

REVISTA

C

EPAL

NUMERO 65

AGOSTO 1998

SANTIAGO DE CHILE

ÓSCAR ALTIMIR  
*Director*

EUGENIO LAHERA  
*Secretario Técnico*



NACIONES UNIDAS

## SUMARIO

<b>Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina</b> <i>José Antonio Ocampo</i>	<b>7</b> <i>l</i>
<b>Gasto militar y el desarrollo en América Latina</b> <i>Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar</i>	<b>15</b> <i>i</i>
<b>Crecimiento, justicia distributiva y política social</b> <i>Andrés Solimano</i>	<b>31</b> <i>L</i>
<b>Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional</b> <i>Adolfo Figueroa</i>	<b>45</b> <i>l</i>
<b>Tensiones en el ajuste estructural en América Latina: asignación vs. distribución</b> <i>Daniel M. Schydrowsky</i>	<b>59</b> <i>f</i>
<b>Competitividad y regulaciones laborales</b> <i>Luis Beccaria y Pedro Galín</i>	<b>71</b> <i>l</i>
<b>Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas</b> <i>Irma Amagada</i>	<b>85</b> <i>l</i>
<b>Los acuerdos de libre comercio y el trabajo de las mujeres: el caso de Chile</b> <i>Alicia Frohmann y Pilar Romaguera</i>	<b>103</b> <i>l</i>
<b>Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financiera</b> <i>Siéphane Straub</i>	<b>119</b> <i>L.</i>
<b>Estrategias de las empresas mexicanas en sus procesos de internacionalización</b> <i>Alejandra Salas-Porras</i>	<b>133</b>
<b>La regulación de la prestación privada de servicios de agua potable y alcantarillado</b> <i>Terence R. Lee y Andrei S. Jouravlev</i>	<b>155</b> <i>l</i>
<b>Promoción de la calidad para mejorar la competitividad</b> <i>Hessel Schuurman</i>	<b>169</b> <i>v'</i>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>193</b>

# Crecimiento, *justicia distributiva* y política social

---

Andrés Solimano

*Director,  
Dirección Subregional  
Colombia, Ecuador, Venezuela,  
Banco Mundial*

Después de más de una década de reformas económicas y ajuste estructural en los países en desarrollo, hoy se reconoce más que el crecimiento económico y la equidad social deben ir a la par. Este artículo indaga, primeramente, en qué se entiende por equidad social. Señala que la reducción de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso son dos metas de política complementarias, ya que menos desigualdad puede contribuir tanto a reducir la pobreza como a acelerar el crecimiento económico. Examina los elementos principales de la teoría moderna de justicia distributiva que abarca las dimensiones éticas y económicas de la desigualdad. Pasa revista en seguida a las publicaciones recientes de carácter analítico y empírico sobre la relación entre el crecimiento, la desigualdad y el desarrollo, y sopesa si es posible lograr tanto un crecimiento económico sostenido como una reducción de la desigualdad social. El artículo considera también las políticas sociales y analiza el alcance y los límites de una estrategia de reducción de la pobreza basada en el crecimiento, la focalización de los programas sociales y la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales, poniendo de relieve el papel de la educación, el mayor acceso al crédito, la democratización de la propiedad de activos productivos (tierra, acciones) y la participación popular en la administración de las políticas sociales como ingredientes necesarios para compatibilizar el crecimiento sostenido con la justicia distributiva.

# I

## Introducción

Después de transcurrida más de una década de reforma económica y ajuste estructural en los países en desarrollo, hay en ellos un reconocimiento cada vez mayor de que el crecimiento económico y la equidad social deben ir de la mano. El crecimiento económico es esencial para mejorar los niveles de vida, generar empleo y reducir la pobreza. Además, mediante la tributación el crecimiento genera ingresos para el gobierno que pueden gastarse en programas sociales. Sin embargo, el crecimiento por sí solo es, generalmente, incapaz de corregir grandes desigualdades de ingreso y riqueza que afectan la estabilidad macroeconómica y social y socavan, por lo tanto, el proceso de crecimiento.

En la década de los noventa han proliferado estudios analíticos sobre la relación entre la distribución del ingreso (desigualdad social) y el crecimiento económico que exploran la índole, el signo y las direcciones de causalidad de la relación entre estas variables, así como los mecanismos de transmisión que intervienen. Además, está en marcha una reevaluación de la curva de Kuznets, la relación empírica entre los niveles de desigualdad y desarrollo.

Quizás resulte sorprendente que el interés académico reciente en la distribución del ingreso, el crecimiento y el desarrollo no haya ido a la par con un interés o acción equivalente a nivel de políticas públicas.

