni siquiera a todos los pobres. El razonamiento para tal enfoque usualmente tiene dos fundamentos: uno de ellos es minimizar el costo, el otro está basado en la visión de una sociedad en la que la mayoría de la población se defiende a sí misma y las subvenciones de cualquier tipo crean dependencia y otros males sociales. Como demostró Hirschman, estos dos argumentos tienden a ir de la mano dentro del pensamiento conservador, sobre todo en el tipo de capitalismo anglosajón descrito por Esping Andersen. Una perspectiva alterna es basada en la noción de solidaridad en la que no solamente aquellos quienes

<sup>99</sup> Algunos de los aspectos fueron planteados hace mucho tiempo por Bustelo (1991) y más recientemente por Cornia (2010).

se han beneficiado contribuyen más a la sociedad (fiscalización progresiva), sino también donde todos en conjunto, no solamente los pobres, se benefician de bienes públicamente proporcionados. Por ejemplo, las subvenciones para el transporte urbano —que no solamente tiene efectos derivados sobre los servicios básicos al facilitar el acceso para los pobres, sino también son más ecológicos que los inmensos embotellamientos viales en los que se han convertido la mayoría de ciudades latinoamericanas y que probablemente empeoren al acelerarse la urbanización en la región— debe ser universal y no dirigido. Ampliar las transferencias de efectivo (tratado en el capítulo 2) a una base social mínima o un ingreso mínimo garantizado para la toda la población, sigue la misma lógica.<sup>100</sup> Este enfoque no sería más fácil ni más barato de administrar, pero contribuiría a sociedades más inclusivas y cohesivas.

### 3. Aumento en los ingresos

El tercer método disponible para los gobiernos que desean incrementar los recursos para los servicios sociales básicos consiste en la generación de ingresos y, por lo tanto, un incremento en el gasto público total del PIB de modo generalizado para dejar intactas las asignaciones inter e intrasectoriales. La existencia de grandes déficits presupuestarios ha obligado a los gobiernos a emprender la estabilización y ajuste macroeconómico dirigido a recortes en los déficits presupuestarios y gasto público. Desde principios de 1980, estas políticas de ajuste han sido caracterizadas por un énfasis casi exclusivo en la reducción del gasto público en la búsqueda de una reducción del déficit presupuestario (su fracaso fue tratado en los capítulos 1 y 2). Esto fue el caso nuevamente en las condiciones políticas establecidas en la respuesta del Fondo Monetario Internacional (FMI) a la crisis económica asiática (Stiglitz, 2002).

En el aspecto fiscal, el enfoque general en el ajuste estructural fue recomendar un incremento en la tasa impositiva solamente si era inevitable. Bajo el supuesto que las tasas más bajas asegurarían un mejor cumplimiento de las leyes tributarias, entonces aumentarían probablemente los ingresos

---

<sup>100</sup> Cuando se necesitan esas subvenciones, pero no son asequibles de corto a mediano plazo, la discusión debería centrarse entonces en cómo financiarlas para asegurar su ampliación lo más rápido posible; en el discurso de derechos humanos esto es conocido como «la realización progresiva de los derechos».

(Williamson, 1990). Cuando se combina con la ampliación de la base impositiva, la relación de impuesto al PIB supuestamente incrementa. Sin embargo, en la gran mayoría de los países en África Subsahariana y Latinoamérica la relación de impuesto al PIB se ha estancado o decrecido (Mehrotra, 1996).<sup>101</sup> En 1990, el impuesto promedio no ponderado a la porción del PIB para Latinoamérica se mantuvo en 13.9% (Brasil en 28.2%, pero México en 15.8% y Argentina en 16.1%). Esto no es de sorprenderse dado que los impuestos comerciales representan la porción más grande de los ingresos fiscales en los países en desarrollo; sin embargo, con los aranceles decreciendo, bajo el régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la porción de los impuestos comerciales estaba destinada a caer. Desafortunadamente, otros impuestos no han crecido para compensar la caída en la contribución de los impuestos comerciales. Aun India experimentó un declive en la relación del impuesto del gobierno central al PIB por dos puntos porcentuales en la década de los noventa del siglo pasado tras las reformas económicas debido a declives en la contribución de los impuestos comerciales (Rao, 2005).

El promedio no ponderado de la OCDE para 34 países miembros (México y Chile son dos miembros latinoamericanos) fue 33% para ingresos fiscales en relación con el PIB en 1990, 35.2% en 2000 y 33.8% en 2010. Por su parte, el promedio no ponderado latinoamericano ha aumentado de 13.9% en 1990 a 16.4% en 2000 y a 19.4% en 2010. Aunque todos los países de la subregión han demostrado un incremento, los más grandes fueron en Brasil de 28.2 a 34% entre 1990 y 2010, en Colombia de 9 a 17.3%, en Ecuador de 9.7 a 19.6%, en Perú de 11.8 a 48.8% y en Argentina de 16 a 33.5%; de igual manera, hubo moderados incrementos en México, de 15.8 a 18.8%, y en otros países pequeños.

La implementación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue la reforma más importante en Latinoamérica en la década de 1980 y en los inicios de la década de 1990, así como su subsecuente extensión e incrementos en la tasa. En los años noventa del siglo pasado, la relación del IVA con el PIB incrementó por 2.1 puntos porcentuales y luego otros 1.1 puntos porcentuales hasta 2010. Esto representó por más de tres quintos del incremento en la relación del ingreso fiscal con el PIB durante los 20 años entre 1990 y 2010. Cabe mencionar que entre 2000 y 2010 el aumento en el ingreso por Impuesto

<sup>101</sup> Agbeyegbe, Stotsky y Woldemariam (2004) en un documento de trabajo del FMI, sin embargo, apoyan la noción que la liberalización comercial acompañada por las adecuadas políticas macroeconómicas puede ser emprendidas de tal manera que preserve el rendimiento de ingreso general.



sobre la Renta —principalmente el corporativo— de 1.3 puntos porcentuales del PIB se convirtió en un mayor contribuyente en el aumento de los impuestos fiscales que el IVA. Otro factor que llevó a este resultado fue el despegue de los precios de los productos desde 2003 (por ejemplo, el petróleo para México), lo cual fue muy importante para algunos países en la región. Otras reformas fiscales incluían la fiscalización de propiedades sobre la base de presuntas rentas (OCDE, 2013b).

¿Por qué es tan crucial el ingreso fiscal del PIB para el bienestar humano y la reducción de la pobreza? Una de las dos funciones principales del Estado, además de la estabilización macroeconómica, es la redistributiva. El principal instrumento en este sistema redistributivo es el impuesto y la transferencia (operado mediante el gasto social). Sin embargo, sabemos que los beneficios públicos son normalmente menos generosos en Latinoamérica que en otros países de la OCDE; de ese modo se limitan los efectos de las transferencias en hogares de bajos ingresos. Los países de la OCDE promedian 26% del PIB en el gasto social a diferencia de 11% y 7% en Chile y México, respectivamente. Además, las características de la distribución del ingreso y la estructura fiscal en Latinoamérica hacen a ese sistema incapaz de redistribuir considerablemente la riqueza después de que se haya justificado la acción pública (OCDE, 2008).

La diferencia en el tamaño es importante debido a dos razones. Primero, porque mucha de la reducción de la desigualdad en los países de la OCDE es alcanzada por medio de herramientas de gasto social. En segundo lugar, el gasto público en beneficios en especie destaca la importancia de la calidad en la prestación de servicios públicos. Si gran parte del efecto de la acción fiscal se siente a través de la recepción de servicios en especie, el bienestar de las personas se amplifica al recibir bienes y servicios de alta calidad. De ese modo, los servicios y bienes de baja calidad en el sistema público podrían impulsar la demanda para una alternativa privada para la prestación de bienes y servicios; de esta manera se incrementa la carga no fiscal sobre los presupuestos de los hogares. ¿Qué tan redistributiva es la política fiscal en Latinoamérica?

En comparación con los países de altos ingresos, el impacto de la política fiscal sobre la reducción de la desigualdad aún es limitada en Latinoamérica. Los resultados de Castelletti (2013) para Chile y México han demostrado que las cifras de la desigualdad de ingresos en el mercado, aun cuando es relativamente alta, son comparables a los países de la OCDE, pero los sistemas de beneficios fiscales son menos efectivos en disminuir esta brecha. Lo que es

notable es que tanto el gasto social como la fiscalización juegan un papel en este resultado. Mientras que la mayor parte de la reducción de la desigualdad en Chile y México es lograda a través de la prestación de servicios en especie, el efecto de otros programas de gastos, como las transferencias monetarias (particularmente mediante programas antiguos) y la fiscalización son menos significativos. Por el contrario, los altos niveles de ingresos fiscales en países industrializados, explicados en parte por mayor recaudación, les permite alcanzar una mayor reducción de la desigualdad por medio de los impuestos; además, los rendimientos más altos también se traducen en fondos suplementarios para financiar los programas sociales por medio del gasto fiscal.

Antes de la reforma del Pacto (2013), México era el país de la OCDE donde el sistema de impuesto y transferencia estaba haciendo lo mínimo para reducir la desigualdad de ingreso: el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias era casi idéntico. Con la reforma, el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias está moviéndose en la dirección correcta; sin embargo, la desigualdad de ingreso permanecerá por encima de los promedios de la OCDE y se necesitarán de más reformas en el futuro (OCDE, 2015a). Se debe seguir fortaleciendo los reglamentos fiscales para evitar la evasión y el incumplimiento, combinado con medidas más estrictas de cumplimiento.

La estructura fiscal sí cambió considerablemente en Latinoamérica entre los años 1990 a 2010. La parte de los impuestos sobre los ingresos y las ganancias permaneció bastante igual a pesar de las reformas (22% en 1990 y 25% en 2010, con el mayor incremento después de 2000). La parte de las contribuciones de seguridad social permanecieron casi igual (16% y 17%). La contribución de los impuestos a la propiedad bajó de 5% a 3%. Por lo tanto, todo el cambio se debió a la participación de los impuestos generales al consumo (del 22 al 35%) y de los impuestos específicos al consumo (del 30 al 16%). El principal impuesto de consumo general era el IVA, el cual expandió su cobertura de manera considerable. Los aranceles especiales y los impuestos relacionados con el comercio internacional (aranceles y derechos de exportación), principales impuestos de consumo específico, cayó bruscamente. En otras palabras, los impuestos sobre la renta y las ganancias (impuestos directos de naturaleza progresiva) no aumentó mucho en su contribución (y en la medida en que lo hicieron fue debido a un aumento en los precios de los productos básicos durante la segunda mitad de la década de 2000, que fue volátil). Los impuestos indirectos, de naturaleza regresiva, aumentaron bruscamente durante el periodo de 1990 a 2000.

En resumen, después de la inestabilidad macroeconómica que inició a principios de la década de los ochenta del siglo pasado en Latinoamérica, el gasto público fue recortado enormemente para ajustarlo con los bajos índices fiscales. La inflación durante ese periodo también redujo el valor real de los ingresos fiscales disponibles para el Estado. Desde entonces, los índices fiscales han aumentado lentamente, principalmente durante la primera década de este siglo, los gastos públicos fueron recortados y los presupuestos más balanceados. Sin embargo, después de un periodo de casi 0.8% por año en el crecimiento del PIB en los años de 1980 y de 1.2% por año en los años de 1990, el incremento se aceleró en Latinoamérica debido al aumento de los precios internacionales de los productos básicos a medida que aumentaron las tasas de crecimiento del PIB en Asia Oriental, Europa y Estados Unidos. Como resultado, los ingresos fiscales totales comenzaron a aumentar en términos absolutos, pero los incrementos en los impuestos indirectos también contribuyeron a un aumento en las tasas de impuestos al PIB (de 21.3% en el 2013). Debido a estos ingresos tributarios crecientes, el gasto social aumentó como se indicó en capítulos previos. Sin embargo, como hemos señalado, la capacidad del gasto público para compensar las desigualdades de ingresos determinadas por el mercado no es suficiente para reducir los coeficientes de desigualdad de Gini, que siguen siendo los más altos del mundo. Aunque la brecha de Latinoamérica del índice de impuesto a PIB de los países de la OCDE se ha reducido (esta última fue de 33% en 1990 y 34.1% en 2000), la naturaleza poco progresiva de la estructura fiscal y los bajos niveles de rendimiento en esta región limita la capacidad del régimen impuesto y transferencia para alterar la desigualdad de ingreso, el cual permanece muy elevado comparado con todas las demás regiones del mundo.

Hay muchos factores diferentes que determinan cuál debería ser el índice apropiado de impuesto al PIB en un país, pero el más importante es el tamaño y naturaleza de los bienes y servicios proporcionados por el Estado. A inicios de los años 1980 los países latinoamericanos privatizaron su salud, educación y prestación de seguridad social. Por el contrario, los países de la OCDE, especialmente en Europa, han continuado en asegurar una prestación estatal de estos servicios, como hemos indicado anteriormente. Tal prestación estatal requiere de un mayor nivel de ingresos fiscales. Otro determinante de la menor tasa impositiva en Latinoamérica es el alto grado de informalidad (discutido en el capítulo 3) comparado con los países de la OCDE, que excluye del sistema tributario.

### a. *¿Qué fuentes de ingreso?*

Para los países en desarrollo, el total de los ingresos fiscales son derivados casi por igual de tres fuentes: impuestos nacionales sobre los bienes y servicios (impuesto de ventas general, impuestos sobre el consumo), impuestos comerciales extranjeros (principalmente derechos de importación) e impuestos directos (principalmente de corporaciones en vez de individuos).<sup>102</sup> Los impuestos sobre el patrimonio/bienes inmuebles y las contribuciones a la seguridad social conforman una contribución marginal; sin embargo, para los países industrializados, el Impuesto sobre la Renta (principalmente para los individuos) conforma la contribución más grande (36%, alrededor de 1987). Los impuestos nacionales sobre los bienes y servicios y las contribuciones a la seguridad social representan un poco más de un cuarto cada uno del total del ingreso fiscal; pero los impuestos comerciales son bastante insignificantes (Burgess, 1997). La pregunta relevante a nuestros propósitos es qué tipos de impuestos son los que probablemente cubran los requerimientos de aplicabilidad, flotabilidad y estabilidad para cumplir con los requerimientos del recurso de los servicios básicos mientras que se asegura que la fiscalización regresiva no vaya a perjudicar los esfuerzos del gasto en los SSB.

Los gobiernos de los países en desarrollo recaudan, aproximadamente en promedio, alrededor del 20% de los ingresos, tanto nacional como del gobierno,<sup>103</sup> los cuales son considerablemente menores a la proporción recaudada por los gobiernos de los países industrializados, el cual es de al menos de 40% en todos los países de la Unión Europea, excepto Reino Unido, Irlanda y España donde está justo por debajo de ese porcentaje. La relación ingreso/PIB puede aumentarse de las siguientes maneras: se amplía la base impositiva, se incrementan las tasas marginales, se reduce la evasión y el fraude fiscal, se encuentran nuevas fuentes de fiscalización internacional, entre otras. A continuación examinaremos cada una por separado.

<sup>102</sup> El FMI observa que para los países de ingresos bajos su 14% de ingreso fiscal al PIB es representado por los impuestos del comercio extranjero (4.2%), impuestos indirectos (1.8%), impuesto de ventas general (3.1%) y seguridad social (1.8%). Para los países de ingresos bajos y medios, su 18.5% de ingreso fiscal al PIB es representado por una porción menos de comercio extranjero (3.4%) y una porción más alta de impuestos indirectos (2.3%), impuesto de ventas general (4.9%), y seguridad social (3.7%). Para los países de ingresos medios y altos, su 23% de ingreso fiscal al PIB tiene aún menos porción por impuestos comerciales extranjeros (3.1%) y porciones más altas por impuestos indirectos (2.5%), impuesto de ventas general (5.9%) y seguridad social (6.4%) (FMI, 2004b).

<sup>103</sup> Para los países de bajos ingresos esta porción promedió cerca del 17.5% del PIB (excluyendo China e India) en 1997.

*b. Impuestos nacionales: ¿impuestos directos o indirectos?*

Atkinson (1989) ha argumentado que en los países industrializados, el ingreso personal y los impuestos de seguridad social son vistos normalmente como instrumentos clave para la redistribución del ingreso. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, en los países en desarrollo éstos representan una pequeña proporción de los ingresos; por consiguiente, su uso como instrumentos para la redistribución del ingreso probablemente sea restringida (Burgess, 1997). El FMI (2004b) señala que «En vista de la alta porción de actividad económica agrícola e informal en muchos países, es improbable que los impuestos sobre la renta de personas físicas y morales sean una fuente mayor de ingresos nacionales de corto a mediano plazo». Sin embargo, una creciente literatura sugiere que mientras que los impuestos de seguridad social se mantendrán marginales al objetivo de redistribución en los países en desarrollo, esto puede no ser necesariamente el caso del Impuesto sobre la Renta. De este modo, no nos adherimos al pesimismo acerca de los impuestos sobre la renta redistributivos para financiar la salud y educación básica. En ese sentido, Burgess y Stern (1993) evidencian que en algunos países la reforma fiscal ha llevado a mejoras significativas en la contribución de impuestos directos al ingreso general. Además, el objetivo no es mejorar la distribución del ingreso por sí mismo, sino por una mayor igualdad —tan importante— para reducir la pobreza y promover capacidades, como se discutió en el capítulo 1. De ahí se examina primero el alcance para mejorar los ingresos basados en los impuestos directos.

Es notorio que en Latinoamérica la porción de impuestos sobre el ingreso y ganancias, en relación con el total del ingreso fiscal, ha incrementado de 23% a 27% entre 1990 y 2013 (OCDE, 2018). Los impuestos corporativos contribuyen más al ingreso fiscal directo que a impuestos sobre el ingreso; este aumento ocurrió en la primera década de los 2000, principalmente a causa del aumento en las ganancias por los recursos naturales, cuyos precios ascendieron en ese periodo.

Las contribuciones a la seguridad social vieron un ascenso de 2.1% a 3.8% en el PIB entre los años 1990 y 2013; además, su contribución al total del ingreso fiscal pasó de 13.9% a 17.1%. Este incremento fue el resultado final de dos fuerzas contradictorias en juego. Primero, el aumento en los ingresos personales en los años 2000 llevó a una contribución mayor a los fondos de seguridad social en los países en Latinoamérica. Sin embargo, al mismo tiempo, una segunda y contradictoria fuerza estaba en juego: la privatización progresiva de los sistemas de seguridad social en muchos, aunque no

en todos, los países de esta región. Por lo tanto, México, Chile y Perú vieron una dependencia cada vez mayor sobre los fondos de seguridad social privados, mientras que Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay hallaron que la porción de contribuciones de seguridad social al total de los ingresos incrementó durante ese periodo.