De hecho, la política social suele definirse como una estrategia contra la pobreza en que las consideraciones sobre la distribución del ingreso permanecen

como un objetivo implícito (o incluso ambiguo) en la agenda de las instituciones y los gobiernos.

El presente artículo comienza por preguntarse qué se entiende por "equidad social", y establece una distinción entre pobreza y distribución del ingreso como dos objetivos de política complementarios, ya que una menor desigualdad social puede contribuir tanto a un menor nivel de pobreza como a un ritmo más alto de crecimiento económico.

Luego de tratar los elementos principales de la teoría moderna de la justicia distributiva que examina las dimensiones éticas, filosóficas y económicas de la desigualdad, el artículo se ocupa de la literatura analítica y empírica reciente sobre la relación entre crecimiento, desigualdad y desarrollo y plantea si es posible contar a la vez con un crecimiento económico sostenido y una menor desigualdad social.

El trabajo se centra asimismo en las políticas sociales y analiza el alcance y los límites de una estrategia de reducción de la pobreza basada en el crecimiento, la focalización del gasto social y la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales. Se destaca además el papel de la educación, la salud, la ampliación del acceso al crédito bancario y a la propiedad de activos productivos (tierra, acciones, etc.) y la participación popular en la gestión de las políticas sociales como maneras de fomentar la igualdad y la movilidad social, y de mejorar la productividad, elementos necesarios para una reducción integral de la pobreza.

# II

## Pobreza y desigualdad: ¿qué entendemos por equidad social?

Un enfoque que podríamos llamar minimalista considera que la reducción de la pobreza absoluta es la única

preocupación válida de la política social. La política pública debe asegurar que la mayoría de la población (en teoría toda) se sitúe sobre la línea de pobreza y que ningún grupo vulnerable (los ancianos, niños y hogares pobres) sufra de privación del ingreso. Según este enfoque, al alcanzar la sociedad un umbral de necesi-

i. Se agradecen las observaciones formuladas por Louis Emmerij y Mario Gutiérrez a una primera versión de este artículo.

dades básicas satisfechas para la población en su conjunto, podría considerarse que las desigualdades ulteriores son más bien irrelevantes.

La medida en que la reducción de la desigualdad social es otro objetivo de política válido (aparte de su propia contribución a la reducción de la pobreza) es un asunto complejo vinculado a lo menos con dos consi-

deraciones: i) cuestiones éticas y morales de justicia distributiva que pueden hacer de la reducción de la desigualdad un objetivo en sí mismo y ii) el impacto de la desigualdad del ingreso sobre otros objetivos de política como el crecimiento económico sostenido, la estabilidad sociopolítica y la capacidad de dirigir e implementar las políticas públicas orientadas al desarrollo.

### III

## Teoría de la justicia distributiva

La teoría de la justicia distributiva<sup>1</sup> se centra en las causas de la desigualdad y aporta los fundamentos filosóficos y económicos para esclarecer los debates sobre la desigualdad.

#### 1. Factores externos y responsabilidad personal

Si las desigualdades de ingreso y riqueza que se observan en una sociedad reflejan, en buena parte, las diferencias individuales en sus dotes iniciales de riqueza, talento, origen familiar, raza, género —factores que en su mayoría escapan al control del individuo, o sea (en términos filosóficos), que constituyen un conjunto de factores "moralmente arbitrarios"— entonces la desigualdad pasa a ser un problema ético, pues un conjunto de factores claves para la creación de riqueza son "externos" al individuo. Sin embargo, las desigualdades de ingreso, riqueza y consumo que se observan también reflejan las diferencias individuales en materia de esfuerzo, ambición y disposición a asumir riesgos. En la medida en que este último conjunto de elementos refleja preferencias individuales y pertenece al ámbito de la responsabilidad personal, no toda desigualdad de ingreso o riqueza constituye necesariamente un problema ético desde el punto de vista de la justicia distributiva.

Esta distinción nítida entre factores "externos" y factores de responsabilidad individual se desdibuja cuando se reconoce que los factores "externos" o "moralmente arbitrarios" (por ejemplo, la riqueza y los talentos iniciales) podrían estar relacionados con la formación de preferencias y el concepto de responsabi-

lidad individual. En efecto, las preferencias de las personas que orientan, en definitiva, los esfuerzos, ambiciones y actitudes frente al riesgo que ellas despliegan en su vida productiva son influidas por los recursos y talentos que posee (o de que dispone) el individuo; de hecho, cabe suponer que la percepción de un individuo rico de lo que constituye el "éxito en la vida" que a su vez guía sus decisiones de esfuerzo y riesgo, puede ser muy distinta de lo que interpreta como una "vida satisfactoria" para los pobres o impedidos. Esta circularidad entre los recursos y las preferencias o entre los "factores moralmente arbitrarios" y la "responsabilidad personal" hace que el tema de los orígenes de la desigualdad social sea a la vez intelectualmente estimulante y conceptualmente complejo.