En años recientes surgió en Latinoamérica una pregunta que se repetía frecuentemente: cómo debe ser financiado el gasto de protección social. Hay que tomar en cuenta que esta discusión tomó lugar en un contexto de una creciente privatización de los servicios de salud y educación. Sin embargo, ha sido señalado, especialmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que recurrir a la fiscalización indirecta para financiar la protección social hace que la estructura fiscal sea más regresiva (tal como sucedió en Chile); financiarlo con los ingresos fiscales indirectos netos en lugar de las contribuciones patronales puede conducir a mayores declives en la contribución del sector empresarial en el gasto público y social (Cepal, 2014).

Otra fuente de financiamiento son las contribuciones de los miembros del esquema de protección social. Pero un enfoque restrictivo que cuestiona el financiamiento contributivo ha surgido recientemente en la región del Banco Interamericano de Desarrollo; fue diseñado para México, que atribuye gran parte de la culpa de la informalidad al financiamiento contributivo, ya que la informalidad es causada por distorsiones en el régimen fiscal y de seguridad social (Antón, Hernández y Levy, 2013). Entre otras cosas, propone reemplazar los impuestos sobre nómina con aumentos al IVA, lo que representa un cambio en los términos de seguridad social de un impuesto sobre el trabajo a un impuesto sobre el consumo (Antón, Hernández y Levy, 2013). Ciertos beneficios a los empleados seguirán siendo financiados mediante los impuestos salariales. La indemnización, canalizada a través del programa Oportunidades, se proporcionaría con el fin de mitigar el impacto de los impuestos al consumidor (lo que beneficia el sistema) en las familias más pobres. Sin embargo, el resultado final es que el sistema de protección social mexicano sigue siendo uno de los más estratificados en Latinoamérica (Cepal, 2014).

Los niveles de afiliación al sistema de pensiones y atención de salud (los cuales son indicadores de la informalidad del mercado laboral) no parecen depender de la manera en que se financian los sistemas: son esquemas contributivos con amplia cobertura y otros donde son muy restringidos, dependiendo del camino específico tomado por el país. Sin embargo, en un país como México que tiende a recurrir a la fiscalización indirecta, el contexto específico

de este enfoque debería de ser considerado: si los ingresos provenientes de gravámenes en la producción de hidrocarburo son clasificados como no impositivos, México actualmente tiene una de las cargas fiscales más bajas de Latinoamérica y recientemente se ha clasificado aún más baja. Si estos ingresos son contados, la carga es levemente menor al promedio regional y ha incrementado moderadamente desde los años 1980. En ese caso, la parcialidad hacia la fiscalización indirecta, comparada con el resto de la subregión sería muy marcada en este país (Gómez-Sabaíni, Martorano y Morán, 2013).

Para fomentar el crecimiento del empleo formal, argumentaríamos que las contribuciones a la seguridad social podrían ser subvencionadas, lo cual disminuiría el costo de la formalidad e impulsaría la densidad de contribución actual y a futuro para todos los trabajadores, sin importar su categoría laboral. Financiar el incremento en la cobertura incluye un recorte en los múltiples impuestos en el empleo formal.

Hay un creciente reconocimiento en la región de que el financiamiento contributivo necesita ser asociado no solamente con el estado laboral, sino que los pobres pueden contribuir mediante esquemas familiares en diferentes tasas de acuerdo con su nivel de ingreso. Estudios en varios países en la región han demostrado que los trabajadores informales y aún los no asalariados que reciben remesas son capaces de contribuir mediante esquemas subvencionados (Gutiérrez, Acosta y Alfonso, 2012; Carrera, Castro y Sojo, 2010). Es crucial ampliar la cobertura, mejorar la calidad del seguro en el mercado laboral e impulsar el impacto redistributivo en países con esquemas poco desarrollados. Con ese fin, además de utilizar los ingresos fiscales, los topes contributivos deben de ser eliminados (Carrera, Castro y Sojo, 2010).

Sin embargo, los ingresos fiscales directos se deben incrementar, de lo contrario la posibilidad de ampliar la cobertura del acceso a la salud, seguro social y la mejora en la calidad de la educación no podrán cumplirse. En México, la reforma fiscal aprobada en 2013 (el Pacto) espera que la administración aumente los ingresos gubernamentales generales de 21.6% en el 2013 a 24% del PIB en el 2018 (OCDE, 2015a). Esto debería ser un avance en la reducción de la desigualdad, ya que más de la mitad del aumento en el ingreso provendrá de mayores impuestos sobre el 10% de la población más adinerada. Antes de esta reforma, México era el país de la OCDE donde el sistema de impuestos y transferencias estaba haciendo lo mínimo para reducir la desigualdad de ingreso: el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias era casi idéntico. Con esta reforma, dicho coeficiente después de impuestos y transferencias está moviéndose en la dirección correcta; sin embargo, la desigualdad de ingreso aún permanece por encima

de los promedios de la OCDE (Panel B) y se necesitarán de más reformas en el futuro. Parte del asunto es continuar el fortalecimiento de los reglamentos fiscales para evitar la evasión y el incumplimiento, combinado con medidas más estrictas de cumplimiento.

Hasta ahora, a pesar de los recientes aumentos, los impuestos directos contribuyen únicamente con 9.3% del PIB en Latinoamérica, comparado con el 20.4% en los países de la OCDE en 2013. Éstos incluyen impuestos sobre ganancias, ingresos y contribuciones a la seguridad social; también constituyen cerca del 45% del total de los ingresos fiscales en Latinoamérica, mientras que en la OCDE representan el 60% del total de los ingresos fiscales. Los impuestos indirectos en Latinoamérica cuentan con una porción de 50%, mucho mayor a la de los países de la OCDE (30%).

Las contribuciones a la seguridad social cuentan con una porción mucho menor en el total de ingresos fiscales en Latinoamérica que en los países de la OCDE (16% versus 26.3%). Los impuestos sobre el ingreso y ganancias también cuentan con una porción mucho menor (26%) en Latinoamérica que en los países de la OCDE (33.4%) del total de ingresos. Es este patrón en la estructura fiscal lo que hace a la estructura fiscal latinoamericana relativamente regresiva comparada con la de los países de la OCDE.

La teoría tributaria óptima (asociada con los trabajos de Ramsey [1927] y Mirrlees [1976]) trata convencionalmente con la eficiencia e incidencia de la estructura fiscal. El enfoque tradicional usa un marco general de equilibrio y se preocupa principalmente de cómo «establecer los precios adecuados». Mientras que este enfoque es importante, existe una negligencia casi total de la viabilidad administrativa (Das-Gupta y Mookherjee, 1997). Un enfoque alternativo, aunque complementario, enfoca los incentivos del contribuyente y el diseño de la gestión fiscal donde la prioridad principal es «establecer adecuadamente los incentivos y arreglos institucionales». Los aspectos de viabilidad administrativa adquieren especial importancia en los países en desarrollo, donde se sabe que es común la corrupción en los departamentos fiscales del gobierno. Por lo tanto, es útil examinar la literatura acerca del cumplimiento fiscal y aspectos de la aplicación de la ley fiscal en existencia.

Por ejemplo, el desempeño de la recaudación del Impuesto sobre la Renta en India es particularmente mediocre. El desarrollo económico es normalmente asociado con el crecimiento del ingreso en relación con la contribución de los impuestos sobre la renta de las personas físicas. Esto es causado por factores como el crecimiento de la población contribuyente, el incremento en el ingreso personal y las mejoras en el cumplimiento de la tecnología y administración. Sin embargo, la experiencia en India y en muchos



otros países, especialmente en Latinoamérica, ha resistido a esta tendencia normal. Por ejemplo, en India la contribución de los impuestos sobre la renta en el total del ingreso fiscal central durante entre 1970 y 1990 disminuyó de 14.7% a 9.7%, al igual que la proporción del Impuesto sobre la Renta de personas físicas en el PIB no agrícola.<sup>104</sup> La evidencia sugiere que la causa inmediata para el desempeño mediocre de los ingresos del Impuesto sobre la Renta en India y Latinoamérica es la evasión fiscal (Das-Gupta y Mookherjee, 2000; OCDE, 2013a). El bajo rendimiento de los ingresos y la crisis fiscal obligó a los países latinoamericanos a emprender reformas de la administración tributaria a gran escala a finales de las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. De esa forma, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Jamaica alcanzaron avances significativos con reformas integrales que incluían reformas administrativas.

Mientras que es claro que abogamos por una porción mucho mayor de fiscalización directa de los grupos adinerados mediante impuestos sobre la renta más progresivos, se tiene que reconocer que en los países en desarrollo sería posible incrementar considerablemente el ingreso gubernamental mediante un mejor cumplimiento, y una mayor recaudación, de los impuestos actualmente existentes. Por ejemplo, como parte de una reforma integral de su gestión fiscal durante el periodo de 1988 a 1992, el sistema mexicano adjudicó una bonificación a los contribuyentes que representó cerca del 60% de las recaudaciones adicionales. Como resultado de las bonificaciones, el número y rendimiento de auditorías incrementó casi de un día para otro. La proporción de auditorías que generaron ingresos adicionales aumentó del 38% en 1988 al 90% en 1990. Limitar la autoridad discrecional de los funcionarios fiscales también ayudaría a mejorar el cumplimiento y reducir la evasión. La computarización de la gestión fiscal podría ayudar a controlar la corrupción, ya que es más difícil alterar los registros.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> De ese modo en 1989 y 1990 el Impuesto sobre la Renta a personas físicas generó menos ingreso que todo el monto gastado en la subvención del fertilizante ese año (Das-Gupta y Mookherjee, 2000).

<sup>105</sup> En los países en desarrollo, aparte de la agricultura, una gran proporción de aquéllos que no están dentro de las actividades de fabricación organizada y formal están dentro del llamado sector informal. Sin embargo, en muchos países no hay capacidad o no existe disposición de lidiar con la gestión fiscal de este sector de ingresos sin fiscalizar y por ello han sido incorporados en una red de corrupción. Das-Gupta y Mookherjee (1997, 1998) expresan otras reformas sobre la base de la experiencia internacional, pues mencionan la necesidad de motivar a los funcionarios de altos niveles a evaluar el desempeño de sus subordinados. Esto es alentado por la autonomía sobre sus presupuestos, personal y control, los cuales fueron

Los impuestos especiales son otra fuente importante de ingresos en los países en desarrollo; son cobrados particularmente en algunos pocos productos (alcohol, tabaco, petróleo, vehículos y piezas de repuesto). Ellos exhiben varias características positivas desde una perspectiva de ingreso: pocos productores, gran volumen de ventas, demanda relativamente inelástica y fácil perceptibilidad. Los impuestos especiales pueden ser cobrados sobre la base de cantidades ya sea al salir de la fábrica o en la etapa de importación, con lo que de ese modo se simplifica la medida y recaudación, además de habilitar una cobertura extensa, limitar la evasión y la mejor supervisión física. Los impuestos especiales suman menos del 2% del PIB en los países de bajos ingresos, comparado cerca del 3% en los países de altos ingresos. Se caracterizan por tener una base flotante y puede ser administrada por un costo bajo. En Latinoamérica la porción de impuestos especiales ha sido reducida con el tiempo, principalmente a productos específicos como bebidas alcohólicas, tabaco y combustible.

Mientras que las ventas e impuestos especiales han representado la mayor parte de los impuestos nacionales indirectos, los sistemas de IVA han sido implementados en más de 30 países en desarrollo y otros más lo están empezando a poner en práctica. China puso en marcha uno en 1994 e India lo hizo en el 2005; desde 1970 se ha propagado en Latinoamérica, pero su importancia creció considerablemente desde los años de 1990. Burgess (1997) argumenta que, dado que este impuesto cubre una gran porción del valor agregado en una economía, el ingreso proveniente del IVA es flotante; es decir, tiende a ascender con (o más rápido que) el crecimiento económico. Con el fin de maximizar los ingresos por el IVA, los países necesitan asegurar que la base fiscal es lo más amplia posible y que la estructura de tasas sea sencilla. Estas reformas sin duda han ayudado a Latinoamérica en años recientes, aumentando la contribución del IVA.

Las implicaciones de las bajas recaudaciones del Impuesto sobre la Renta es que el gobierno está obligado a depender de los impuestos nacionales indirectos e impuestos comerciales, al igual que administrar los aumentos en los precios para productos de empresas públicas. Estos impuestos son regresivos, inflacionarios y obstaculizan las sinergias descritas en el capítulo 1. Además, en los grandes países federales, crean problemas de coordinación

---

incrementados en las reformas de gestión fiscal en Argentina, Colombia, Ghana, Jamaica y Perú. En algunos casos, los presupuestos fueron vinculados con los ingresos recaudados. Algunos países liberaron los reglamentos para la contratación de sus operaciones al sector privado.

de los impuestos indirectos entre los gobiernos central y local. Los efectos en cascada resultantes distorsionan los precios relativos, además de alentar la excesiva integración vertical, razón por la cual el gobierno federal de India llegó a un acuerdo con todos sus estados constituyentes de que un Impuesto sobre Bienes y Servicios aplicado en el nivel nacional —común a través de todos los estados y recaudado únicamente como meta— se implementara a partir de 2016. Esto convirtió a India en un mercado nacional y es el único en la historia fiscal global entre los grandes países federales; es de esperar que aumentara el PIB de India en al menos un punto porcentual.

No obstante, se debería de enfatizar que los impuestos indirectos, aunque sean casi inevitables, son regresivos. Los países deberían de ser alentados a desviarse lo más posible a la fiscalización directa y progresiva. De ese modo, como mencionamos anteriormente, las instituciones financieras internacionales (IFI) deben concentrarse seriamente en el apoyo técnico para la gestión fiscal y requerimientos de recaudación en la mayoría de los países en desarrollo, pero especialmente en África Subsahariana y Latinoamérica, en vez de entrometerse en sus niveles de gastos, si es que su intención es ayudar a los pobres.

### *c. Impuestos comerciales e internacionales*

Hay muchas razones *a priori* para creer que puede haber pérdidas de ingresos debido a la globalización, por lo que éstas necesitan ser abordadas si se desea encontrar nuevos recursos para propósitos sociales. Existen tres bases para este temor: primero, el movimiento de capital incrementa las oportunidades para la evasión debido a la capacidad limitada de cualquier autoridad fiscal de revisar el ingreso extranjero de sus residentes; la evasión también es alentada, ya que algunos gobiernos y otras instituciones actúan de manera sistemática para esconder información relevante; además, los dividendos, intereses, regalías, honorarios de gestión —que no son fiscalizados en el país donde fueron pagadas— pueden escaparse fácilmente de ser percibidas en países donde viven los receptores de tales ingresos, pues ha habido grandes depósitos bancarios por parte de extranjeros no residentes en países como Estados Unidos que no cobran impuestos sobre el interés de tales depósitos.<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Se han hecho algunas sugerencias para lidiar con estos problemas basadas en los siguientes principios. Primero, la retención de impuestos sobre el interés, dividendos, regalías y honorarios de gestión: si estos pagos han de ser transfronterizos, serían recaudados

Segundo, el fraude (opuesto a la evasión) puede aumentar, dadas las diferencias internacionales en las normas y tasas impositivas debido al elemento de elección efectiva del régimen que comúnmente ofrece el tratamiento fiscal internacional de ingresos de las empresas (Clunies-Ross, 1999). Esto es probable para la fiscalización de las ganancias de las corporaciones y otras empresas que tienen operaciones internacionales. Los precios de transferencia de bienes, servicios y recursos, que se mueven entre las sucursales de una empresa, brindan oportunidades para cambiar los ingresos por razones fiscales a fin de minimizar los ingresos adeudados.<sup>107</sup>

Tercero, la competencia por la inversión interna internacional puede llevar a los gobiernos a reducir las tasas de Impuesto sobre la Renta y aumentar las concesiones de este impuesto que recaen sobre los inversionistas internacionales (Clunies-Ross, 1999), además de que sus tasas han caído drásticamente desde fines de la década de 1970 (aunque puede que la globalización no sea el único factor). Tanzi (1996) observó evidencia de que ha habido salidas repentinas de capital en respuesta a ciertos cambios en la política fiscal. Esto sugiere que los gobiernos se encuentran limitados por la competencia internacional en las tasas que pueden aplicar y de que ha habido una decreciente disposición en los países para incrementar las tasas o de fiscalizar el ingreso por dividendos e intereses con base en que eso instaría la huída de capital. Pero se ha sabido desde hace mucho tiempo que otorgar concesiones de impuesto directo tiene poco o ningún efecto en el desvío de inversión internacional y mucho menos en incrementar su monto global. Por lo tanto, las concesiones son una pérdida de ingreso innecesaria. Las políticas de empobrecer al vecino llevarían a pérdidas en el ingreso para todos los países en desarrollo, en una imagen reflejada de la carrera hacia los estándares laborales y ambientales inferiores, los cuales afectan también de manera negativa la posibilidad de aspirar a un desarrollo social inclusivo y sostenible.

---

universalmente mediante tarifas uniformes establecidas acordadas internacionalmente. Segundo, deber haber un sistema de codificación internacional único para identificar a los contribuyentes individuales y el Impuesto sobre la Renta corporativo para que las autoridades fiscales puedan compartir información acerca de los contribuyentes sin revelarlo a otros. Tercero, una declaración de impuestos a cualquier autoridad fiscal del ingreso de una corporación u otra empresa sería requerida para dar información con respecto al total del ingreso mundial de la firma (Clunies-Ross, 1999).

<sup>107</sup> Los paraísos fiscales proveen la posibilidad de fraude al formar el *holding* empresarial y al cambiar la residencia habitual (Tanzi, 1995).

## 4. La efectividad del gasto público y el desempeño presupuestario

Los países industriales tienen actualmente niveles mucho más altos de gasto público en relación con el PIB que los países en desarrollo. La Ley de Wagner<sup>108</sup> ha sido una de las mejores explicaciones más conocidas para el crecimiento del gobierno: un aumento en el gasto público era un desarrollo natural que acompañaría el crecimiento del ingreso per cápita. Si bien el análisis transversal de hoy confirmaría naturalmente este fenómeno, históricamente ha habido otros factores que influyeron en el gasto público.<sup>109</sup> Como vimos en el capítulo 3, la participación promedio del gasto público en el PIB incrementó lentamente entre 1870 y la Primera Guerra Mundial: de 10.7% en 1870 incrementó a 11.9% en 1913. La Primera Guerra Mundial incrementó el gasto público a 18.7% en promedio debido a gastos relacionados con la guerra; sin embargo, los países afectados por la guerra excedían esa porción. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la Gran Depresión causó la erosión de restricciones legales e institucionales sobre los déficits fiscales. Además, la aceptación de los derechos de asistencia social llevó a que el gasto público no ponderado promedio creciera alrededor del 22% en 1937 y a 28% del PIB en 1960 (Tanzi y Schuknecht, 2000).

El gasto público aumentó de 28% en 1960 a 43% del PIB en 1980 (después del cual se estableció un declive). Ningún país industrial mantuvo el gasto público por debajo del 30% del PIB, únicamente Japón y Estados Unidos, entre los países industriales principales, permanecieron cerca de ese nivel, mientras que en Suecia y Holanda ascendió a más del 50%. Fue a raíz de este crecimiento que las fuerzas políticas conservadoras (por ejemplo, Reagan en Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido) empezaron a presionar con la ayuda de algunas tendencias académicas e intelectuales, momento en que lentamente la elección pública y la nueva literatura económica institucional se hicieron influyentes.

Sin embargo, aun los que abogaban por el recorte del papel del Estado en los países industrializados (ver por ejemplo Tanzi y Schuknecht, 2000) señalan que, aun permitiendo los recortes, es probable que el tamaño del Estado en estos países permanezca cerca del 30% del PIB.<sup>110</sup> Se comparó esta

<sup>108</sup> Nombrado por una publicación de Adolf Wagner en 1876.

<sup>109</sup> Para mayor detalle puede consultar Lindert (2000) y Holsey y Borcharding (1997).

<sup>110</sup> De ese modo, argumentan que muchas de las llamadas políticas redistributivas en los países industriales no benefician a aquellos con una necesidad real, sino a los grupos de importancia política; o bien fiscalizan y subvencionan a las mismas familias al mismo tiempo

cifra con el tamaño del Estado en los países en desarrollo y se encontró que sólo hay unos pocos países que casi se acercan a esa cifra. Por ejemplo, Sri Lanka (un alto triunfador relativo), Namibia, Sudáfrica (ambos países de ingresos medianos con una creciente prestación social) y Costa Rica (otro altamente desarrollado); de hecho, Malasia y Mauricio también tuvieron un incremento sin precedentes del gasto público a inicios de los años 1980 (44% y 36%, respectivamente), lo cual les habilitó para asegurar una prestación social mucho mayor de lo que era común en otros países con el mismo nivel de ingreso per cápita.

En Latinoamérica, con la excepción de Brasil 33.5%, Argentina, 32.4% y Uruguay 25.2% del PIB, el índice fiscal a este indicador nunca excede el 20% para ningún país. Por su parte, el gasto público al PIB es sólo un poco mayor en Latinoamérica (OCDE, 2012), ya que en su mayoría los presupuestos son equilibrados y los déficits fiscales han permanecido bajos desde que los programas de estabilización se universalizaron en la región. El tamaño del Estado en Latinoamérica tendrá que crecer si la cobertura de seguro social ha de ser universal y la calidad de los servicios de salud pública y educación han de mejorar.

Pero un creciente papel del Estado tendría que basarse también en uno más efectivo. Si en las dos secciones anteriores hemos argumentado el caso para una movilización de ingreso mucho mayor para reforzar su papel en la inversión pública de la infraestructura física y social, también hay un caso para una mucho *mejor gestión de los recursos* con el fin de asegurar que el gasto sea a favor de los pobres. El capítulo 5 planteó el caso de la voz desde los niveles inferiores si se había de mejorar la entrega del servicio. Sin embargo, se tendría de que mejorar también la responsabilidad *dentro* de la burocracia.

La revisión de cuentas públicas es una herramienta que los parlamentos en Latinoamérica han usado pocas veces de manera efectiva para mantener al gobierno responsable. Esto se explica por medio de una serie de factores arraigados en la economía política de factores ejecutivo-legislativos, incluyendo el dominio del ejecutivo y las trabas de los parlamentos para hacer cumplir la rendición de cuentas gubernamentales. Consideraciones institucionales y técnicas también explican en parte la ineficacia de la revisión legislativa de las cuentas públicas. Los poderes de acreditación legislativa a menudo son restringidos por la ambigüedad de las provisiones constitucionales regulando este proceso. Por ejemplo, en Argentina, las consecuencias probables de

---

(pérdida fiscal). Si se eliminaran todas las pérdidas, el gasto público no habría sido más del 30% del PIB.

que la legislatura rehúse a dar de baja al gobierno son confusas. Esto ha llevado a una parálisis en el proceso de acreditación dentro del comité de cuentas públicas conjuntas, cuando los presupuestos y cuentas públicas eran evidentemente ficticias, como en 1995 tras la «crisis mexicana del tequila» de 1994. Efectivamente, en 2002, el parlamento estaba examinando las cuentas públicas de 1996 (Santiso, 2004). En otros países, el proceso puede volverse insignificante por los «arreglos institucionales jerárquicos». En Perú, una provisión constitucional estipula que si el parlamento falla en actuar conforme a los informes de cuentas públicas dentro del tiempo impartido, la opinión del comité de cuentas públicas es transmitida al ejecutivo para su adopción por decreto legislativo.

## Observaciones finales

En este capítulo hemos identificado tres maneras en que los recursos adicionales pueden ser generados para sustentar la prestación pública de los servicios básicos. Si la reestructuración del gasto público a favor de los servicios básicos se percibe como un juego de suma cero en el que los que no son pobres serán los perdedores, es poco probable que se produzca ese tipo de reestructuración. Si los que no son pobres han de consentir políticamente a la reestructuración del gasto a favor de los pobres, se necesitaran de mayores ingresos para dar campo a los tomadores de decisiones. En otras palabras, dentro de las restricciones impuestas por la economía política de la toma de decisiones, sería posible elaborar un conjunto de medidas fiscales (combinando los impuestos directos progresivos y los impuestos indirectos progresivos o neutrales) con un incremento consiguiente en los ingresos, lo cual haría posible que ocurra la reestructuración de los gastos inter e intrasectorial.

De ese modo, el énfasis debe ser en la ampliación de la generación del recurso y nuevas maneras de financiar los servicios sociales. El énfasis durante las últimas dos décadas en la reducción del gasto como un medio de reducción del déficit presupuestario tiene que cambiar. Habíamos observado en el capítulo 3 que los Estados donde la relación del gasto público al PIB se encontraba en ascenso, los SSB per cápita también iban en ese sentido. A largo plazo, las instituciones financieras internacionales deben proveer más apoyo técnico para mejorar la recaudación fiscal y nuevas fuentes de generación de ingreso. Los incrementos graduales en la base de ingreso también van a aliviar el dolor de la reestructuración inter e intrasectorial.

## CONCLUSIONES

Entre los años 1990 y 2000, los negocios, gobiernos y líderes financieros han exaltado las virtudes de los mercados y han argumentado que las políticas amigables con el mercado son el principal camino para forjar un mundo nuevo y mejor. Los gobiernos se han interesado más en la salud de los mercados que en la salud de su propio pueblo, menospreciando la democracia. A pesar del caso planteado en el norte y el sur, donde las políticas amigables con el mercado eran orientadas al crecimiento económico y que éste debería ser el objetivo principal en la política macroeconómica con el fin de alcanzar mayor bienestar para todos, dicho crecimiento fue más lento y volátil durante los años 1990 que en la década de los sesenta y setenta del siglo pasado, pues el que se logró alcanzar hizo muy poco para reducir la pobreza (excepto en China e India, que siguieron políticas poco ortodoxas, en cualquier caso aun después que iniciaran las reformas económicas).<sup>111</sup> Cuando el crecimiento se vio reflejado, las tasas de crecimiento mejoraron en los países de la OCDE a principios de los años 2000, las economías latinoamericanas (al igual que las de Asia y África) se beneficiaron y la pobreza se redujo en la mayoría de ellos (tanto el porcentaje de pobres en la población total, así como el número total de pobres).

Sin embargo, durante las «décadas perdidas» de 1980 y 1990 en América Latina (y África Subsahariana) hubo una transformación estructural relativamente limitada en ambas regiones en desarrollo (con excepción principalmente de Brasil, que había logrado un progreso significativo al desarrollar su capacidad

---

<sup>111</sup> En 1990, el Banco Mundial predijo un declive en la cifra de pobres en el mundo de 1 125 millones (1985) a 825 millones (2000). En realidad, la cifra de personas que viven con menos de \$1 alcanzó 1.2 miles de millones en 1998, cantidad que incluye más de 600 millones de niños.



de fabricación). La mayoría de los países de las dos regiones (a diferencia de gran parte del este, sudeste y sur de Asia) habían seguido dependiendo en gran medida de la producción y exportación de productos primarios. Así, cuando el crecimiento se reanudó a principios de la década, gracias al auge de la demanda de productos primarios de las grandes economías de rápido crecimiento como China e India, se beneficiaron las economías de América Latina (AL) y África Subsahariana (ASS), lo que se manifestó en un crecimiento más rápido. Lamentablemente, este crecimiento momentáneo en la economía mundial colapsó después de la crisis financiera y económica internacional de 2008. Los países de AL y ASS sufrieron choques exógenos masivos y el crecimiento del PIB cayó después de 2008. Esto se debió específicamente por la fuerte dependencia de estas economías en los productos primarios (en términos de producción total y exportaciones) que difícilmente había cambiado en las décadas perdidas. Por el contrario, hubo una transformación estructural significativa durante el mismo cuarto de siglo en Asia, con el resultado de que su recuperación del impacto de la crisis económica mundial y del colapso de la demanda fue casi en forma de V. Las economías de AL y ASS fueron menos afortunadas a este respecto.

De forma tardía, ha habido cambios en el pensamiento y se reconoce que «hay muchos factores importantes subyacentes a los cambios..., que hacen que el crecimiento sea más o menos favorable para los pobres. Los análisis detallados de cada país pintan un panorama más matizado».<sup>112</sup> El *Informe sobre el desarrollo mundial 2006, centrado en la equidad y el desarrollo*, fue bien aceptado, especialmente su reconocimiento de la necesidad de una mayor equidad en el acceso a la tierra. El verdadero asunto es *si, en qué medida y cuándo* este análisis «matizado» forma parte del conjunto de herramientas diarias para la formulación de políticas de las IFI y de los países en desarrollo. Aún más, los formuladores de políticas en los países en desarrollo necesitan reconocer que el crecimiento económico puede incrementar la brecha entre los ricos y pobres; por lo tanto, la calidad del crecimiento importa. Actualmente, hay evidencia amplia de que ha incrementado la desigualdad en 48 de 78 países para los que existe una serie de las tendencias de dos décadas, tiempo lo suficientemente largo acerca de la distribución del ingreso dentro del país. Sin embargo, las economías latinoamericanas vieron un declive en

---

<sup>112</sup> El Banco Mundial (1999 y 2001) intenta argumentar que el crecimiento a la pobreza depende de cómo se distribuye el ingreso generado por el crecimiento dentro de un país; asimismo, el crecimiento puede ser más equitativo al reducir la desigualdad en el acceso a los activos y oportunidades.

la desigualdad del ingreso principalmente entre 2000 y 2012, tras un prolongado período de elevada y creciente desigualdad (Cornia, 2014). El declive más importante en la desigualdad tuvo lugar en Argentina, Brasil y Bolivia, con la proporción de ingreso per cápita del quintil más rico al quintil más pobre; para el primero descendió de 20.6 a 13.2 entre 2002 y 2012, para el segundo de 44.2 al 15.9 y para el tercero de 62.3 a 22.5, respectivamente. En México, la proporción era 15.5 en 2002 y bajó ligeramente a 14 en el 2012.

Los años de 1980 y 1990 fueron catastróficos para la región latinoamericana. La cifra absoluta de pobres era de 136 millones en 1980 y la porción de la población por debajo de la línea de pobreza era de 40.5%. Las cifras de pobres aumentaron a 204 millones para 1990 y a 225 millones en 2002. El índice de recuento ascendió a 48.4% en 1990 y bajó levemente a 43.9% en 2002. La proporción de indigentes (o extremadamente pobres) ascendió de 18.6% en 1980 a 22.6% en 1990. La cifra absoluta de la población pobre indigente también ascendió de 62 a 95 millones entre 1980 y 1990, pero aumentó a 99 millones en 2002. Por lo tanto, las fallas en las políticas de esas dos décadas deben de entenderse claramente. Sin embargo, la pobreza disminuyó después del 2002: de la población de Latinoamérica y el Caribe, 28.2% estaban viviendo en pobreza en 2012, con 11.3% en extrema pobreza o indigencia. En cifras absolutas, 164 millones de personas eran pobres, de las cuales 66 millones estaban en extrema pobreza. En términos relativos, la pobreza disminuyó 15.7 puntos porcentuales desde 2002.

La pobreza extrema también ha bajado considerablemente en ocho puntos porcentuales, aunque el avance de la reducción ha disminuido en años recientes. Entre 2002 y 2007, la caída en la cifra de personas pobres fue en promedio de 3.8% y en la cifra de indigentes 7.1%; entre 2007 y 2012 estos índices desaceleraron a 2.5% por año para la pobreza y 0.9% por año para la indigencia, por lo que los riesgos permanecen. Como señalamos anteriormente, uno de los mayores riesgos surge del hecho de que la mayoría de las economías de AL y ASS siguen siendo altamente dependientes de los productos primarios y, por lo tanto, vulnerables a las perturbaciones exógenas de la economía internacional.

Seis de los 11 países con información disponible en 2012 registraron niveles de pobreza decrecientes: los niveles más altos fueron en Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú, Argentina y Colombia (en orden descendente de grado de la reducción de pobreza).<sup>113</sup> Los niveles de pobreza en Costa Rica, República

<sup>113</sup> La mayor caída fue en la República Bolivariana de Venezuela, donde la pobreza cayó en 5.6 puntos porcentuales (de 29.5% a 23.9%) y la pobreza extrema en 2.0 puntos porcentuales

Dominicana, El Salvador y Uruguay permanecieron consistentes con las estimaciones previas. México fue el único país con información disponible en 2012 en la que ascendieron los indicadores de pobreza, aunque ligeramente (la pobreza de 36.3% a 37.1% y la indigencia de 13.3% a 14.2%). Mientras que el índice de pobreza regional es el resultado de tendencias observadas en cada país, los cambios reportados en países con poblaciones más grandes son una carga pesada. Las reducciones en la pobreza en Venezuela y Brasil han influido considerablemente los resultados de 2012, ya que representan 6 millones menos de personas pobres. El incremento en la pobreza en México tiene un peso considerable, pues aumentó cerca de 1 millón adicional de personas al número de pobres.

Latinoamérica es una de las pocas regiones en la que también hay disponibles indicadores de pobreza multidimensionales con respecto a agua y saneamiento, energía, vivienda y educación.<sup>114</sup> Si el ingreso es agregado como una dimensión entonces la incidencia de pobreza únicamente asciende. El promedio simple de aquellos que carecen en al menos dos de las cuatro dimensiones fue 32.4% en la región y de 36.5% con ingresos (2011). De ese modo, para Brasil la incidencia de pobreza multidimensional era de 15.5% sin ingreso y de 18.4% con ingreso incluido; para México era de 31.9%, pero 35.4% con ingreso incluido entre las dimensiones; para Nicaragua, el país más pobre, la incidencia era de 71.4 sin ingreso y 73.7% con ingreso (Cepal, 2013).

En pocas palabras, la reducción de pobreza se mantiene como desafío no solo en Asia del Sur y África Subsahariana, sino también en Latinoamérica, donde la mayoría de los países se encuentran en la categoría de ingreso medio-alto. Este libro ha intentado demostrar en varios niveles que existe una alternativa a los modelos teóricos y recomendaciones políticas basadas

---

(de 11.7% a 9.7%). En Ecuador, la pobreza disminuyó en 3.1 puntos porcentuales (de 35.3% a 32.2%) y la indigencia en 0.9 puntos porcentuales (de 13.8% a 12.9%). En Brasil, la pobreza disminuyó en 2.3 puntos porcentuales (de 20.9% a 18.6%) y la pobreza extrema en 0.7 puntos porcentuales (de 6.1% a 5.4%). El índice de pobreza de Perú bajó en 2.0 puntos (de 27.8% a 25.8%), mientras que en Argentina y Colombia el índice bajó un poco más de 1 punto.

<sup>114</sup> Cepal (2013) detalla los dos indicadores usados para estas cuatro dimensiones: agua y saneamiento (falta de acceso a sistemas hídricos mejorados y falta de una instalación sanitaria conectada a un tanque séptico), energía (falta de electricidad en el hogar y hogares que usan leña), vivienda (materiales de vivienda improvisados para el techo y suelo, y tres o más personas por habitación) y educación (por lo menos un niño de entre 6 y 17 años no asiste a la escuela, y hogar en el que nadie de entre 20 y 59 años haya completado la educación secundaria inferior o de 60 años o más que no haya completado la escuela primaria).

en el predominio de los mercados que dominó durante las décadas de los años 1980 y 1990. Particularmente, los primeros capítulos del libro intentan demostrar que el registro empírico en términos de estabilización y crecimiento económico de estas políticas ha sido deficiente.

Sin embargo, este libro es más que una crítica empírica. Presenta el caso para una visión teórica diferente construida al vincular de una manera novedosa diferentes líneas de la literatura, que normalmente no se superponen, como el enfoque de capacidades (que es diferente de la perspectiva del capital humano, al tiempo que lo incorpora), las ideas neoestructuralistas acerca de la economía macroeconómica abierta, sistemas de pensamiento evolutivos y complejos acerca del crecimiento económico, perspectivas poskeynesianas acerca de las políticas fiscales, el enfoque de excedentes para entender las fuentes de inversión y el conflicto distributivo, y los modelos institucionales sobre las estructuras de participación e incentivos.

Estas ideas teóricas pueden ser comparadas con aquellas que usualmente respaldan el asesoramiento político tradicional: la separación abstracta de la economía de sus fundamentos institucionales en la política y sociedad; individuos muy racionales quienes maximizan su propia, y solamente su propia, utilidad durante un lapso de tiempo infinito; la métrica monetaria y medida de ganancias como principales indicadores de eficiencia o del bienestar; y la dependencia sobre las «imperfecciones» para explicar el comportamiento real del mercado. Estas asunciones son por lo general deficientes porque proporcionan una evaluación inexacta de las actuales condiciones de los países y, por lo tanto, lleva a conclusiones políticas equivocadas.

Desde hace tiempo se sabe que las intervenciones por separado en salud, nutrición, agua y saneamiento, control de la fertilidad y educación se complementan entre sí y, consecuentemente, aumentan el impacto de cualquiera de las intervenciones en algún otro. Notamos que la igualdad de género y las capacidades de las mujeres son centrales para el desencadenamiento de la primera serie de sinergias (o ciclo de retroalimentación). Pero hemos identificado otra serie de sinergias, de la cual la primera es una subserie entre la condición de salud/educación, reducción de ingresos-pobreza y crecimiento económico. En años recientes, ha habido una avalancha de literatura que muestra los enlaces entre la menor desigualdad a mayor crecimiento. Nos enfocamos en la reducción de los ingresos-pobreza en vez de la reducción en la desigualdad del ingreso, ya que esta última puede o no llevar a la primera. De hecho, es impactante que dos de las economías más grandes del mundo, China e India (la segunda y tercera más grande en términos de paridad de poder adquisitivo), han visto un declive agudo en las cifras de los

pobres (no solamente la incidencia de pobreza) a pesar de que la desigualdad (de riqueza e ingreso) estuvo en aumento durante la década pasada.<sup>115</sup>

Esta sinergia (entre la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el aumento del capital humano) puede ser expresada de forma concisa como el impacto mejorado de la tasa de cambio de una variable independiente sobre la tasa de cambio de una variable dependiente dada la presencia de una tercera variable. Esto llevó a dos implicaciones interrelacionadas. Primero, el impacto de una política (por ejemplo, para promover el crecimiento económico) sobre otra (digamos reducción de la pobreza) depende principalmente del nivel de la tercer variable (por ejemplo, la ampliación de los funcionamientos o capital humano); en otras palabras, el crecimiento económico será más exitoso en reducir la pobreza-ingresos, o sea, la elasticidad de la reducción de la pobreza será mayor entre más equitativo sea la distribución del capital humano. Segundo, las herramientas estándar del análisis marginal, tasas de rentabilidad o regresiones lineales son inadecuadas para establecer la importancia, peso relativo o prioridad de estas intervenciones porque la presencia de estas sinergias (o ciclos de retroalimentación) crean unas no linealidades. Por ejemplo, la liberación comercial dentro de un contexto de niveles bajos de capital humano tendrá un impacto muy diferente que la misma política (y otros elementos iguales) en una situación donde los ciudadanos se encuentran saludables y altamente capacitados.