#### 2. Enfoques alternativos sobre justicia distributiva y desigualdad social

Las visiones fundamentalmente diferentes de la sociedad que sustentan las distintas escuelas de pensamiento inciden en los enfoques de la desigualdad. Un importante filósofo liberal como John Rawls destaca que la "lotería del nacimiento" puede generar una distribución injusta de la riqueza inicial, los orígenes familiares y el talento en la sociedad; según ese autor, la organización de una sociedad justa exige un contrato social negociado por los distintos actores sociales en una suerte de "velo de la ignorancia" que haga "caso omiso" de la distribución de la riqueza y otros rasgos entre los individuos que configuran y determinan sus intereses en la sociedad. Para Rawls (1971), un arreglo social es justo sólo si, comparado con otros arreglos sociales, es el mejor para aquellos relativamente más postergados de la sociedad (el llamado principio de la diferencia).

<sup>1</sup> Véase en Solimano (ed., 1998, capítulo 2), un estudio sobre las teorías recientes de la justicia distributiva; véase también Roemer (1996).

La economía del bienestar en la tradición neoclásica y del utilitarismo evita evaluar la justicia de una distribución dada del ingreso y la riqueza en la sociedad y se centra exclusivamente en maximizar la suma total de utilidades personales prescindiendo de cómo se distribuyen esas utilidades entre los diferentes miembros de la sociedad. Es más, la economía neoclásica considera que los resultados distributivos son el producto de la acumulación voluntaria de riqueza por generaciones y que la remuneración de los factores de producción está dada por la productividad y la intensidad de los esfuerzos desplegados, en vez de estar determinados por características que escapan al control y la responsabilidad personal, como lo recalca la teoría de la justicia distributiva.

En otra perspectiva, la economía marxista plantea que las relaciones desiguales de propiedad y el control de la riqueza productiva en el capitalismo son el factor principal en la generación y reproducción de las desigualdades existentes en el tiempo (Marx, 1970). En contraste, los libertarios como Robert Nozick, por ejemplo, consideran que la posesión individual de riqueza y el derecho a disfrutar sus beneficios es un derecho natural del individuo, que forma parte de su "autoposesión" (*self-ownership*) que incluye el derecho al uso privado de los bienes productivos y recursos naturales (Cohén, 1995).

### 3. Conceptos de igualdad

Otro conjunto importante de temas en la teoría de la justicia distributiva se refiere al concepto de igualdad.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Un análisis influyente en la economía filosófica sobre este tema figura en Dworkin (1981).

Se establece una distinción crucial entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Una persona puede no ser responsable del conjunto de oportunidades que enfrenta al nacer: la raza, género, talento, riqueza, orígenes familiares, son todas variables predeterminadas ("externas") para el individuo. Sin embargo, las personas son responsables de transformar las oportunidades favorables en resultados positivos. La igualdad de acceso a los factores creadores de riqueza (por ejemplo, educación y crédito) se denomina igualdad de oportunidades, y sería un objetivo de política válido desde el punto de vista de la justicia distributiva. En cambio, establecer como un objetivo de la justicia distributiva la igualdad de resultados, medidos conforme al ingreso o la riqueza, no debería ser necesariamente una meta de las políticas sociales, ya que los resultados dependen en buena parte de opciones voluntarias respecto a la intensidad del esfuerzo desplegado en el lugar de trabajo y/o a la asunción de riesgos en la realización de actividades empresariales (recuadro 1).

Sin embargo, la solución de postular la igualdad de oportunidades como el único criterio válido para una política pública de justicia distributiva soslaya el hecho de que el esfuerzo y la asunción de riesgos no son plenamente independientes de las condiciones originarias iniciales, un tema que mencionamos anteriormente. Una política más comprehensiva respecto a la desigualdad haría algunos alcances al concepto de igualdad de oportunidades y lo ampliaría en varias direcciones; primero, distinguiría entre la igualdad de oportunidades formal y la efectiva (por ejemplo, la educación puede ser un derecho universal en un país, pero el acceso efectivo a ella puede depender del nivel de ingreso del estudiante); segundo, requeriría la compensación de aquellos relativamente menos afortunados en la "lote-

Recuadro 1			
FACTORES DETERMINANTES DEL INGRESO Y LA RIQUEZA Y CONCEPTOS DE IGUALDAD			
Factores determinantes del ingreso y la riqueza	Dotes iniciales de riqueza: talento, género, raza, condición familiar (factores "externos" o condiciones iniciales)	Niveles de esfuerzo laboral, capacidades empresariales de asunción de riesgos (responsabilidad personal)	
Concepto de igualdad			
Igualdad de oportunidades	X		
Igualdad de resultados	X		X

ría del nacimiento" (por razones de menor talento o riqueza, de raza y género, o por estar sujetos a discriminación). La aplicación de sistemas de compensación entrañaría políticas de transferencia de ingresos, de discriminación (afirmación) positiva y otras que van

más allá de perseguir exclusivamente la igualdad de oportunidades que equipara el acceso a la educación, al crédito y a otros recursos, pero que no compensa otras desigualdades iniciales básicas que son importantes para el éxito futuro del individuo en la vida.