Como una construcción teórica, esta noción de sinergias duales necesita ser distinguida de algunos antecedentes con conceptos parecidos dentro de la literatura de desarrollo económico. Primero, la noción de sinergia tiene que

---

<sup>115</sup> Es intuitivamente notorio que cuando la desigualdad es alta las personas pobres tienden a recibir una menor porción de las ganancias del crecimiento. De ese modo, Easterly (2019) supuso que la tasa de pobreza inicial, en vez de la desigualdad inicial, sería un mejor indicador de la elasticidad de la reducción de pobreza al crecimiento. Ravallion (2012), por su parte, produjo la evidencia de este asunto y demostró que no es la alta desigualdad inicial lo que desacelera el avance de la reducción de la pobreza dada la tasa de crecimiento, sino la alta pobreza; el argumento es que los países más pobres no están disfrutando de tasas proporcionadas más altas de reducción de pobreza. Este último autor también indica que una alta incidencia de pobreza desacelera el crecimiento posterior. Esto se demuestra mediante el uso de datos de 100 países en desarrollo, que muestran un efecto adverso sobre el crecimiento del consumo de una alta tasa inicial de un recuento de personas en situación de pobreza a una media inicial dada para un grupo de países, lo que importa más que la desigualdad. También midió el efecto del tamaño de la clase media en el crecimiento posterior y no halla que sea mayor al efecto de pobreza inicial. Por lo tanto, el argumento es que puede haber un sinnúmero de parámetros distribucionales relevantes para el crecimiento (desigualdad, pobreza y tamaño de la clase media), pero lo que importa más es el nivel de pobreza.

ser distinguida del concepto de etapas *lineales* del desarrollo, la cual era característica de los documentos de Rostow (1959, 1960). En cambio, el desarrollo procede de un camino no lineal donde las diferentes intervenciones y resultados son enredados en ciclos virtuosos o viciosos (Taylor, Mehrotra y Delamonica, 2000).

Segundo, con base en los teóricos del desarrollo clásico, quienes reconocen que el crecimiento a largo plazo es un proceso altamente no lineal, nuestro modelo de sinergia dual es parecido a la idea de Rosenstein-Rodan (1943) que plantea la necesidad de una serie de inversiones interdependientes financiadas por el gobierno para tomar ventaja de las economías extranjeras y las economías de escala e impulsar a los países en desarrollo desde una trampa de equilibrio de bajo nivel, con un crecimiento de ingreso per cápita limitado, hacia un camino de equilibrio de alto nivel, caracterizado por el crecimiento autosostenido. En la perspectiva de los economistas del desarrollo clásico, aquí promocionado, el desarrollo no podía ser inducido por un Estado minimalista.<sup>116</sup>

Tercero, nuestra construcción teórica también recurre fuertemente a la literatura de las últimas tres décadas, la cual enfatiza las externalidades positivas en las intervenciones de la salud, educación y planificación familiar. Nuestra crítica principal de la noción de externalidades es que no captura completamente los efectos de retroalimentación de los resultados del desarrollo humano reintegrados a los ingresos de servicio social y el ciclo virtuoso de ingresos a resultados en una espiral ascendente o descendente.

Finalmente, nuestra construcción de sinergia dual está fundamentada en el enfoque de capacidades, especialmente en su énfasis en la acción de las mujeres, particularmente en la versión ahora asociada con el trabajo de Amartya Sen y Martha Nussbaum, con quienes creemos fuertemente que la acción de las mujeres es crucial para desencadenar la primera serie de sinergias.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Sin embargo, también debemos expresar la diferencia entre nosotros y Rosenstein-Rodan. La mayoría de economistas clásicos del desarrollo argumentan que, en la ausencia del empresario privado, los gobiernos tendrían que seguir desempeñando el trabajo empresarial al mismo tiempo que fomenta el desarrollo de un cuadro de empresarios privados capaces de asumir mando (Adelman, 2000). En nuestra opinión, ese papel empresarial del Estado en actividades productivas o los sectores servicio en áreas que no son monopolios naturales debe ser bastante restringido. Ha habido mucha evidencia de fracaso gubernamental en la mayoría de países de bajos y medianos ingresos durante el pasado medio siglo en tales actividades para que el Estado no esté alentando la competencia activa en tales actividades por parte de agentes no estatales. Para modelos exitosos de política industrial, por ejemplo, en Asia Oriental, ver Wade (1990) y Amsden (1989).

<sup>117</sup> Para un análisis acerca de por qué la ampliación de capacidades de las mujeres es una condición necesaria para el desencadenamiento de la segunda sinergia también, véase

Una implicación política del marco teórico de la sinergia dual es que si el crecimiento económico permanece, como lo ha hecho en el pasado, como el objetivo dominante determinándose primero la política macroeconómica —mientras que la «política social» se supone debe de abordar las consecuencias sociales de la política económica— esta sinergia no se llevaría a cabo. Esta percepción tiene grandes implicaciones políticas en la actual coyuntura en Latinoamérica. Como se estableció anteriormente en este libro, a principios de los años de 1990, la mayoría de gobiernos latinoamericanos iniciaron programas de ayuda social (usualmente las transferencias monetarias condicionadas, como Bolsa Familia, en Brasil, y Oportunidades, en México). Estos programas eran necesarios para compensar la alta desigualdad y la continua pobreza endémica de Latinoamérica que se convirtió en una característica de la región a causa de las crisis de crecimiento creada por las políticas ortodoxas de las últimas dos décadas del siglo anterior. Cabe señalar que este crecimiento pobre siguió dependiendo de la producción/exportación de productos primarios, a causa de políticas económicas ortodoxas han prolongado las condiciones de pobreza generalizada y alta desigualdad. En vez de que las economías latinoamericanas, la mayoría en estatus de ingreso medio-alto, se graduaran y convirtieran en países de altos ingresos durante el transcurso de las últimas tres décadas, permanecieron estancadas en la trampa de ingreso medio. La política social, a través de nuevos tipos de programas de ayuda social, tenía que abordar los resultados de la política económica; en su lugar hemos argumentado por un enfoque donde la política económica se interesa acerca de sus consecuencias sociales como lo hace la política social.

Éste es uno de los principales aspectos en los que se diferencia nuestro argumento basado en la economía ortodoxa, que se ha mantenido unido al enfoque utilitarista, con un dominio sobre los productos como la base de la satisfacción humana. Nuestra insatisfacción con el enfoque utilitarista es la razón principal por la que nos adherimos al enfoque de capacidades, ya que dentro de este último la distinción entre el discurso «económico» y el «social» desaparece. Las capacidades de los humanos tienen un valor intrínseco; también tienen un valor instrumental en la habilitación del cambio social y económico (Sen, 2000). El marco teórico de la sinergia dual es un intento de usar el enfoque de capacidades para proporcionar una base conceptual para la política de desarrollo; en otras palabras, poner en marcha el enfoque de capacidades.

---

Mehrotra (2014) y la breve introducción al argumento en el capítulo 2, específicamente la sección 2.2.

Un segundo aspecto en el que difiere nuestro marco teórico del enfoque del pensamiento convencional del desarrollo tiene que ver con el grado en el cual coloca el énfasis acerca de la igualdad de género como el pilar de la estrategia y política de desarrollo, y como una guía para evaluar el «buen» gobierno. El aspecto de las capacidades de las mujeres y su acción no son simplemente variables adicionales para tomar en cuenta en nuestro marco alternativo, sino que están dentro de las *variables más cruciales* porque, a diferencia de un periodo histórico comparable a los actuales países industrializados, los países en desarrollo contemporáneos serán incapaces de transformar estructuralmente sus economías y sociedades sin tener mucha igualdad de género. Acelerar la transición demográfica y reducir la tasa de fertilidad son la cara opuesta de incrementar el ingreso per cápita; además, una mayor igualdad de género es un instrumento de una fertilidad reducida.<sup>118</sup> La mayoría de las economías latinoamericanas han logrado reducir el total de fertilidad a casi un nivel de reemplazo (2.0 por mujer), pero como los trabajos no están creciendo lo suficientemente rápido el índice de participación de la fuerza laboral de las mujeres en el continente todavía permanece por debajo de su potencial: en el oriente de Asia es de 66%; en el sureste de Asia, de 58.8%; y en Latinoamérica, de 53.6%. En otras palabras, el potencial y capacidades humanas de la mitad de la población de Latinoamérica (las mujeres) no se está aprovechando porque ellas no sólo pueden contribuir al hogar (y al ingreso de la nación), pero su bienestar tiene un efecto transformador en la sociedad completa (Nussbaum, 2000; Mehrotra, 2014).

Mientras tanto, en ASS, las tasas de crecimiento de la población son muy altas gracias a la inversión deficiente en servicios básicos y la continua desigualdad de género. En general, la población de África está aumentando rápidamente. De un estimado de 140 millones en 1900 había crecido a mil millones en 2010. Según las proyecciones de «escenario medio» de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta cifra aumentará a 2.5 mil millones en 2050 y a más de cuatro mil millones en 2100. En la actualidad, una de cada seis personas en la Tierra vive en África. Estas mismas proyecciones de la ONU predicen que la proporción será de una en cuatro en 2050 y de más de una en tres en 2100. La fertilidad ha disminuido, pero la mortalidad ha disminuido mucho más rápido. Las mujeres africanas tienen 4.5 hijos en promedio, en comparación con 6.5 hace 40 años y 5.5 hace veinte años; en cambio, las mujeres en Asia tienen sólo 2.1 hijos en promedio, en América Latina 2.0, en América del Norte 1.9 y en Europa 1.6.

<sup>118</sup> Ver Mehrotra (2014) para una elaboración de este argumento.



Un tercer aspecto en el que difiere es que no es sencillamente una ayuda para la formulación de políticas; en otras palabras, no es solamente un marco para una estrategia de desarrollo, sino que también es uno para el análisis con el fin de entender las circunstancias económicas y sociales de los diferentes países. Es un conjunto de herramientas conceptuales para explicar el fracaso de los resultados en el desarrollo humano y también para explicar el éxito. Hemos intentado entender las experiencias positivas de los actuales países industrializados o altamente desarrollados entre los países en desarrollo dentro de este marco de sinergia dual.

Las doctrinas de gobierno «pequeño» y austeridad fiscal<sup>119</sup> seguidas en muchos países en desarrollo en las últimas dos décadas contradice la experiencia histórica de la mayoría de los países industrializados y muchos de los que están en desarrollo que ampliaron las capacidades de su pueblo. Por lo tanto, el papel y el tamaño del Estado incrementaron de manera consistente y con ella su base fiscal durante el siglo XX; la mayoría de este crecimiento fue representado por su gasto social, que creció desde 1880 hasta gran parte del siglo XX en los países industrializados. Este crecimiento no fue el de la burocracia, o de naturaleza militar y antidemocrática, a menudo común para la mayoría de los países en desarrollo, o que penetrara bajo el antiguo régimen de economías en transición. La participación democrática guio a las políticas en estos países de una manera que permitía a los estados acumular un excedente por medio de los impuestos para implementar políticas y ampliar las capacidades de sus ciudadanos. Este proceso ofrece importantes lecciones para los países latinoamericanos, donde el tamaño del Estado casi no ha crecido (excepto en Brasil, donde el índice de gasto público al PIB ha excedido 30 %) durante las últimas tres décadas a causa de ingresos fiscales contraídos.

De hecho, hay conexiones fuertes y directas entre las formas en que los gobiernos recaudan ingreso y la calidad de gobernanza que practican. De acuerdo con Centre for the Future State (2005):

En países de la OCDE, la relación fiscal respaldaba los mecanismos formales de responsabilidad política y gestión financiera pública [...] gobiernos (evidente en Bretaña y Holanda) negociaban con sus contribuyentes, incluyendo los poseedores de capital móvil, en maneras que generaban ganancias en conjunto para ambos gobernadores y contribuyentes [...] había un proceso y un fórum (parlamento) en el cual se negociaban los impuestos, el cual alentaba a los contribuyentes a participar en la formulación de políticas y a los gobernantes a adoptar políticas que eran beneficiosas mutuamente.

<sup>119</sup> En este aspecto puede consultar, por ejemplo, Tanzi y Schuknecht (2000) para tal posición.

El gasto público como un porcentaje del PIB en países de la OCDE ahora se mantiene en un promedio de más del doble para la mayoría de los países en desarrollo. Con el fin de que estos países crezcan, sus gobiernos tendrán que crecer (otra área donde difiere nuestro enfoque al enfoque ortodoxo) de acuerdo con los conceptos que se acaban de describir. Algunos elementos sencillos, descritos en este libro, pueden ayudar en esta ruta. Primero, aumentar los gastos gubernamentales en los servicios básicos tales como la salud, educación secundaria, agua-saneamiento y seguro social.

El patrón del gasto público —o más bien la negligencia de los servicios básicos— en Latinoamérica (a pesar de las mejoras dentro de la última década) es un contraste evidente a la experiencia de los países altamente desarrollados<sup>120</sup> y los industrializados. El Estado tomó un papel preeminente en la inversión y promoción de los servicios de salud y educación. Sin embargo, la nueva ortodoxia favorecía recurrir a múltiples proveedores (y el Estado era uno de ellos), fuerzas de mercado, privatización y recuperación de costos para servicios prestados por el Estado. En los países industrializados, el Estado era el responsable de promover la educación pública y un sistema de salud pública de escala masiva para la mayoría de la población, no para la pequeña élite. A inicios de su proceso de desarrollo, los países industrializados no sólo experimentaron una revolución agrícola previa a su revolución industrial, sino que la educación escolar se amplió rápidamente y durante el siglo XIX mientras dicha revolución industrial ganaba impulso. La mayoría de los países industrializados también proporcionaron cobertura completa a la población con sistemas de salud financiados públicamente mucho antes de que se intentara la privatización del sistema de salud o educación en la última década.

Segundo, la experiencia de más o menos 10 países altamente desarrollados, discutidos en Mehrotra y Jolly (2000) también fue bastante diferente en otro aspecto. Lo que marcó su patrón de gasto con respecto a la salud y educación fue la igualdad a través de todos los niveles del servicio (favoreciendo a los niveles inferiores y básicos dentro de la salud y educación). En contraste, encontramos en nuestros estudios patrones de gasto extremadamente desiguales dentro de estos sectores.<sup>121</sup> Los formuladores de política necesitan estudiar y absorber las experiencias de estos países altamente desarrollados, con mejores indicadores sociales de lo que se esperaba dado sus niveles de ingreso nacional.

<sup>120</sup> Aunque nombrados en el capítulo 1, para facilidad de referencia, éstos son Costa Rica, Cuba y Barbados en América Latina y el Caribe; Botswana y Mauricio en África Subsahariana; Sri Lanka y Kerala (India); Malasia, Corea del Sur y China en Asia Oriental.

<sup>121</sup> Para más detalles, ver Mehrotra y Delamonica (2007).

Tercero, la evidencia con respecto a la distribución del gasto en la salud y educación entre los pobres y los que no son pobres demuestra que sí importa. La distribución de los beneficios del gasto público en la educación y salud usualmente son parciales a favor de los grupos más adinerados en la mayoría de los países que no son desarrollados (Mehrotra y Delamonica, 2007). Además, el gasto por receptor aumenta con el ingreso del receptor. No solamente los grupos en mejores condiciones reciben una porción más alta de los beneficios del gasto público en los servicios sociales, sino que reciben servicios de mejor calidad. Una exploración más detallada de la información acerca de los costos unitarios a menudo halla que los más pobres reciben los servicios de menor calidad a pesar de sus necesidades más grandes. Sin embargo, la distribución de los beneficios en el nivel básico de los servicios es más igualitario que en los niveles secundarios o terciarios.

Cuarto, los contrastes entre las políticas de los altamente desarrollados y los demás se extienden a otros aspectos de política. Ellos ofrecen muchos principios de buena práctica, los cuales ayudan a mejorar la eficiencia del gasto: educación básica y atención de salud son proporcionadas de manera gratuita; los niños en la escuela aprenden en su propio idioma y avanzan automáticamente en los grados; hay más docentes femeninas; así sucesivamente. Hay servicios funcionales de salud en las áreas rurales; hay presupuestos adecuados para los medicamentos vitales y genéricos; hay más dependencia en las enfermeras y demás personal médico que en los doctores; y hay un servicio rural obligatorio para el personal capacitado a expensas públicas.

Hay economías de escala en el Estado que brindan los servicios básicos en vez de simplemente financiarlos. La coordinación en la inversión que se necesita para las sinergias en las intervenciones en los servicios básicos que ha de llevarse a cabo es lograda de mejor manera si el Estado es el proveedor principal. Sin embargo, los funcionarios estatales en muchos países en desarrollo se han caracterizado por un comportamiento de búsqueda de rentas. Si se asegura una mayor responsabilidad y transparencia de los proveedores estatales de los servicios básicos ahora dependerá de la propagación de una descentralización democrática profunda. Por lo menos con respecto a los servicios básicos, las instituciones formales democráticas no funcionan por sí solas. La democracia en el nivel macro rara vez se traduce en poder para los pobres.<sup>122</sup> Si fuera así, tendríamos más evidencia de un crecimiento

<sup>122</sup> El discurso de Sen (2000) acerca de los funcionamientos complejos de la participación ha sido centrado principalmente con la democracia en el nivel nacional (o en el nivel estatal en los grandes estados federales), política multipartidaria y el papel de la oposición en tal democracia.

económico a favor de los pobres y mejoras dramáticas en los indicadores de desarrollo humano en los países de Latinoamérica, África y Europa Oriental que se tornaron democráticos durante los años de 1980 y 1990. También hubo una descentralización propagada en Latinoamérica durante los años de 1990, pero no fue lo suficientemente profunda (con algunas excepciones notables que fueron discutidas en el capítulo 5).

Para que mejore la responsabilidad de los proveedores de servicios estatales, la democracia tiene que ser profundizada y la descentralización reforzada mediante la voz colectiva del pueblo, en otras palabras, la descentralización democrática profunda. Hemos proporcionado evidencia de los países en desarrollo donde se ha demostrado que sí funciona, en particular en partes de Brasil e India.

En quinto lugar, en la educación básica y en los servicios clínicos de salud, el sector privado seguirá siendo un medio para satisfacer la demanda diferenciada, pero la capacidad técnica para regular el sector privado debe aumentarse; aquí hay un rol para la ONU y para otras agencias internacionales. Por lo general, en los países de bajos ingresos, los recursos públicos necesitaran ser concentrados en el nivel primario, ya que la niñez pobre apenas pasa de ese nivel si es que lo completan; es importante destacar que la deserción tiende a ser mayor para las niñas. En los de ingreso medio, mejoras en la calidad a través del sistema escolar (incluyendo colegios y universidades) son un prerrequisito para los niveles de capital humano proporcionales a las demandas laborales de una estructura industrial ascendiendo por la escalera del ciclo del producto.

En el sector salud hemos encontrado que el papel del sector privado en la mayoría de los países de bajos y medios ingresos no era consistente con ninguno de los objetivos de igualdad o eficiencia. Asimismo, mientras que ha aumentado la recuperación del costo en el sector salud en la mayoría de países en desarrollo, la evidencia fue que no ha recaudado recursos significativos en tanto que la demanda restringía. Por lo tanto, hay poca evidencia clara a favor de una mayor recuperación del costo en servicios clínicos financiados/brindados públicamente. Latinoamérica ha visto un aumento muy limitado en el acceso a servicios públicos aún durante la última década, aunque fue caracterizada por un crecimiento económico relativamente rápido. La afiliación a los servicios de salud entre la población aumentó de 54% en 2002 a 66% en 2011 en promedio para la región, pero eso significa que al menos un tercio de la población está sin un acceso razonable a los servicios de salud. Debido a la naturaleza incierta e imprevisible de la demanda para los servicios de salud, es esencial el creciente financiamiento gubernamental junto

con la agrupación de los recursos comunitarios para que haya una agrupación de riesgo de salud.

El acceso a las pensiones en Latinoamérica aumento de 46% de la población en 2002 a 55% en 2011. Pero con una población que envejece rápidamente en América Latina, los ciudadanos de más edad de la región necesitarán una cobertura cada vez mayor.

Sexto, hemos planteado un fuerte caso para la movilización de recursos adicionales. A corto plazo, sólo recursos adicionales limitados pueden ser movilizados con la reasignación intrasectorial dentro de los sectores sociales. Pero por razones de economía política la reestructuración intrasectorial es más fácil durante periodos de aumento de recursos para el sector de salud y educación como un todo. El progreso a largo plazo en los servicios básicos requiere una reasignación intersectorial, especialmente fuera de la defensa (solo en algunos países), y las subvenciones para la producción o consumo que no tienen ningún impacto positivo en el bienestar de los pobres (lo cual caracteriza a la mayoría de los países en desarrollo).

Aún más importante, las políticas macroeconómicas necesitan ciertamente, aunque no solamente, poner más énfasis en la movilización del ingreso en Latinoamérica. Sin embargo, los impuestos sobre la renta como fuente de ingreso en los países en desarrollo se mantienen bajos a pesar del creciente ingreso per cápita, aunque en Latinoamérica ha habido una mejora en el índice impuesto/PIB durante la última década (ver capítulo 6) gracias a los muchos gobiernos progresivos que han llegado al poder en la región durante los años 2000. En ese sentido, Brasil ha sido especialmente exitoso en América Latina dado que sus políticas de impuestos y transferencias desde principios de la década de los 2000 ofrecen lecciones para otros países de la región. Las reformas institucionales que apuntan a los incentivos de los contribuyentes y los recaudadores fiscales han demostrado rendir significantes ganancias y tendrán que ser adoptadas en otros países de ingresos bajos y medianos. Aumentar el uso de tales impuestos indirectos como un impuesto de valor agregado también ha demostrado generar aumentos en los recursos.

En otras palabras, una combinación de factores continúa impidiendo que las sinergias duales (discutido ampliamente en capítulos anteriores) funcionen en Latinoamérica. En la región, al reanudar el crecimiento en los años 2000, la pobreza y la desigualdad disminuyeron, pero todavía permanece caracterizada por una mayor desigualdad. Para sostener el avance en el crecimiento, desigualdad y pobreza, aún se mantienen desafíos serios. La continua dependencia de las mayores economías en la región sobre la exportación de productos primarios permanece como una fuente de debilidad y

vulnerabilidad ante las tendencias de crecimiento internacional en una proporción mucho mayor que en otras regiones en desarrollo, excluyendo a África Subsahariana. El índice de ahorro permanece bajo, comparado a las economías en Asia en niveles de ingreso per cápita similares o bajos. El crecimiento laboral reanudó en los años 2000, pero la porción de empleo informal, aunque menor a la que se encontró en el oriente y sureste de Asia, permanece cerca a la mitad del empleo a pesar de una reciente caída. El acceso al seguro social, al igual que la afiliación a los programas de salud, sigue siendo fragmentario, especialmente entre aquellos con empleo informal, pero aun entre aquellos con trabajos formales. El acceso a la educación secundaria y superior ha mejorado, pero la calidad de ésta y de las habilidades vocacionales sigue siendo una fuente de desigualdad. La capacidad del estado para financiar el gasto social está estructuralmente limitada a pesar de las recientes mejoras en la relación impuestos/PIB por los bajos ingresos. El envejecimiento de población va a necesitar de mayores niveles en el gasto de salud pública, que el Estado se verá presionado a financiar sin aumentar los ingresos. La trampa del ingreso medio permanece como una realidad para la región.



## EPÍLOGO

Tres desarrollos en los últimos años hacen necesario un epílogo de este libro. El primero es el giro hacia un aumento de la pobreza en América Latina en 2015, después de una disminución constante desde principios de la década del 2000.<sup>123</sup> El segundo es el desafío actual y futuro que plantea el cambio climático en una variedad de dimensiones que pueden afectar el bienestar humano en América Latina.<sup>124</sup> El tercero es el fenómeno del cambio limitado de producción en la estructura de producción y empleo de las economías de la región.

La región de Latinoamérica es considerada como la región más desigual del mundo. En los últimos 50 años, la tasa de crecimiento promedio del PIB ha sido del 2.5%, lo que con una población en aumento conduce a un crecimiento de productividad muy bajo; además, su crecimiento es muy volátil y está fuertemente basado en actividades extractivas (metales, minerales y agregados de la tierra), por lo que ha arrastrado a la región en una trampa de ingresos medios. Esto contrasta mucho con gran parte del este y sureste de Asia, pero cada vez más en el sur, donde la mayoría de los países han sostenido el crecimiento del PIB y la reducción de la pobreza durante el último medio siglo. Esto es notable teniendo en cuenta que Latinoamérica había escapado de su yugo colonial unos 130 años antes (en la década de 1820) que la mayoría de los países asiáticos, que comenzaron a lograr la independencia del dominio colonial sólo después de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>123</sup> Ver dato en Cepal (2019a)

<sup>124</sup> Ver Cepal (2015).



## 1. Pobreza

Después de una caída sostenida de la pobreza de 44.5% a 27.8% en América Latina entre 2002 y 2015, la pobreza ha aumentado nuevamente a partir de 2015 y para 2017 se reporta 29.6%; por su parte, la pobreza extrema disminuyó primero de 11.2% a 7.8% para volver a incrementarse al 10.2%. Durante el mismo periodo, el número total de pobres había caído de 226 millones a 164 millones, pero aumentó nuevamente a 182 millones, mientras que el de los extremadamente pobres también se redujo de 57 millones a 46 millones, sin embargo volvió a aumentar a 63 millones. Esto indica claramente que el crecimiento económico se ha desacelerado; para América Latina demuestra una vulnerabilidad sostenida de las industrias extractivas, que han sufrido el crecimiento mundial y, por lo tanto, la demanda cayó después de una recuperación inicial después de la crisis mundial de 2008.

Esto es en parte un reflejo de las tendencias mundiales en la tasa de crecimiento del PIB después de la recuperación posterior a 2008. Dado el alto nivel de integración de Latinoamérica en los mercados internacionales, la caída del crecimiento global afectó la demanda de productos básicos. Así, el crecimiento del PIB en América Latina desde 2013 ha tenido una tendencia a la baja, hasta caer por debajo del 2%. Con un crecimiento de la población del 1% anual durante 2015-2020, está claro que los ingresos per cápita apenas han aumentado desde 2013.

Como las ganancias de la mano de obra son la principal fuente de ingresos, el crecimiento afectó el empleo. Para una región donde la mayoría de los países son de ingresos medios, la tasa de informalidad es alta, estimada en un 53%. La tasa de informalidad es muy alta (84%) para los trabajadores por cuenta propia que representan el 27.7% del empleo total. La tasa de informalidad es del 37% para los empleados cuya participación en el empleo total es del 63.3%. La estructura de empleo por tamaño de empresa muestra que alrededor del 28% de la fuerza laboral trabaja como empleados por cuenta propia, donde la tasa de informalidad alcanza el 90%.<sup>125</sup>

Con respecto a la evolución de la informalidad, en el periodo 2005-2015 esta región experimentó un impresionante episodio de formalización, ya que el empleo informal se redujo de 52% a 47%. En términos absolutos, la región logró generar 32 millones de empleos formales del total de 51 millones generados en el periodo. Algunos estudios han resaltado que una serie de factores convergieron para que esto sucediera: las altas tasas de crecimiento

<sup>125</sup> OIT (2020).

asociadas al auge internacional de los precios de los productos básicos, un aumento de los recursos derivados de las remesas y un mayor flujo de caja extranjera.<sup>126</sup>

Sin embargo, un aspecto notable fue que la estructura económica también cambió otro factor es que durante 2005–2012, la región creció al 4% anual, mientras que el empleo creció a una tasa anual del 2%, lo que condujo a una mayor productividad. En este periodo, la productividad en el sector de baja productividad creció más que la productividad en el sector de mayor productividad. Otro camino común hacia la formalización es la simplificación de regulaciones y procedimientos y otros incentivos de formalización.

Sin embargo, como hemos discutido en varios capítulos de este libro, la capacidad del Estado para abordar la pobreza directamente (cuando el crecimiento sigue siendo anémico) ya está bastante comprometida. ¿Cómo puede aumentar el gasto público si la relación impuestos/PIB es tan alta como en India<sup>127</sup>, aunque casi todos los países de América Latina son países de ingresos medios altos. El promedio no ponderado de América Latina para la relación impuestos/PIB había aumentado del 13.9% en 1990 al 16.4% en 2000 y al 19.4% en 2010. A medida que aumentó el PIB, la relación impuestos/PIB también aumentó; sin embargo, la dificultad es que si el crecimiento del PIB es impulsado desde el exterior, incitado por el aumento de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, entonces toda la capacidad del estado para aumentar los ingresos fiscales futuros está en riesgo, ya que no se está controlando internamente dentro de las fronteras nacionales. El promedio para América del Sur fue el mismo que el promedio de América Latina en 2017 con 22.8%, aunque más bajo en Centroamérica y en México con un 21%.<sup>128</sup> El hecho de que esté aumentando es en sí mismo un signo de esperanza para el potencial del Estado de hacer las inversiones sociales necesarias para realizar las sinergias duales que impulsan el crecimiento inclusivo, como se recomienda en esta obra.

## 2. Cambio climático

La región, sin embargo, se enfrenta ahora a un nuevo desafío en el siglo XXI: el cambio climático. Sus efectos abarcan actividades agrícolas y recursos

<sup>126</sup> Ver OIT (2020).

<sup>127</sup> Un país de ingresos medios bajos, con un ingreso per cápita de sólo un tercio o un cuarto de Brasil o México.

<sup>128</sup> OCDE (2019).

hídricos; se crea también un nuevo desafío urbano y de salud, así como en las costas de la región; además, afecta la biodiversidad y los bosques. Esencialmente, Cepal advierte que «no hay tiempo para esperar»<sup>129</sup>. Esta situación se ve exacerbada por el impacto potencial de los fenómenos meteorológicos extremos y la necesidad de gestión de riesgos. El mundo conoce la responsabilidad histórica de los países industrializados al crear primero el problema del cambio climático. Si bien los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular han hecho una contribución históricamente pequeña al cambio climático, la región sigue siendo muy vulnerable a sus efectos.

Estos impactos no son sorprendentes, dado que en América Central y del Sur, las temperaturas han aumentado entre 0.7° C y 1° C desde mediados de la década de 1970, a excepción de la costa de Chile donde han caído 1° C; por otra parte, las precipitaciones anuales han aumentado en el sureste de América del Sur y han caído en América Central y en las zonas sur y central de Chile. Existe evidencia de un rápido derretimiento de los glaciares andinos en Venezuela, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, que han perdido entre 20% y 50% de su superficie, principalmente desde finales de los años de 1970, a medida que aumentan las temperaturas. El glaciar Cotacachi en Ecuador ya ha desaparecido, lo cual ha tenido impactos en la agricultura, el turismo y la biodiversidad. En Colombia, la capa de hielo en el volcán Santa Isabel se ha reducido en un 44%, por lo que ya no es tanto una atracción turística y en consecuencia ha tenido efectos colaterales económicos (Cepal, 2015).

Con la evidencia disponible, actualmente se estima que la adaptación le costará a América Latina menos del 0.5% del PIB regional, aunque con un alto grado de incertidumbre. Sin embargo, no se han implementado medidas de mitigación para contener las emisiones limitadas de gases de efecto invernadero (GEI) que causan el cambio climático, limitando el aumento de temperatura promedio a no más de 2° C. La estabilización del clima mundial requerirá que el nivel de emisiones de GEI caiga de aproximadamente 7 toneladas de CO<sub>2</sub> per cápita a 2 toneladas per cápita para 2050. Esto requiere una nueva combinación energética y una infraestructura de construcción lejos de las fuentes intensivas en carbono. Estas inversiones tienen largos periodos de gestación. Si se deben cumplir los objetivos de emisiones, por lo tanto, el patrón de desarrollo existente debe cambiarse en este momento. Las inversiones serán necesarias en todas las regiones, incluida Latinoamérica, lo cual es una demanda adicional de recursos públicos/privados de inversión.

<sup>129</sup> Cepal (2015).

Mientras tanto, la pregunta es si los patrones de consumo en América Latina cambiarán a tiempo para responder a los desafíos del cambio climático. La respuesta de Cepal (2015) es escalofriante:

Se necesita una nueva combinación de transporte público y privado para satisfacer las demandas de transporte de los grupos de ingresos emergentes. América Latina y el Caribe es una región de ingresos medios que exhibe una migración generalizada desde la salud pública, la educación y el transporte público, la educación y transporte privados, con importantes implicaciones para la salud, la contaminación atmosférica y la degradación ambiental. Evitar la trampa de ingresos medios significa avanzar hacia el desarrollo sostenible mediante la construcción de una nueva combinación pública/privada.

### 3. Estructura de producción

Otra consecuencia de la hiperglobalización del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, del cual América Latina se convirtió en una parte integral, es la estructura continua de producción, sesgada a favor de las industrias extractivas: el predominio del petróleo, el mineral de hierro, el mineral de cobre y el cobre refinado, la soja y el crudo, aunque también se encuentran manufacturas como vehículos de motor, máquinas de procesamiento de datos y equipos inalámbricos.

Una razón subyacente para que la situación de la trampa de ingresos medios se arraigue es que América Latina se ha visto atrapada en esta estructura de producción sesgada de la industria extractiva. Ningún país del mundo ha logrado mantener el crecimiento del PIB o reducir drásticamente la pobreza sin desarrollar un sector manufacturero robusto. Sin embargo, la participación de la manufactura en el empleo, que fue de 12.5% en 2010 en Latinoamérica, había caído a 11.7% en 2017. La participación de la manufactura en el PIB en 1990 fue del 19.6%, la cual había caído a 14.4% en 2017 (Cepal, 2019a).<sup>130</sup> Las naciones del sudeste asiático tienen niveles de manufactura mucho más altos tanto en la producción como en el empleo.

La salida de la trampa de esta estructura de producción se ha discutido en parte en este libro, aunque sólo parcialmente. Lo que se ha enfatizado en los primeros capítulos es que la razón por la cual los países del este y sudeste asiático han logrado mantener tanto el crecimiento económico como la

<sup>130</sup> Todos los datos extraídos de Cepal (2019a y b)

reducción de la pobreza durante el último medio siglo es que adoptaron conscientemente una estrategia industrial y planificación deliberada a largo plazo, además de que llevaron a cabo políticas para acompañar esa estrategia. Así es como Asia se convirtió en la «fábrica del mundo»; aunado a lo anterior, fue capaz de salir más rápido de las crisis económicas sucesivas (la crisis asiática de 1998, la crisis económica mundial de 2008, entre otras). Las lecciones para la región latinoamericana deberían ser evidentes.

## REFERENCIAS

- ABLO, E., y R. REINIKKA (1998), «Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda», Policy Research Working Paper No. 1926, junio, Washington D.C. World Bank.
- ABRAMOVITZ, M. (1989), *Thinking about growth and other essays on economic growth and welfare*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ADELMAN, C. (2000), «A parallel universe: certification in the information technology guild», *Change: The Magazine of Higher Learning* 32 (3), 20-29.
- AGBEYEGBE, T., J. STOTSKY, y A. WOLDEMARIAM (2004), «Trade liberalization, exchange rate changes, and tax revenue in Sub-Saharan Africa», Working Paper 178, Washington: International Monetary Fund (también disponible en *Journal of Asian Economics* 17 (2), 261-284).
- AGHION, P. y S.N. DURLAUF [eds.] (2005), *Handbook of economic growth*, vol. 1, part B, Ámsterdam: North-Holland Publishers.
- AHLUWALIA, M.S. (1976), «Inequality, poverty and development», *Journal of Development Economics* 3 (4), 307-342.
- (1999), «Reforming the global financial architecture», Economic Paper 41, Commonwealth Economic Paper Series, London: Economic Affairs Division of the Commonwealth Secretariat.
- AHUJA, V., B. BIDANI, F. FERREIRA y M. WALTON (1997), *Everyone's miracle? Revisiting poverty and inequality in East Asia*, Washington D.C. World Bank.