## IV

### Desigualdad, crecimiento y desarrollo: Complementariedades y disyuntivas

Pasemos ahora de las complejas cuestiones de la justicia distributiva a las interacciones macro (disyuntivas y/o complementariedades) entre la desigualdad, el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo. ¿Es la desigualdad del ingreso y la riqueza el precio que hay que pagar por el crecimiento económico acelerado? ¿O, a la inversa, la desigualdad retarda el crecimiento económico? ¿Cómo evoluciona la desigualdad en el curso del desarrollo económico? Estas son las interrogantes claves que hay que abordar.

#### 1. Vínculos entre el crecimiento y la desigualdad

La relación entre el crecimiento económico y la desigualdad social a nivel macro depende de cómo se especifique el proceso de crecimiento.<sup>3</sup> En los modelos de crecimiento basados en el ahorro, si los receptores de utilidades ahorran en mayor proporción que los asalariados (funciones de ahorro lineales), una modalidad de distribución del ingreso más concentrada hacia el capital aumentará el ahorro nacional y acelerará la tasa de crecimiento económico (todo lo que se ahorra se invierte). Este modelo respaldó la noción "conservadora" de que una distribución más equitativa del ingreso retarda el crecimiento económico debido a su efecto negativo sobre el coeficiente de ahorro nacional, señalando entonces la existencia de una disyuntiva entre crecimiento y equidad.

En cambio, las teorías neokeynesianas y de crecimiento endógeno consideran que éste es sobre todo un proceso basado en la inversión y destacan las complementariedades entre el crecimiento y la igualdad social. En los modelos neokeynesianos en que la de-

manda agregada influye en la determinación del crecimiento a largo plazo, la distribución del ingreso incide en el crecimiento tanto a través de la demanda efectiva (consumo, demanda de inversiones, exportaciones) como por la tasa de creación de nueva capacidad productiva.

Una redistribución del ingreso hacia los asalariados en el modelo neokeynesiano puede elevar la demanda agregada y el crecimiento en el corto plazo, siempre que los efectos positivos de la redistribución sobre el consumo predominen sobre los efectos adversos de la misma sobre la inversión y las exportaciones. Sin embargo, ese aumento inicial de la demanda agregada llevará seguramente a restricciones de la oferta, generando desequilibrios inflacionarios y de balance de pagos que limitarán o sencillamente revertirán la distribución del ingreso inicial.<sup>4</sup> Según la literatura sobre el crecimiento endógeno, los países con grandes desigualdades de ingreso y riqueza personal invitan, mediante un mecanismo político, a una mayor tributación y a la adopción de políticas redistributivas que deprimen la rentabilidad del capital, obstaculizan la inversión y desaceleran el crecimiento del producto: aquí, la implicación principal es que la desigualdad inicial tiene un efecto adverso para el crecimiento futuro. También se han puesto de relieve otros conductos para mostrar una correlación negativa entre la desigualdad del ingreso personal y el crecimiento económico: la desigualdad puede conducir a la inestabilidad sociopolítica o a políticas económicas populistas que en último término desestabilizan y obstaculizan la formación

<sup>3</sup> Véase Solimano, ed. (1998, cap. 4); Solimano (por publicarse, cap. 2); Alesina y Rodrik (1994).

<sup>4</sup> Así sucedió con las políticas redistributivas seguidas en Chile —por Allende— a principios de los años setenta, en Nicaragua a principios de los años ochenta y en Perú a mediados de los años ochenta.