- AMES, B. (1977), «The politics of public spending in Latin America», *American Journal of Political Science* 21 (1), 149-176.
- (2002), *The deadlock of democracy in Brazil. Interest, identities, and institutions in comparative politics*, Michigan: The University of Michigan Press.
- AMSDEN, A.H. (1989), *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, New York: Oxford University Press.
- ANAND, S. y M. RAVALLION (1993), «Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services», *Journal of Economic Perspectives* 7 (1), 133-150.
- ANDERSON, P.W., K.J. ARROW y D. PINES [eds.] (1988), *The economy as an evolving complex system: the proceedings of the evolutionary paths of the global economy workshop*, Reading MA: Addison-Wesley.
- ANTÓN, A., F. HERNÁNDEZ y S. LEVY (2013), *The end of informality in Mexico? Fiscal reform for universal social insurance*, Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.
- ATKINSON, A.B. (1989), *Poverty and social security*, Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- ATKINSON, T. (1999), «Macroeconomics and the social dimension», en *Experts discuss some critical social development issues*, New York: Division for Social Policy and Development, United Nations, 3-18.
- AVRITZER, L. (2000), «Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil», documento entregado en el evento Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin, enero.
- BAIOCCHI, G. (1999), «Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory», paper, Department of Sociology, University of Wisconsin–Madison.
- BALAKRISHNAN, P., P. MAVANNOOR, P. KESAVAN y S. BABU (2006), «Liberalization, market power, and productivity growth in India», *The Journal of Policy Reform* 9 (1), 55-73.
- BANCO MUNDIAL (1990), *World development report 1990: Poverty*, New York: World Bank-Oxford University Press.
- (1993), *The East Asian miracle: Economic growth and public policy*, New York: World Bank-Oxford University Press.
- (1996), *World development report 1996: From plan to market*, New York: World Bank-Oxford University Press.
- (1997), *World development report 1997: The state in a changing world*, New York: World Bank-Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_ (1998), *World development report 1998/99: Knowledge for development*, New York: World Bank-Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *World development report 1999/2000: Entering the 21st century*, New York: World Bank-Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2001), *World development report 2000/2001. Attacking poverty*, New York: World Bank-Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003) *World development report 2004. Making services work for the poor*, Oxford University Press.
- BANURI, T. [ed.] (1991), *Economic liberalization: no panacea. The experiences of Latin America and Asia*, Oxford: Clarendon Press.
- BARBATO, C. [ed.] (2001), *Globalización y políticas macroeconómicas: su incidencia en el desarrollo latinoamericano de los años noventa*, Montevideo: Ediciones Trilce.
- BARDHAN, P. (1984), *The political economy of development in India*, Oxford: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_ y D. MOOKHERJEE (2000), «Capture and governance at local and national levels», *American Economic Review* 90 (2), 135-139.
- \_\_\_\_\_ (2002), «Relative capture of local and central governments: an essay in the political economy of decentralization», (primer borrador del 30 de noviembre de 1999), Berkeley: Economics Research, University of California.
- BATES, R.H. (1988), «Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism», *Politics and Society* 16 (2-3), 387-401.
- BEHRMAN, J. y T.N SNIRIVASAN [eds.] (1995), *Handbook of development economics*, Vol. 3, part B, Ámsterdam: North-Holland Publishers.
- BERBEROGLU, B. [ed.], *Globalization in the 21st century. Labor, capital, and the state on a world scale*, New York: Palgrave Macmillan.
- BERNAL, O. y C. GUTIÉRREZ [comps.] (2012), *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*, Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.
- BHAGWATI, J. (1993), *India in transition: freeing the economy*, Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_ y S. CHAKRAVARTY (1969), «Contributions to indian economic analysis: a survey», *The American Economic Review* 59 (4), 1-73.
- BIRDSALL, N., D. ROSS y R. SABOT (1995), «Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia», *The World Bank Economic Review* 9 (3), 477-508.



- \_\_\_\_\_ y J.L. LONDONO (1997), «Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction», *The American Economic Review* 87 (2), 32-37.
- \_\_\_\_\_ y A. DE LA TORRE [con R. MENEZES] (2002), *Washington contentious: economic policies for social equity in Latin America*, Washington, D.C.: Center for Global Development.
- BLAIR, H. (2000), «Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries», *World Development* 28 (1), 21-39.
- BOLIO, E., J. REMES, T. LAJOUS, J. MANYIKA, M. ROSEÉ y E. RAMÍREZ (2014), «A tale of two Mexicos: growth and prosperity in a two-speed economy», Mckinsey Global Institute.
- BONGAARTS, J. (1994), «The impact of population policies: comment», *Population and Development Review* 20 (3), 616-620.
- BORNSCHIER, V. y C. CHASE-DUNN (1985), *Transnational corporations and underdevelopment*, New York: Praeger.
- BORON, A., J. GAMBINA y N. MINSBURG [comps.] (1999), *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales-EUDEBA.
- BOURGUIGNON, F. y C. MORRISON (1992), *Adjustment and equity in developing countries: a new approach*, París: Organisation de Coopération et de Développement Économiques.
- \_\_\_\_\_, F.H.G. FERREIRA y P.G. LEITE (2002), «Ex-ante evaluation of conditional cash transfers programs: the case of Bolsa Escola», documento de la conferencia en *The Economics of Child Labour*, Oslo.
- BRAUNSTEIN, E. y G. EPSTEIN (2002), *Bargaining power and foreign direct investment in China: Can 1.3 billion consumers tame the multinationals?*, Working Papers (45) de Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- BRUNO, M. y W. EASTERLY (1995), «Inflation crisis and long run growth», Working Paper 5209, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts (también disponible en *Journal of Monetary Economics* 41 (1), 3-26).
- \_\_\_\_\_, M. RAVALLION y L. SQUIRE (1996), «Equity and growth in developing countries: Old and new perspectives on the policy issues», en V. Tanzi y K.Y. Chu [eds.], *Income distribution and high-quality growth*, Cambridge: The MIT Press, 117-146.

- BUDLENDER D., D. ELSON, G. HEWITT y T. MUKHOPADHYAY (2002), *Gender budgets make cents. Understanding gender responsive budgets*, London: The Commonwealth Secretariat.
- BURGESS, R.S.L. (1997), «Fiscal reform and the extension of basic health and education coverage», en C. Colclough [ed.], *Marketizing education and health in developing countries: miracle or mirage?*, Oxford: Clarendon Press, 307-346.
- y N. STERN (1993), «Taxation and development», *Journal of Economic Literature* xxxi (2), 762-830.
- BUSTELO, E. (1991), *La producción del estado de malestar: ajuste y política social en América Latina*, Buenos Aires: UNICEF.
- CALDWELL, J.C. (1986), «Routes to low mortality in poor countries», *Population and Development Review* 12 (2), 171-220.
- CARNOY, M. (1992), *The case for investing in basic education*, New York: UNICEF.
- CARRERA, F., M. CASTRO y A. SOJO (2010), «Progresar hacia la equidad: sinopsis de algunos retos del financiamiento de la salud y las pensiones en Guatemala, Honduras y Nicaragua», en A. Prado y A. Sojo [eds.], *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 41-63.
- CASSEN, R. (1994), *Does aid work? Report to an intergovernmental task force*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press.
- CASTELLETTI, B. (2013), «How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico», Working Paper 318, OECD Development Centre, París.
- CAVALLO, E., V. FRISANCHO y J. CARVER (2016), «The state of saving in Latin America and the Caribbean», en E. Cavallo y T. Serebrisky [eds.], *Saving for development. How Latin America and the Caribbean can save more and better*, Washington, D.C.: Interamerican Development Bank, 21-43.
- CAVALLO, E. y T. SEREBRISKY [eds.] (2016), *Saving for development. How Latin America and the Caribbean can save more and better*, Washington, D.C.: Interamerican Development Bank
- CENTRE FOR THE FUTURE STATE (2005), *Signposts to more effective states: responding to governance challenges in developing countries*, Brighton: Institute of Development Studies.
- CHAKRAVARTY, S. (1982), *Alternative approaches to a theory of economic growth: Marx, Marshall and Schumpeter*, New Delhi: Orient Longman.

- CHANG, H.J. (2002), *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, London: Anthem Press.
- [ed.] (2003), *Rethinking development economics*, London: Anthem Press.
- CHENERY, H., M.S. AHLUWALIA, C.L.G. BELL, J.H. DULOY y R. JOLLY (1974), *Redistribution with growth*, Oxford: Oxford University Press.
- CHUDNOVSKY, D. y A. LÓPEZ [coords.] (2002), *Integración regional e inversión extranjera directa: el caso del Mercosur*, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- CIGNO, A., F.C. ROSATI y Z. TZANNATOS (2001), «Child labor, nutrition and education in rural India: an economic analysis of parental choice and policy options», Discussion Paper 131, The World Bank.
- CLUNIES-ROSS, A. (1999), «Sustaining revenue for social purposes in the face of globalization», Division of Social Policy and Development, Department of Economic and Social Affairs, New York: United Nations.
- COASE, R. H. (1988), *The firm, the market, and the law*, Chicago: University of Chicago Press.
- COCHRANE, S.H. (1979), *Fertility and education: what do we really know?*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- (1988), «The effects of education, health and social security on fertility in developing countries», Working Paper WPS 93, Population and Human Resources Department, Washington, D.C., The World Bank.
- COHEN, G.A. (1993), «Equality of what? On welfare, goods, and capabilities», en M.C. Nussbaum y A.K. Sen [eds.], *The quality of life*, Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press, 9-29.
- COLCLOUGH, C. [ed.] (1997), *Marketizing education and health in developing countries: miracle or mirage?*, Oxford: Clarendon Press, 307-346.
- y S. AL-SAMARRAI (2000), «Achieving schooling for all: budgetary expenditure on education in Sub-Saharan Africa and South Asia», *World Development* 28 (11), 1927-1944.
- COLLIER, P. y J. GUNNING (1999), «Why has Africa grown so slowly?», *Journal of Economic Perspectives* 13, 3-22
- y A. HOEFFLER (2006), «Military expenditure in post-conflict societies», *Economics of Governance* 7 (1), 89-107.

- COLLINS, A. y B. BOSWORTH (1996), «Economic growth in East Asia: accumulation versus assimilation», *Brookings Papers on Economic Activity* (2), 135-191.
- COMIM, F. y M.C. NUSSBAUM [eds.] (2014), *Capabilities, gender, equality: towards fundamental entitlements*, Cambridge: Cambridge University Press.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [Cepal] (1997), *Social panorama of Latin America 1996*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Social panorama of Latin America 2000-2001*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Social panorama of Latin America 2002-2003*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Social panorama of Latin America 2008*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Social panorama of Latin America 2012*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Social panorama of Latin America 2013*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2015), *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean. Paradoxes and challenges of sustainable development*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Social panorama of Latin America 2015*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2019a), *Social panorama of Latin America 2018*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2019b), *Social panorama of Latin America 2019*, Santiago de Chile: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2020), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2019*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO [Unctad, por su acrónimo en inglés] (1998), *Trade and development report, 1998*, New York and Geneva: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Trade and development report, 2001*, New York and Geneva: United Nations.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL [Coneval] (2012), *Evaluation report on social development policy in Mexico*, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- CORNIA, G.A. [ed.] (2004), *Inequality, growth, and poverty in an era of liberalization and globalization*, Oxford: Oxford University Press.
- (2010), «Income distribution under Latin America's new left regimes», *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (1), 85-114.
- [ed.] (2014), *Falling inequality in Latin America. Policy changes and lessons*, Oxford: Oxford University Press.
- , T. ADDISON y S. KIISKI (2003), «Income distribution changes and their impact in the post-World War II period», discussion paper 2003/28, Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- , R. JOLLY y F. STEWART [eds.] (1987), *Adjustment with a human face, vol. I Protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford: Oxford University Press.
- y G. MWABU (1997), «Health status and health policy in Sub-Saharan Africa: a long term perspective», Helsinki: The United Nations University WIDER, working paper 141.
- CORSINI, C.A. y P.P. VIAZZO [eds.] (1993), *The decline of infant mortality in Europe, 1800-1950: four national case studies*, Florencia: UNICEF-Innocenti Research Centre.
- [eds.] (1997), *The decline of infant and child mortality. The european experience: 1750-1990*, Florencia: UNICEF-Società Italiana di Demografia Storica e Istituto Degli Innocenti Di Firenze.
- DAMILL, M. y J.M. FANELLI (1994), «La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales», documento CEDES/100, Buenos Aires.
- DAS-GUPTA, A. y D. MOOKHERJEE (1997), «Design and enforcement of personal income tax in India», en S. Mundle [ed.], *Public finance, policy issues for India*, New Delhi: Oxford University Press, 140-196.
- (1998), *Incentives and institutional reform in tax enforcement: an analysis of developing country experience*, New Delhi: Oxford University Press.
- (2000), «Reforming indian income-tax enforcement», en S. Kähkönen y A. Lanyi [eds.], *Institutions, incentives and economic reforms in India*, New Delhi: Sage, 161-193.
- DEININGER, K. y L. SQUIRE (1996), «A new data set measuring income inequality», *The World Bank Economic Review* 10 (3), 565-591.

- DELAMONICA, E., S. MEHROTRA y J. VANDEMOORTELE (2004), «Education for all: how much will it cost?», *Development and Change* 35 (1), 3-31.
- DEMERY, L. y L. SQUIRE (1996), «Macroeconomic adjustment and poverty in Africa: an emerging picture», *The World Bank Research Observer* 11 (1), 39-59.
- DERVIS, K. (2005), «The development challenge five years after the millennium summit», conferencia presentada en el Center for Global Development, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ y C. ÖZER (2005), *A better globalization: legitimacy, governance, and reform*, Washington, D.C.: Center for Global Development.
- DEVICIENTI, F., F. GROISMAN y A. POGGI (2009), «Informality and poverty: are these processes dynamically interrelated? Evidence from Argentina», ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality, working paper 2009-146.
- DRÈZE, J. (2000), «Militarism, development and democracy», *Economic and Political Weekly* 35 (14), 1171-1183.
- \_\_\_\_\_ y A. SEN (1989), *Hunger and public action*, Oxford: Oxford University Press.
- DRYSDALE, P. [ed.], *Achieving high growth: Experience of transitional economies in East Asia*, Oxford: Oxford University Press.
- DUFFY, J. (1990), *The sanitarians: A history of american public health*, Urbana y Chicago: University of Illinois Press.
- DUNCAN, T., K. JEFFERIS, K. y P. MOLUTSI (1997), «Botswana: social development in a resource-rich economy», en S. Mehrotra y R. Jolly [eds.], *Development with a human face: experiences in social achievement and economic growth*, Oxford: Clarendon Press, 113-148.
- DUTT, A.K. (1990), *Growth, distribution, and uneven development*, New York: Cambridge University Press.
- DUTT, R.C. (1903), *Economic history of India, vol. 2 In the victorian age*, New York: Burt Franklin.
- EASTERLY, W. (1999), «Life during growth: international evidence on quality of life and per capita income», Policy Research Working Papers 2110, The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth.
- \_\_\_\_\_ (2001), «The middle class consensus and economic development», *Journal of Economic Growth* 6 (4), 317-335.
- \_\_\_\_\_ (2019), «In search of reforms for growth: new stylized facts on policy and growth outcomes», Working Paper 26318, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts

- EATWELL, J. (1997), «International capital liberalization: the impact on world development», *Estudios de Economía* 24 (2), 219-261.
- y M. MILGATE [eds.] (1983), *Keynes's economics and the theory of value and distribution*, London: Duckworth.
- ELBERS, C. y P. LANJOUW (2001), «Intersectoral transfer, growth, and inequality in rural Ecuador», *World Development* 29 (3), 481-496.
- ELSON, D. [ed.] (1995), *Male bias in the development process*, Manchester: Manchester University Press.
- ESCOBAR, A. (2001), «Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization», *Political Geography* 20 (2), 139-174.
- ESMAN, M.J. y N. UPHOFF (1984), *Local organisations: intermediaries in rural development*, Ithaca: Cornell University Press.
- FERBER, M.A. y J.A. NELSON [eds.] (1993), *Beyond economic man: feminist theory and economics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- FERREIRA, F. y P. LANJOUW (2001), «Rural nonfarm activities and poverty in the brazilian northeast», *World Development* 29 (3), 509-528.
- FILMER, D., J. HAMMER y L. PRITCHETT (1997), «Health policy in poor countries: weak links in the chain», Policy Research Working Papers No. 1874, Washington D.C. World Bank.
- y L. PRITCHETT (1997), «Child mortality and public spending on health: how much does money matter?», DECRG, Policy Research Working Paper 1864, Washington D.C. World Bank.
- FINE, B. (2001), «Neither the Washington nor the post-Washington Consensus», en B. Fine, C. Lapavitsas y J. Pincus [eds.], *Development policy in the twenty first century*, London: Routledge, 1-27.
- , C. LAPAVITSAS y J. PINCUS [eds.] (2001), *Development policy in the twenty first century*, London: Routledge.
- FISHLOW, A. (1966), «Levels of nineteenth century american investment in education», *The Journal of Economic History* 26 (4), 418-436.
- (1991), «Some reflections on comparative Latin American economic performance and policy», en T. Banuri [ed.], *Economic liberalization: no panacea. The experiences of Latin America and Asia*, Oxford: Clarendon Press, 149-170.
- FOGEL, R. (1994), «Economic growth, population theory and physiology: the bearing of long-term processes on the making of economic policy», *The American Economic Review* 84 (3), 369-395.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL [FMI] (1999), «Military spending continues to stabilize; some countries increase social spending», *IMF Survey* 28 (11), 186-188.

- \_\_\_\_\_ (2004a), «Global monitoring report 2004. Policies and actions for achieving the MDGs and related outcomes», Fondo Monetario Internacional-Banco Mundial, Washington, D.C., disponible en <https://www.imf.org/external/np/pdr/gmr/eng/2004/041604.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Evaluation of the IMF's role in poverty reduction strategy papers and the poverty reduction and growth facility*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA [UNICEF] (1995a), *The state of the world's children 1995*, New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995b), *A UNICEF strategy for the water and sanitation sector*, New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Poverty reduction begins with children*, New York: Oxford University Press.
- GAREGNANI, P. (1970), «Heterogeneous capital, the production function and the theory of distribution», *The Review of Economic Studies* 37 (3), 407-436.
- GEREFFI, G. (1994), «The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks», en G. Gereffi y M. Korzeniewicz [eds.], *Commodity chains and global capitalism*, Westport: Praeger, 95-122.
- \_\_\_\_\_ y M. KORZENIEWICZ [eds.] (1994), *Commodity chains and global capitalism*, Westport, CT: Praeger.
- GHOSE, A. (2004), «The employment challenge in India», *Economic and Political Weekly* 39 (48), 5106-5116.
- GHOSH, D.N. (2005), «FDI and reform: significance and relevance of chinese experience», *Economic and Political Weekly* 40 (51), 5388-5392.
- GÓMEZ-SABAÍNI, J.C., B. MARTORANO y D. MORÁN (2013), «Taxation and inequality: lessons from Latin America», en International Social Science Council (ISSC), Institute of Development Studies (IDS) y United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *World social science report 2016. Challenging inequalities: pathways to a just world*, París: UNESCO Publishing, 206-210.
- GRABEL, I. (2003), «International private capital flows and developing countries», en H.J. Chang [ed.], *Rethinking development economics*, London: Anthem Press, 325-345.
- GRAHAM, E.M. y E. WADA (2001), «Foreign direct investment in China: effects on growth and economic performance», en P. Drysdale [ed.], *Achieving high growth: experience of transitional economies in East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 108-149.