CUADRO I

## Resumen de las teorías de la distribución y el crecimiento

Teorías	Modelo		Mecanismo económico		Mecanismo sociopolítico		Causalidad		Tipo de relación entre la desigualdad y el crecimiento	
	Crecimiento basado en el ahorro	Crecimiento basado en la inversión	Mediante la función clásica del ahorro	Mediante la rentabilidad y la inversión	Votante medio	Poder de negociación trabajadores/capitalistas	Distribución del ingreso a crecimiento	De crecimiento a distribución	Inversa	Directa
Clásica	X		X				X			X
Solow	X							X		
Kaldor		X	X					X		X
Nueva teoría del crecimiento / política endógena		X		X	X		X		X	
Teorías del crecimiento basadas en los salarios y la rentabilidad (neokeynesiana)			X	X			XX			
Teoría neomarxista										
a) De largo plazo	X		X			X	X			X
b) Contracción de utilidades /estructuras sociales de acumulación		X		X		X	X			X

Fuente: Solimano, 1998, cap. 4.



de capital privado y el crecimiento económico. Análíticamente, la nueva literatura combina el crecimiento basado en la inversión con un mecanismo político que traduce en políticas gubernativas reales las preferencias del público por políticas en pro del crecimiento frente a aquéllas en pro de la redistribución. El mecanismo político va desde las elecciones o referendos hasta la presión social (por ejemplo, el activismo sindical, las huelgas, etc). En los modelos de crecimiento endógeno y en el modelo neokeynesiano y neomarxista la relación de causalidad va desde la desigualdad inicial al crecimiento futuro (cuadro 1). Resulta interesante que esta literatura sea portadora de un mensaje "progresista" de que la desigualdad social es negativa para el crecimiento; en particular atribuye a las políticas redistributivas (sobre todo aquellas que obstaculizan la inversión) el que la desigualdad inicial genere un crecimiento ulterior más lento.

## 2. Evidencia empírica

En la parte empírica de estos estudios sobre desigualdad y crecimiento predomina el análisis transversal o de regresión en paneles.<sup>5</sup> En general, distintos estudios empíricos tienden a apoyar la hipótesis de que la desigualdad (una variable explicativa) tiene un efecto negativo, a menudo estadísticamente significativo, sobre la tasa de crecimiento del producto (la variable dependiente en las regresiones) una vez controladas variables tales como el ingreso per cápita inicial, los niveles de educación y la participación política. Este resultado parece ser válido para muestras separadas de economías desarrolladas y menos desarrolladas (Persson y Tabellini, 1992) y es válido para distintas formas funcionales de la relación distribución-crecimiento y diferentes mediciones de la desigualdad: proporción del quintil superior, coeficiente Gini, coeficiente Theil (Clarke, 1992). Sin embargo, no todos los estudios concuerdan en esto. Por ejemplo, Fishlow (1995) señala que la correlación negativa entre la desigualdad y el crecimiento no se detecta cuando se incluye en las regresiones una variable de control para América Latina, región con grandes desigualdades. La influencia del régimen político (democracias o no democracias) sobre el nexo entre la desigualdad y el crecimiento parece generar aún más discrepancias. Mientras Persson y Tabellini (1992) estimaron que la relación negativa

entre la desigualdad y el crecimiento sólo es válida para las democracias, Clarke (1992) y Alesina y Rodrik (1994) no observaron un gran impacto del régimen político sobre el signo y la significación del parámetro distributivo en las regresiones del crecimiento. Cabe mencionar que todos los modelos ensayados que incluyen mecanismos económicos y políticos son abreviados. Es difícil hallar una prueba estructural del mecanismo político (votante medio) propuesto en la teoría.

Un estudio del Banco Mundial, realizado por Deininger y Squire (1995b), indica que la mayoría de las pruebas recientes de la relación negativa entre la desigualdad inicial y el crecimiento económico ulterior se basa en datos de la distribución del ingreso de cobertura limitada y de escasa comparabilidad intertemporal y entre países. Además, los resultados obtenidos en esos estudios previos tienen que interpretarse con cuidado, ya que son estimaciones de formas reducidas de un modelo estructural en que otras variables pueden determinar el comovimiento del crecimiento y de la distribución del ingreso observado en los datos. Además, en un estudio análogo Liu, Squire y Zou (1995), empleando datos recientes y más consistentes sobre la distribución del ingreso, señalan que la desigualdad del ingreso es relativamente estable en los países y en el tiempo, en marcado contraste con el comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB, que sí cambian con rapidez y se caracterizan por una persistencia muy escasa. Estos dos estudios indican reservas sobre la exactitud de las pruebas empíricas de la nueva teoría del crecimiento sobre la desigualdad del ingreso.

## 3. Vínculos entre la desigualdad y el desarrollo: la curva de Kuznets

La relación entre los niveles de desarrollo (aproximado por el nivel del ingreso per cápita) y la desigualdad (medida por los coeficientes Gini o la proporción del ingreso que corresponde a los quintiles o deciles superiores e inferiores) postulada por Simón Kuznets ha sido objeto de controversias y de pruebas empíricas por largo tiempo. Se sabe que la hipótesis de Kuznets postula la existencia de una relación no lineal entre el ingreso per cápita y un índice de desigualdad del ingreso, lo que se refleja en una curva en forma de U invertida; la desigualdad del ingreso se acentúa en las etapas iniciales del desarrollo, caracterizada por niveles de ingreso per cápita reducidos, los que mejoran posteriormente a medida que este último se eleva (gráficos 1 y 2). Los mecanismos de Kuznets se cen-

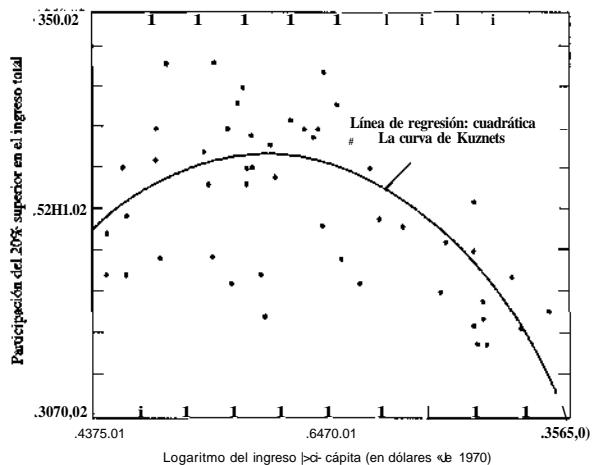
<sup>5</sup> En los estudios respectivos sobre la distribución y el crecimiento todavía es difícil hallar análisis de series temporales con información institucional e histórica de los países en estudio.

traron en el paso de un sector agrícola con mano de obra excedentaria remunerada con salarios de subsistencia a un sector industrial moderno mejor remunerado durante las etapas iniciales de desarrollo. Más tarde, la desigualdad declina debido a la reducción de

los diferenciales salariales a medida que se agota el acervo de mano de obra excedentaria y mejora el perfil de calificaciones de la fuerza de trabajo mediante la educación formal y el aprendizaje práctico durante el curso del desarrollo. En Kuznets, la dirección de la causalidad va desde los niveles de desarrollo hacia la desigualdad, y el signo de la relación evoluciona en el tiempo histórico.

GRÁFICO 1

**La curva de Kuznets: Muestra representativa Internacional de 60 países, años sesenta y setenta**



Fuente: Ahluwalia, 1976, cuadro 8, pp. 340-341.

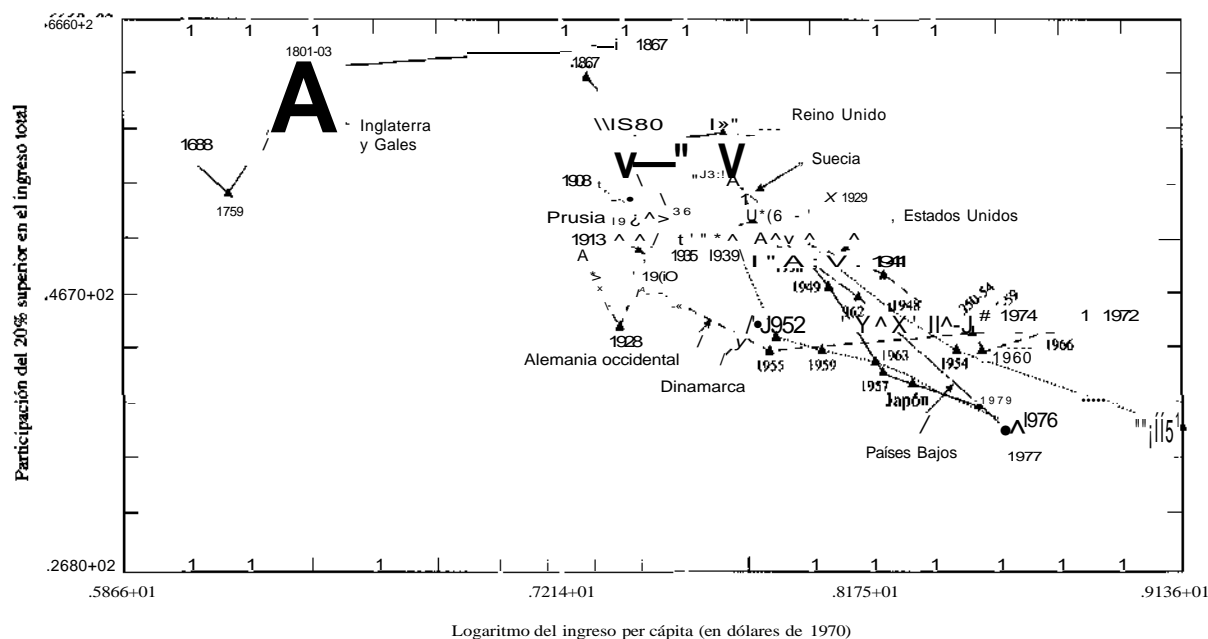
#### 4. Evidencia empírica

La curva de Kuznets desencadenó un gran esfuerzo empírico destinado a verificar su forma, determinar su validez frente a la selección de países y períodos de tiempo, y detectar los puntos de inflexión en que la distribución del ingreso comienza a mejorar a lo largo del proceso de desarrollo.