- GRAZIANO DA SILVA, J. y M.E. DEL GROSSI (2001), «Rural nonfarm employment and incomes in Brazil: patterns and evolution», *World Development* 29 (3), 443-453.
- GREEN, A. (1990), *Education and state formation: the rise of education systems in England, France and in the USA*, New York: St. Martins Press.
- GRINDLE, M.S. y J.W. THOMAS (1991), *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- GUPTA, S., J. SCHIFF y B. CLEMENTS (1996), «Worldwide military spending, 1990-95», International Monetary Fund Working Paper 96/64, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- , M. VERHOEVEN y E. TIONGSON (2002), «The effectiveness of government spending on education and health care in developing and transition economies», *European Journal of Political Economy* 18 (4), 717-737.
- GUTIÉRREZ SOURDIS, C., O.L. ACOSTA NAVARRO y E.A. ALFONSO SIERRA (2012), «Financiación de la seguridad social en salud: fuentes de recursos y su administración. Problemas y alternativas», en O. Bernal y C. Gutiérrez [comps.], *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*, Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 81-182.
- HANMER, L., R. LENSINK y H. WHITE (1999), «Infant and child mortality in developing countries: Analysing the data for robust determinants», mimeo.
- HATAYA, N. (1992), «Urban-rural linkage of the labor market in the coffee growing zone in Colombia», *The Developing Economies* 30 (1): 63-83.
- HECKMAN, J. (2006), «Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children», *Science* 312 (5782), 1900-1902.
- , R. PINTO y P. SAVELYEV (2013), «Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes», *The American Economic Review* 103 (6), 2052-2086.
- HERZENBERG, S. y J. PÉREZ-LÓPEZ [eds.] (1990), *Labour standards and development in the global economy*, Washington, D.C.: Bureau of International Labor Affairs-US Department of Labor.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970), *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- \_\_\_\_\_ (1977), *The passions and the interests: political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Essays in trespassing. Economics to politics and beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HOBBSAWM, E. (1969), *Industry and empire, vol. 3 The Pelican Economic History of Britain*, Harmondsworth: Penguin.
- HOLSEY, C.M. y T.E. BORCHERDING (1997), «Why does government's share of national income grow? An assessment of the recent literature on the U.S. experience», en D.C. Mueller [ed.], *Perspectives on public choice: a handbook*, New York: Cambridge University Press, 562-589.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION [IFC] (2002), «IFC strategic directions», Washington D.C.: International Finance Corporation.
- JANVRY, A. de y E. SADOULET (1996), «Growth, inequality, and poverty in Latin America: a causal analysis, 1970-94», CUDARE Working Papers 25097, University of California, Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics.
- \_\_\_\_\_ y E. SADOULET (2002), «Land reforms in Latin America: ten lessons towards a contemporary agenda», Land America World Bank Land Policy Seminar, México.
- JAYARAJAH, C., W. BRANSON y B. SEN (1996), *Social dimensions of adjustment. World Bank Experience, 1980-93*, Washington, D.C.: The World Bank.
- JOMO, K.S. (2005), «Economic reform for whom? Beyond the Washington Consensus», *Post-Autistic Economics Review* 35, 11-18.
- \_\_\_\_\_ y B. FINE (2006), *The new development economics. After the Washington consensus*, London: Zed Books.
- KÄHKONEN, S. y A. LANYI [eds.] (2000), *Institutions, incentives and economic reforms in India*, New Delhi: Sage.
- KAKWANI, N., S. KHANDKER y H. SON (2004), «Pro-poor growth: concepts and measurements with country case studies», Working Paper 1, Brasilia: UNDP-International Poverty Centre.
- KANBUR, R. (2001), «Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements», *World Development* 29 (6), 1083-1094.
- \_\_\_\_\_ y L. SQUIRE (1999), «The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions», Department of Agricultural Resource, and Managerial Economics, Working Paper 99-24, Ithaca NY: Cornell University.

- KHAN, M.H. (2001), «The new political economy of corruption», en B. Fine, C. Lapavistas y J. Pincus [eds.], *Development policy in the twenty-first century. Beyond the post-Washington consensus*, New York: Routledge, 112-135.
- KNOX, K.A. (1993), *Germany: one nation with health care for all*, Washington: Faulkner and Gray's Health Care Information Centre.
- KORPI, W. (2000), «Welfare states, economic growth, and scholarly objectivity», *Challenge* 43 (2), 49-66.
- KRUGMAN, P. (1998), «What happened to Asia?», disponible en <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/Krugman-WhatHappenedToAsia.pdf>
- LA PORTA, R. y A. SHLEIFER (2008), «The unofficial economy and economic development», *Brookings Papers in Economic Activity* 47 (1), 275-352.
- LAI, P. (2002), «Foreign direct investment in China: recent trends and patterns», *China and World Economy* (2), 25-32.
- LAL, D. y H. MYINT (1996), *The political economy of poverty, equity and growth: a comparative study*, Oxford: Oxford University Press.
- LESOURNE, J. y A. ORLÉAN [eds.] (1998), *Advances in self-organization and evolutionary economics*, París: Economica.
- LEVY, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington D.C. Brookings Institution Press.
- y N. SCHADY (2013), «Latin America's social policy challenge: social insurance, education, redistribution», *Journal of Economic Perspectives* 27 (2), 193-218.
- LEVINE, R. y D. RENELT (1992), «A sensitive analysis of cross-country growth regressions», *The American Economic Review* 82 (4), 942-963.
- LEWIS, W.A. (1954), «Economic development with unlimited supply of labour», *The Manchester School* 28 (2), 139-191.
- LI, H. y H. ZOU (1998), «Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence», *Review of Development Economics* 2 (3), 318-334.
- LINDBLOM, Ch.E. (1959), «The science of "muddling through"», *Public Administration Review* 19 (2), 79-88.
- LINDERT, P.H. (1994), «The rise of social spending, 1880-1930», *Explorations in Economic History* 31 (1), 1-37.
- (2000), «What drives social spending, 1980-2020», University of California-Davis, mimeo.

- (2004), *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPTON, M. y M. RAVALLION, (1995) «Poverty and policy», en J. Behrman y T.N Snirivasan [eds.], *Handbook of development economics*, Vol. 3, part B, Amsterdam: North-Holland, 2551-2657.
- LUSTIG, N. (2007), «Investing in health for economic development: the case of Mexico», University of Tulane, mimeo.
- MAMDANI, M. (1996), *The political economy of democratic decentralization*, Kampala: Fountain Publishers.
- MARGLIN, S.A. (1984), *Growth, distribution and prices*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- MARSHALL, A. (1920), *Principles of economics*, 8th ed., London: Macmillan.
- MASUY-STROOBANT, G. (1997), «Infant health and infant mortality in Europe: lessons from the past and challenges for the future», en C.A. Corsini y P.P. Viazzo [eds.], *The decline of infant and child mortality. The european experience: 1750-1990*, Florencia: UNICEF-Società Italiana di Demografia Storica e Istituto Degli Innocenti Di Firenze, 1-34.
- MCCLOSKEY, D.N. y S.T. ZILIAK (1996), «The standard error of regressions», *Journal of Economic Literature* 34 (1), 97-114.
- MCKEOWN, T. (1976), *The modern rise of population*, London: Edward Arnold.
- MCMILLAN M.S. y D. RODRIK (2011), «Globalization, structural change and productivity growth», NBER Working Paper No. 17143.
- MEAD, D.C., y C. LIEDHOLM (1998), «The dynamics of micro and small enterprises in developing countries», *World Development* 26 (1), 61-74.
- MEERMAN, J. (1979), *Public expenditure in Malaysia: who benefits and why?*, New York: Oxford University Press.
- MEHROTRA, S. (1996), «Domestic liberalization policies and public finance: poverty implications», en *Globalisation and Liberalisation: Effects of International Economic Relations on Poverty*, New York and Geneva: UNCTAD.
- (1997), «Health and education policies in high-achieving countries: some lessons», en S. Mehrotra y R. Jolly [eds.], *Development with a human face: experiences in social achievement and economic growth*, Oxford: Clarendon Press.

- \_\_\_\_\_ (1998), «Education for all: policy lessons from high achieving countries», *International Review of Education* 44 (5-6), 461-484.
- \_\_\_\_\_ (1999), «Improving cost-effectiveness and mobilizing resources for primary education in Sub-Saharan Africa», *Prospects* 28 (3).
- \_\_\_\_\_ (2000), «Integrating economic and social policy: good practices from high-achieving countries», Innocenti Working Papers No. 80, Florencia: UNICEF-Innocenti Research Centre.
- \_\_\_\_\_ (2002), «Some methodological issues in determining good practices in social policy: The case of high-achieving countries», en E. Oyen [ed.], *Best practices in poverty reduction: an analytical framework*, London: Zed Books, 68-87.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Improving child well-being in developing countries: what do we know? what can be done?*, CHIP Report No 9, London: Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP), Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Save the Children and the Department for International Development (DFID).
- \_\_\_\_\_ (2005), «Governance and basic social services: ensuring accountability in service delivery through deep democratic decentralisation», *Journal of International Development* 18 (2), 263-283.
- \_\_\_\_\_ (2010), «India and the global economic crisis», *Journal of Asian Public Policy* 3 (2), 122-134.
- \_\_\_\_\_ (2014), «The capabilities of women: towards a new strategy for development», en F. Comim y M. Nussbaum [eds.] *Capabilities, gender, equality: towards fundamental entitlements*, Cambridge: Cambridge University Press, 274-30
- \_\_\_\_\_ (2015), *Realising the demographic dividend. Policies to achieve inclusive growth in India*, New Delhi: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ [ed.] (2020), *Reviving jobs. An agenda for growth*, New Delhi: Penguin Random House.
- \_\_\_\_\_ y M. BIGGERI (2002a), «Social protection in the informal economy: home based women workers and outsourcing in manufacturing in Asia», Innocenti Working Paper No. 97, Florencia: UNICEF-Innocenti Research Centre.
- \_\_\_\_\_ y M. BIGGERI (2002b), «The subterranean child labour force: subcontracted home based manufacturing in Asia», Innocenti Working Paper No. 96, Florencia: UNICEF-Innocenti Research Centre.
- \_\_\_\_\_ y M. BIGGERI [eds.] (2007), *Asian informal workers. Global risks, local protection*, New York: Routledge

- \_\_\_\_\_ y E. DELAMONICA (2007), *Eliminating human poverty. Macroeconomic and social policies for equitable growth*, London: Zed Books.
- \_\_\_\_\_, A. GANDHI, J. PARIDA y S. SINHA (2014), «Explaining employment trends in India, 1993-94 to 2011-12», *Economic and Political Weekly* XLIX (32), 49-57.
- \_\_\_\_\_ y S. GUICHARD [eds.] (2020), *Planning in the 20th century and beyond. India's planning commission and NITI Aayog*, New Delhi: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ y R. JOLLY [eds.] (2000), *Development with a human face: experiences in social achievement and economic growth*, Oxford: Oxford University Press.
- MILLER, T., C. MASON y M. HOLZ (2009), «The fiscal impact of demographic change in ten latin american countries: Projecting public expenditures in education, health, and pensions», en D. Cotlear [ed.], *Population aging. Is Latin America ready?*, Washington, D.C.: World Bank, 233-272.
- MINSKY, H.P. (1975), *John Maynard Keynes*, New York: Columbia University Press.
- MIRRLEES, J. (1976), «Optimal tax theory: a synthesis», *Journal of Public Economics* 6 (4), 327-358.
- MKANDAWIRE, T. (2004), «Social policy in a development context», Social Policy and Development Programme Paper Number 7, United Nations Research Institute for Social Development.
- MOORE, B., Jr. (1966), *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- MORLEY, S. (2000), «The effects of growth and economic reform on income distribution in Latin America», *Cepal Review* (71), 23-40.
- MOYO, S. (2004), «Dominance of ethnic and racial groups: the african experience», documento de antecedentes para el *Human development report 2004*, New York: United Nations Development Programme (UNDP).
- MUELLER, D.C. [ed.] (1997), *Perspectives on public choice: a handbook*, New York: Cambridge University Press.
- MUNDLE, S. [ed.] (1997), *Public finance, policy issues for India*, New Delhi: Oxford University Press.
- MYRDAL, G. (1953), *The political element in the development of economic theory*, London: Routledge and Kegan Paul.

- \_\_\_\_\_ (1968), *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*, London: Allen Lane The Penguin Press.
- NAUGHTON, B. (1995), *Growing out of the plan: chinese economic reform, 1978-1993*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NELL, E. (1992), *Transformational growth and effective demand. Economics after the capital critique*, New York: New York University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998), *The general theory of transformational growth*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NELSON, R.R. y S.G. WINTER (1982), *An evolutionary theory of change*, Cambridge: Harvard University Press.
- NOLAN, P. (2003), *China at the cross-roads*, Cambridge: Polity Press.
- NUSSBAUM, M. (2000), *Women and human development: the capability approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ y A.K. SEN [eds.] (1993), *The quality of life*, Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.
- OCAMPO, J. A. [ed.] (2004), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Bogotá: Alfaomega.
- OFICINA DE EVALUACIÓN INTERNA [OEI] (2003), *Fiscal adjustment in IMF supported programs*, Washington D.C. International Monetary Fund-Internal Evaluation Office.
- OR, Z. (2000), «Determinants of health outcomes in industrialised countries: a pooled, cross-country, time-series analysis», *OECD Economic Studies* 30 (1), 53-77.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU] (2005), «Millennium development goals in reach in Asia, says UN/ADB report», disponible en <https://www.un.org/press/en/2005/dev2543.doc.htm>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [OIT] (2005), *World employment report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction*, Gineva: International Labour Organization.
- \_\_\_\_\_ (2011), *World of work report 2011. Making markets work for jobs*, Gineva: International Labour Organization.
- \_\_\_\_\_ (2020), *World employment and social outlook: trends 2020*, Gineva: International Labour Organization.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS [OCDE] (2008), *Latin American economic outlook 2009*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Learning for jobs*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Latin American economic outlook 2012. Transforming the state for development*, París: OECD Publishing.

- \_\_\_\_\_ (2012), *Revenue statics 1965-2011*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Latin American economic outlook 2014. Logistics and competitiveness for development*, París: OECD Publishing
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Revenue statics 1965-2012*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Latin American economic outlook 2015. Education, skills, and innovation for development*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2015a), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *Latin American economic outlook 2016. Towards a new partnership with China*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016*, París: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2019), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2017*, París: OECD Publishing.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD [OMS] (2001), «Macroeconomics and health», report of the Commission on Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic, Gêneva: World Health Organization.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA [UNESCO] (2014), *Education for all: Global Monitoring Report. Teaching and Learning: achieving quality for all*, París: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD [OPS] (2007), *Health in the Americas, 2007*, Washington D.C. Pan American Health Organization [PAHO].
- ORSHANSKY, M. (1965), «Counting the poor: another look at the poverty profile», *Social Security Bulletin* 28 (1), 3-29.
- OYEN, E. [ed.] (2002), *Best practices in poverty reduction: an analytical framework*, London: Zed Books.
- PACK, H. (1994), «Endogenous growth theory: intellectual appeal and empirical shortcomings», *The Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 55-72.
- PALLEY, T. (1998), «Zero is not the optimal rate of inflation», *Challenge* 41 (1), 7-18.
- PAN-LONG, T. (1995), «Foreign direct investment and income inequality: further evidence», *World Development* 23 (3), 469-483.
- PATNAIK, U. (1997), «Political economy of state intervention in food economy», *Economic and Political Weekly* 32 (20-21), 1105-1112.



- PETRAS, J. y H. VELTMEYER (2010), «Neoliberalism and the dynamics of capitalist development in Latin America», en B. Berberoglu [ed.], *Globalization in the 21st century. Labor, capital, and the state on a world scale*, New York: Palgrave Macmillan, 57-85.
- POLANYI, K. (1947), *The great transformation: The political and economic origins of our time*, New York: Farrar and Rinehart.
- PORTES, A. (1990), «When more can be less: labour standards, development, and the informal economy», en S. Herzenberg y J. Pérez-López [eds.], *Labour standards and development in the global economy*, Washington D.C. Bureau of International Labor Affairs-US Department of Labor, 219-237.
- PRESTON, S.H. y M.R. HAINES (1991), *Fatal years: child mortality in the late nineteenth-century America*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- PRITCHETT, L. (1994), «Desired fertility and the impact of population policies», *Population and Development Review* 20 (1), 1-55.
- (2003), «Who is not poor? Proposing a higher international standard for poverty», Working Papers 33, Center for Global Development, Washington D.C.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD] (2003), *Human Development Report 2003. Millennium development goals: a compact among nations to end human poverty*, New York: Oxford University Press.
- (2005), *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world*, New York: United Nations Development Programme.
- , ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA [UNESCO], FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE POBLACIÓN [UNFPA], FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA [UNICEF], ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD [OMS] y BANCO MUNDIAL (1998), *Implementing the 20/20 initiative: achieving universal access to basic social services*, New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- PUTNAM, R. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- RAMSEY, F.P. (1927), «A contribution to the theory of taxation», *The Economic Journal* 37 (145), 47-61.
- RANIS, G., F. STEWART y A. RAMÍREZ (2000), «Economic growth and human development», *World Development* 28 (2), 197-219.

- RAO, M.G. y N. SINGH (2005), *The political economy of federalism in India*, New Delhi: Oxford University Press.
- RAVALLION, M. (1995), «Growth and poverty: evidence for developing countries in the 1980s», *Economics Letters* 48 (3-4), 411-417.
- (1997), «Good and bad growth: the human development reports», *World Development* 25 (5), 631-638.
- (2004), «Pro poor growth: a primer», Policy Research Working Paper 3242, Development Research Group, The World Bank, Washington D.C.
- (2012), «Why don't we see poverty convergence?», *The American Economic Review* 102 (1), 504-523.
- y G. DATT, (2002), «Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others?», *Journal of Development Economics* 68 (2), 381-400.
- RAWORTH, K. (2004), *Trading away our rights: women working in global supply chains*, Oxford: Oxfam International.
- RAY, D. (2000), *Development economics*, Princeton University Press.
- REARDON, T., J. BERDEGUÉ y G. ESCOBAR (2001), «Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications», *World Development* 29 (3), 395-409.
- REDDY, S.G. y C. MINIQU (2002), «Stagnation! Growth failures, coping strategies and human development: cross-country evidence and policy implications», documento de antecedentes para el UNDP *Human Development Report 2003*.
- y T. POGGE (2010), «How not to count the poor», en S. Anand, P. Segal y J.E. Stiglitz [eds.], *Debates on the measurement of global poverty*, New York: Oxford University Press, 42-85.
- y J. VANDEMOORTELE (1996), «User financing of basic social services: a review of theoretical arguments and empirical evidence», Evaluation, Policy and Planning Working Paper no 6, UNICEF, New York.
- REINERT, E.S. (2003), «Increasing poverty in a globalized world: *Marshall Plans* and *Morgenthau Plans* as mechanisms of polarization of world incomes», en H.J. Chang [ed.], *Rethinking development economics*, London: Anthem Press, 453-478.
- ROBINSON, J. (1956), *The accumulation of capital*, London: Macmillan.
- RODRIK, D. (1996), «Why do more open economies have bigger governments?», Working Paper 5537, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

- \_\_\_\_\_ (1999a), «Governing the global economy: does one architectural style fit all?», documento para el Brookings Institution Trade Policy Forum, disponible en <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/governing-global-economy.pdf>
- \_\_\_\_\_ (1999b), *The new global economy and developing countries: making openness work*, Washington D.C. Overseas Development Council.
- \_\_\_\_\_ (2000), «Development strategies for the 21st Century», documento para la conferencia en Developing Economies in the 21st Century, Japón.
- \_\_\_\_\_ (2002), «Institutions, integration and geography: In search of the deep determinants of economic growth», disponible en <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/institutions-integration-geography.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2005), «Growth strategies», en P. Aghion y S.N. Durlauf [eds.], *Handbook of economic growth*, vol. 1, part B, Ámsterdam: North-Holland Publishers, 967-1014.
- \_\_\_\_\_ (2014), «The growing divide within developing economies», Project Syndicate, disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrik-examines-why-informal-and-traditional-sectors-are-expanding-rather-than-shrinking?barrier=accesspaylog>
- \_\_\_\_\_ y A. SUBRAMANIAM (2005), «From “Hindu Growth” to productivity surge: The mystery of the indian growth transition», *IMF Staff Papers* 52 (2), 193-228.
- ROSATI, F. y Z. TZANNATOS (2000), «Child labour in Vietnam: an economic analysis», World Bank Working Paper, Washington D.C.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943), «Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe», *The Economic Journal* 53 (210-211), 202-211.
- ROSTOW, W.W. (1959), «The stages of economic growth», *The Economic History Review* 12 (1), 1-16.
- \_\_\_\_\_ (1960), *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ROY, B. (1999), «The politics of waste and corruption», *Lokayan Bulletin* 16 (1), 19-40.
- SANDERSON, M. (1983), *Education, economic change and society in England, 1780–1870*, London: Macmillan.