Los trabajos empíricos de análisis transversal de Ahluwalia (1976), Lindert y Williamson (1985), Adelman y Robinson (1989), Bourguignon y Morrison (1990) y otros tienden a otorgar un respaldo (condicionado) a la existencia de la curva de Kuznets. Además, para las regresiones comparadas entre países, la porción de desigualdad de la curva de Kuznets tiende a ser más inestable que la porción de la desigualdad declinante (gráfico 1). Dado que la parte de desigual-

GRÁFICO 2

**La curva de Kuznets: Series cronológicas históricas de cinco países europeos y Estados Unidos**



Fuente: Lindert y Williamson, 1985.

dad de la curva comprende países situados en una gama de niveles de ingreso per cápita bajos a moderados, la relación es más inestable en dichos países.<sup>6</sup> En cambio, parece ser un hecho más establecido que la desigualdad tiende a declinar en los países con niveles de ingreso per cápita intermedio y elevado (gráfico 2).<sup>7</sup>

Sin embargo, los estudios de algunos países latinoamericanos (Colombia, Brasil y Argentina) y de países asiáticos se conformarían a la estructura de la curva de Kuznets (véase Fields y Jakubson, 1993). Una comparación del impacto de la desigualdad sobre el crecimiento en América Latina y Asia oriental es la efectuada por Birdsall y Sabot (1994).

Dos estudios recientes del Banco Mundial (Deininger y Squire, 1995a, 1995b) han producido una nueva base de datos ampliada sobre la distribución del ingreso, de mejor cobertura y consistencia para reevaluar los estudios existentes sobre la curva de Kuznets. Estos estudios del Banco Mundial, que combinan datos

transversales con otros de series cronológicas, muestran que la curva de Kuznets sólo es válida para un conjunto muy pequeño de países (10% de la muestra) y que, en general, no se observa una relación estadística significativa entre el nivel de ingreso y la desigualdad en más de 75% de la muestra. La "curva universal de Kuznets" no se detecta en los datos. Por ende, estos estudios recientes siembran dudas sobre la existencia y validez de la curva de Kuznets. Es preciso investigar más para dirimir entre las nuevas observaciones del Banco Mundial y la evidencia previa sobre la curva de Kuznets. En todo caso, parece que a medida que los países ascienden los peldaños del ingreso per cápita, la desigualdad tiende a declinar. Un interrogante práctico importante es definir a qué niveles del ingreso per cápita (¿5 mil dólares? ¿8 mil dólares?) la desigualdad del ingreso comienza a declinar y cómo las políticas públicas pueden ayudar a acelerar este proceso.

## V

### Cuestiones de política

#### 1. ¿El crecimiento y la igualdad son compatibles?

Una interrogante central es si las políticas públicas orientadas a mejorar la distribución del ingreso pueden ser compatibles con un crecimiento elevado y sostenido. Los modelos de crecimiento macro aquí examinados ofrecen argumentos que apoyan tanto los planteamientos "conservadores" de que la redistribución desalienta el crecimiento como los "progresistas" en que la redistribución y el crecimiento son compatibles e incluso son metas de política complementarias que se refuerzan mutuamente. En el plano analítico, el

planteamiento conservador se sustenta en dos modelos. En una economía en crecimiento a plena capacidad, la redistribución del ingreso a grupos que ahorran relativamente poco puede deprimir el coeficiente de ahorro agregado y provocar por lo tanto una declinación del crecimiento. En los modelos basados en la inversión, las políticas redistributivas que entrañan una mayor tributación y/o regulación deprimen la rentabilidad privada de la inversión física y en capital humano y dañan el crecimiento. ¿Es que estamos condenados entonces a aceptar la desigualdad social como el precio que hay que pagar por aplicar políticas orientadas al crecimiento elevado? ¿El "equilibrio conservador" es ineludible? No necesariamente. Cabe aducir aquí tres argumentos. Primero, el mensaje de la curva de Kuznets es que el proceso de crecimiento en sí sería "igualador" pasado cierto umbral de ingreso per cápita (el punto de inflexión de la curva), lo que pone los frutos del progreso y el desarrollo al alcance de una proporción más amplia de la población.