- SANTISO, C. (2004), «Legislaturas y control presupuestario en Latinoamérica: fortaleciendo la responsabilidad en las finanzas públicas en economías emergentes», *OCDE Documento Presupuestario* 4 (2), OECD, París.
- SCHULTZ, T.W. (1961), «Investment in human capital», *The American Economic Review* 51 (1), 1-17.
- SCHUMPETER, J. (1934), *The theory of economic development*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- SCOTT, J. (2013), «Redistributive impact and efficiency of Mexico's fiscal system», *Commitment to Equity*, Working Paper 8, Tulane University.
- SELOWSKY, M. (1979), *Who benefits from government expenditure? A case study from Colombia*, New York: Oxford University Press.
- SEN, A. (1982), *Choice, welfare and measurement*, Oxford: Blackwell.
- (1985), *Commodities and capabilities*, Oxford: Oxford University Press.
- (1995), *Mortality as an indicator of economic success and failure*, Florencia: UNICEF (Innocenti Lectures).
- (1999), «Investing in health», General Keynote Speech at 52nd World Health Assembly, mayo.
- (2000), *Development as freedom*, Oxford: Clarendon Press.
- SHAIKH, A. (1974), «Laws of production and laws of algebra: the humbug production function», *The Review of Economics and Statistics* 56 (1), 115-120.
- SIMON, H.A. (1991), «Organizations and markets», *The Journal of Economic Perspectives* 5 (2): 25-44.
- SINGH, A. (1994), «Openness and the market friendly approach to development: learning the right lessons from development experience», *World Development* 22 (12), 1811-1823.
- (1995), «How did East Asia grow so fast? Slow progress towards an analytical consensus», UNCTAD Working Paper No. 97.
- SMITH, A. (1937), *The Wealth of Nations [1776]*, New York: Penguin Random House
- SOLOW, R. (1997), *Learning from «learning by doing»: lessons for economic growth*, Stanford: Stanford University Press.
- SOUSA SANTOS, B. de (1998), «Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy», *Politics and Society* 26 (4), 461-510.

- SRAFFA, P. (1960), *Production of commodities by means of commodities. Prelude to a critique of economic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SRINIVASAN, T.N. (1985), «Agricultural production, relative prices, entitlements and poverty», en J. Mellor y G.M. Desai [eds.], *Agricultural change and rural poverty*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994), «Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel?», *The American Economic Review*, 84 (2), 238-243.
- \_\_\_\_\_ (2000), «The Washington Consensus a decade later: ideology and the art and science of policy advice», *The World Bank Research Observer* 15 (2), 265-270.
- SRIVASTAVA, D.K. y C.B. RAO (2002), «Government subsidies in India: issues and approach», Working Papers 02/06, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.
- STANDING, G. (2000), «Brave new words: a critique of Stiglitz's World Bank rethink», *Development and Change* 31 (4), 737-763.
- STEPHENS, W.B. (1998), *Education in Britain, 1750-1914*, New York: St. Martin's Press.
- STEWART, F. (1974), «Technology and employment in LDCs», *World Development* 2 (3), 17-46.
- STIGLITZ, J. (1998), «More instruments and broader goals: moving towards the Post-Washington Consensus», WIDER Annual Lecture 2 (enero), Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- \_\_\_\_\_ (2000), «What i learned at the world economic crisis-The insider», mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Globalization and its discontents*, New York: Norton & Company.
- \_\_\_\_\_ (2003), «Globalization and growth in emerging markets and the new economy», *Journal of Policy Modeling* 25 (5), 505-524.
- STREETEN, P. (1993), «Market and state: against minimalism», *World Development* 21 (8): 1281-1298.
- SUNDRUM, R.M. (1992), *Income distribution in less developed countries*, New York: Routledge.
- SZRETER, S. (1988), «The importance of social intervention in britain's mortality decline c. 1850-1914: a re-interpretation of the role of public health», *The Society for the Social History of Medicine*, 1 (1):1-37.

- TABATABAI, H. (1996), *Statistics on poverty and income distribution. An ILO compendium of data*, G eneva: International Labour Organization.
- TANZI, V. (1995), *Taxation in an integrating world*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- \_\_\_\_\_ (1996), «Is there a need for a world tax organization?», documento presentado en el International Institute of Public Finance, 52nd Congress, Tel Aviv.
- \_\_\_\_\_ y K.Y. CHU [eds.] (1996), *Income distribution and high-quality growth*, Cambridge: The MIT Press
- \_\_\_\_\_ y L. SCHUKNECHT (2000), *Public spending in the 20th century: a global perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- TAVARES, J. (2003), «Does foreign aid corrupt?», *Economics Letters* 79 (1), 99-106.
- TAYLOR, L. (1991), *Income distribution, inflation and growth: lectures on structuralist macroeconomic theory*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Reconstructing macroeconomics: structuralist proposals and critiques of the mainstream*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ , S. MEHROTRA y E. DELAMONICA (2000), «The links between economic growth, poverty reduction and social development: Theory and policy», en S. Mehrotra y R. Jolly [eds.], *Development with a human face: experiences in social achievement and economic growth*, Oxford: Clarendon Press, 435-467.
- TENDLER, J. (1997), *Good governance in the tropics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- TSENG, W. y M. RODLAUER [eds.] (2003), *China: competing in the global economy*, Washington D.C. International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_ y H. ZEBREGS (2003), «Foreign direct investment In China: Some lessons for other countries», en W. Tseng y M. Rodlauer [eds.], *China: competing in the global economy*, Washington D.C. International Monetary Fund, 68-88.
- TURNER, M. y D. HULME (1997), *Governance, administration and development. Making the state work*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- UVIN, P. (2002), «On high moral ground: the incorporation of human rights by the development enterprise», *Praxis: The Fletcher Journal of Development Studies* 17 (1): 1-11.

- VANDEMOORTELE, J. y E. DELAMONICA (2000), «The “Education Vaccine” against HIV/AIDS», *Current Issues in Comparative Education* 3 (1), 1-13.
- VELTMEYER, H. (2016), «Extractive capital, the state and the resistance in Latin America», *Sociology and Anthropology* 4 (8), 774-784.
- VERSPAGEN, B. (1992), «Endogenous innovation in neoclassical growth models: a survey», *Journal of Macroeconomics* 14 (4), 631-662.
- WADE, R. (1985), «The market for public office: why the Indian state is not better at development», *World Development* 13 (4), 467-497.
- (1989), «Politics and graft: recruitment, appointment, and promotion to public office in India», en P.M. Ward [ed.], *Corruption, development and inequality: soft touch or hard graft?*, London: Routledge, 73-109.
- (1990), *Governing the market. Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- WARD, P.M. [ed.] (1989), *Corruption, development and inequality: soft touch or hard graft?*, London: Routledge.
- WEBSTER, C. [ed.] (1993), *Caring for health: history and diversity*, Buckingham: Open University Press (Health and Disease Series, Book 6).
- WEISSKOFF, R. y E. WOLFF (1976), «Linkages and leakages: industrial tracking in an enclave economy», Economic Staff Paper Series 172, disponible en [http://lib.dr.iastate.edu/econ\\_las\\_staffpapers/172](http://lib.dr.iastate.edu/econ_las_staffpapers/172)
- WEST, E.G. (1994), *Education and the state: a study in political economy*, 3rd ed., Indianapolis: Liberty Fund.
- WIENER, M. (1991), *The child and the state in India. Child labor and education policy in comparative perspective*, Princeton: Princeton University Press.
- WILLIAMSON, J. (1990), «What Washington means by policy reform», en J. Williamson [ed.], *Latin American adjustment: How much has happened?*, Washington, D.C.: Institute of International Economics, 7-20.
- YASHAR, D. (2004), «Citizenship and ethnic politics in Latin America: building inclusive societies», documento de antecedentes de *Human Development Report 2004*.
- YOU, J. (1995), «Income distribution and growth in East Asia», documento presentado en UNCTAD conference on Income Distribution and Development, mimeo.

- ZEBREGS, H. (2003), «Foreign direct investment and output growth», en W. Tseng y M. Rodlauer [eds.], *China: competing in the global economy*, Washington D.C. International Monetary Fund.
- ZETTELMAYER, J. (2006), «Growth and reforms in Latin America: a survey of facts and arguments», Working Paper WP/06/210, International Monetary Fund, Washington D.C.





## COVID PANDEMIC: ITS IMPACT AND LONG TERM IMPLICATIONS

The structural problems constraining the region's economic growth for decades (the subject of this book), were worsened by the pandemic and will limit the economic recovery (as Cepal's Economic Survey 2021 shows). Before covid-19, the region was already slowing down: between 2014 and 2019, GDP grew at only 0.3% on average, below the average of the six-year period that includes the First World War (0.9%) and the Great Depression (1.3%). In addition, it saw a steady decline in investment, to its lowest levels in the last three decades in 2020 (17.9% of GDP). Similarly, labor productivity fell significantly.

Furthermore, in 2020, the pandemic triggered the biggest crisis that Latin America and the Caribbean's labor markets underwent since 1950. On a global level, the region's labor markets were the most affected by the crisis resulting from covid-19, with the number of employed persons falling 9.0% in 2020, and the recovery expected for 2021 unlikely to be enough to attain pre-crisis levels.

The pandemic also led to a sharp decline in labor participation, particularly among women. Female participation reached 46.9% in 2020, a fall to levels seen in 2002. In 2021, this indicator is expected to recover to 49.1% (Cepal, 2021), but that would still only be similar to 2008 levels.

The young experienced unemployment rates three times as high as the older workers. The less educated, and women were also more affected because they are concentrated in contact based service sectors most affected by lockdowns and mobility restrictions.

Women's labour force participation rate had increased from 41 to 53% in 18 countries of Latin America between 1991 and 2019; this was reversed in 2020. The informal workers lost more work than formal workers.

These new challenges should be taken also as opportunities by leaderships. That requires channeling investment into sectors that would promote a new development pattern to boost competitiveness and employment, and reduce the environmental damage. These include the transition towards renewable energy; sustainable mobility in cities; the digital revolution, to universalize access to technology; the health-care manufacturing industry; the care economy; the circular economy; and sustainable tourism.

However, all these goals require public expenditure. The capacity of governments in the region to spur growth will be constrained by the rise in fiscal imbalances, triggered by unprecedented expenditures necessitated by the pandemic. The overall fiscal balance worsened between 2019 and 2020 from -3% of GDP in Latin America to -6.9%. As total income fell (from 18.5% in 2019 to 17.8% of GDP in 2020), total expenditure rose sharply (from 21.4% to 24.7% of GDP). As discussed in this book, this is well below what is normal in Asia for countries at even lower levels of income. However, non-financial gross public debt to GDP was relatively at 50.1% in 2019, and though it shot up to 60% in 2020, by international standards, that is still low. Borrowing more by governments can allow for greater public investment, which in true Keynesian manner, will crowd in private investment (which has shrunk recently, from already low levels, relative to Asian countries).

The region needs to resume sustainable and inclusive growth, since in the first decade of the millennium. This is a massive challenge because growth in the region had slowed prior to the crisis in 2014–2019. Investment has been falling steadily in the region, reaching its lowest level in the last three decades in 2020 (17.6% of GDP). As a share of GDP, investment is lower in Latin America and the Caribbean than in any other developing region or developed country. Investment levels must increase, but also target employment-intensive sectors that contribute to environmental sustainability and productivity gains. But more than 30% of firms (based on a sample of 23 820 firms) are in a financially fragile position (Cepal, 2021). They need the public investment fillip to recover their confidence, and trigger a virtuous cycle of growth and human development, which we discussed in this book.

## PADEMIA DE COVID: SU IMPACTO E IMPLICACIONES A LARGO PLAZO

Los problemas estructurales que limitaron el crecimiento económico de la región durante décadas (que ha sido tema de este libro) se agravaron con la pandemia y limitarán la recuperación económica (como muestra el estudio económico de la Cepal, 2021<sup>1</sup>). Antes de covid-19, la región ya se estaba desacelerando: entre 2014 y 2019, el PIB creció tan solo un 0.3% en promedio, por debajo del promedio del período de seis años que incluye la Primera Guerra Mundial (0.9%) y la Gran Depresión (1.3%). Además, experimentó una disminución constante de la inversión, a sus niveles más bajos en las últimas tres décadas en 2020 (17.9% del PIB). Del mismo modo, la productividad laboral se redujo significativamente.

Además, en 2020, la pandemia desencadenó la mayor crisis que atravesaron los mercados laborales de América Latina y el Caribe desde 1950. A nivel mundial, los mercados laborales de la región fueron los más afectados por la crisis derivada de la covid-19, con el número de personas empleadas cayendo en un 9.0% en 2020, y es poco probable que la recuperación esperada para 2021 sea suficiente para alcanzar los niveles anteriores a la crisis.

La pandemia también provocó una fuerte disminución de la participación laboral, especialmente entre las mujeres. La participación femenina alcanzó el 46.9% en 2020, una caída en los niveles observados en 2002. En

---

<sup>1</sup> Cepal (2021), Estudio económico de América Latina y el Caribe: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del covid-19, Santiago.

2021, se espera que este indicador se recupere al 49.1% (Cepal, 2021), pero aún así solo sería similar a los niveles de 2008.

Los jóvenes experimentaron tasas de desempleo tres veces más altas que los trabajadores mayores. Los menos educados y las mujeres también se vieron afectados ya que se concentran en los sectores de servicios basados en el contacto humano que fueron de los más afectados por los encierros y las restricciones de movilidad.

La tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral aumentó del 41 al 53% en 18 países de América Latina entre 1991 y 2019; esto se revirtió en 2020. Los trabajadores informales perdieron más trabajos que los trabajadores formales.

Estos nuevos desafíos también deben ser tomados como oportunidades por los líderes. Eso requiere canalizar la inversión hacia sectores que promuevan un nuevo patrón de desarrollo para impulsar la competitividad y el empleo, y reducir el daño ambiental. Estos incluyen la transición hacia la energía renovable; movilidad sostenible en las ciudades; la revolución digital para universalizar el acceso a la tecnología; la industria manufacturera del cuidado de la salud; la economía del cuidado; la economía circular; y el turismo sostenible.

Sin embargo, todos estos objetivos requieren gasto público. La capacidad de los gobiernos de la región para estimular el crecimiento se verá limitada por el aumento de los desequilibrios fiscales, provocados por los gastos sin precedentes necesarios para la pandemia. El saldo fiscal general empeoró entre 2019 y 2020 de -3% del PIB en América Latina al -6.9%. A medida que los ingresos totales cayeron (del 18.5% en 2019 al 17.8% del PIB en 2020), el gasto total aumentó bruscamente (del 21.4% al 24.7% del PIB). Como se analiza en este libro, esto está muy por debajo de lo normal en Asia para países con niveles de ingresos aún más bajos. Sin embargo, la deuda pública bruta no financiera con respecto al PIB fue relativamente del 50.1% en 2019, y aunque se disparó hasta el 60% en 2020, según los estándares internacionales, sigue siendo bajo. Pedir más préstamos a los gobiernos puede permitir una mayor inversión pública, lo que, de una manera verdaderamente keynesiana<sup>2</sup>, atraerá la inversión privada (que se ha reducido recientemente, desde niveles ya bajos, en relación con los países asiáticos).

---

<sup>2</sup> Teoría que afirma que el Estado debe intervenir en la economía para mantener el equilibrio y revertir los ciclos de crisis.

---

La región necesita retomar un crecimiento sostenible e inclusivo, desde la primera década del milenio. Este es un desafío enorme porque el crecimiento en la región se había desacelerado desde antes de la crisis en 2014-2019. La inversión ha venido cayendo de manera sostenida en la región, alcanzando su nivel más bajo en las últimas tres décadas en 2020 (17.6% del PIB). Como porcentaje del PIB, la inversión es menor en América Latina y el Caribe que en cualquier otra región en desarrollo o país desarrollado. Los niveles de inversión deben aumentar, pero también deben dirigirse a sectores intensivos en empleo que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y al aumento de la productividad. Más del 30% de las empresas (según una muestra de 23 820 empresas) se encuentran en una posición financieramente frágil (Cepal, 2021). Necesitan el impulso de la inversión pública para recuperar su confianza y desencadenar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo humano, que analizamos en este libro.



*Políticas sociales y económicas para reducir la pobreza en América Latina.*

Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México,  
Publicaciones Empresariales UNAM. FCA Publishing de la  
Facultad de Contaduría y Administración.  
Se terminó de editar en mayo de 2022,  
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,  
José Bonifacio Andrada 2679, Lomas de Guevara  
44657 Guadalajara, Jalisco

Se utilizó en la composición tipo  
Simoncini Garamond Std, 18:21.6, 21:25.2, 13:16, 14:17, 11:13.2,  
10:12.2, 9:11.2 puntos.

Idioma original: inglés

Producción Editorial: Secretaría de Divulgación y Fomento Editorial:

**Dr. José Ricardo Méndez Cruz**

Coordinador Editorial: **Mtro. Víctor A. Hernández Arteaga**

Responsable de la coedición por la U de G: **Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes**  
**Rector del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas**

Traducción de la obra: **Mtra. María Teresa Bellmunt Jardón**

Revisión y cuidado de la edición: **Lic. Renato García Pérez y**  
**Paola Jazmín Sánchez Rodríguez**

Apoyo en cuidado de la edición: **José Luis Villarreal Rivera**

Diseño de portada: **Mtro. Víctor A. Hernández Arteaga**