Segundo, más allá del "chorreo", la intervención de políticas encaminadas a asegurar un acceso social amplio a la educación (y al crédito) puede ser muy efectiva tanto en términos de eficiencia como de equidad. El equilibrio de mercado puede dar lugar a un

<sup>6</sup> Un estudio reciente (Fields y Jakubson, 1993) observa una inversión de la curva de Kuznets utilizando un modelo de "efectos fijos" que permite que diferentes países se sitúen en curvas de Kuznets con la misma forma pero con diferentes interceptos. Sin embargo, en los modelos que combinan series temporales con corte transversal, se mantiene la curva de Kuznets estándar.

<sup>7</sup> Esto no descarta variaciones en los niveles de desigualdad incluso en países con ingresos per cápita elevados debido a cambios en las políticas económicas. Este parece ser el caso de los Estados Unidos bajo el gobierno del Presidente Reagan y del Reino Unido bajo el gobierno de la Primera Ministra Thatcher, en que aumentó la desigualdad (véase Krugman, 1994).

rendimiento considerable de la inversión, sobre todo en capital humano, para aquellos situados en el último peldaño de la distribución del ingreso, que no pueden pagar su educación y tienen un acceso muy limitado a los mercados de capital. La ampliación acelerada de la base educativa es una política con amplio potencial para compatibilizar crecimiento y equidad.

Tercero, una distribución más equitativa del ingreso y las oportunidades económicas contribuye también a la paz social y la estabilidad política, ingredientes claves de un marco normativo conducente a la inversión, la innovación y el crecimiento. Por último, la equidad social y el crecimiento económico pueden ir a la par si se articulan en forma adecuada para respetar las principales restricciones económicas y políticas que enfrenta la sociedad.

## 2. El crecimiento y la reducción de la pobreza en un marco basado en el mercado: alcances y limitaciones

De conformidad con la reforma económica basada en el mercado, durante la última década muchos países se han alejado de las políticas sociales tradicionales que solían involucrar subvenciones generales (para grandes segmentos de la población) a los alimentos esenciales, los servicios de utilidad pública como el agua y la electricidad y otros servicios sociales. En muchos países estas políticas tradicionales permitieron por un tiempo una reducción considerable del analfabetismo, un mejoramiento substancial de los niveles de educación de la clase media y de los grupos de bajos ingresos y el mejoramiento de los indicadores de salud; sin embargo, estas políticas también llevaron en último término a una carga fiscal creciente y beneficiaron a menudo también a los grupos de altos ingresos.

Las nuevas políticas sociales ajustadas a un marco normativo con base en el mercado se fundan en los principios siguientes:

- El crecimiento económico debe ser el motor principal para reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida (efecto de "chorreo").
- Los precios relativos y el mecanismo de mercado deben guiar la asignación de recursos y los incentivos para ahorrar e invertir. Las políticas sociales no deben afectar la estructura de precios relativos de la economía mediante los subsidios y la tributación indirecta. Hay que eliminar los controles de precios de los alimentos básicos. La fijación de precios al costo marginal debe dictar las tarifas de los servicios públicos.

- Las políticas sociales tienen que centrarse explícitamente —o focalizarse— en los segmentos más vulnerables de la población (los ancianos, los niños, los impedidos) y los grupos más pobres de la sociedad (la población rural, los trabajadores del sector informal, las familias en extrema pobreza de las viviendas urbanas).
- Debe estimularse la participación del sector privado en la provisión y gestión de los servicios sociales básicos como los de educación y salud, mediante planes de privatización y/o concesión.
- El objetivo explícito de la política social es la reducción de la pobreza. La corrección de grandes desigualdades de ingreso o riqueza no es un objetivo de política explícito.

La evaluación cabal de la implementación y los resultados de las políticas sociales basadas en estos principios escapa al ámbito del presente artículo, pero cabe formular aquí algunas observaciones.

Como se señaló anteriormente, el crecimiento económico se considera el vehículo principal para reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida. No cabe duda de que el crecimiento económico tiene mucha importancia. Genera directamente empleo e ingreso real para los participantes en el mercado laboral y aporta al Estado —mediante la recaudación tributaria— ingresos fiscales para financiar la política social. Además, una economía en crecimiento tiende a aliviar los conflictos distributivos, ya que se compite por obtener parte de un ingreso nacional cada vez más grande y no se trata de un juego de suma cero. Sin embargo, el crecimiento económico también presenta limitaciones como mecanismo para propiciar la reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida. Primero, el potencial del crecimiento para reducir la pobreza depende no sólo del nivel de crecimiento sino también de su composición: tiene que ser intensivo en el uso de mano de obra y beneficiar a la fuerza de trabajo menos calificada, y su composición espacial (o regional) debe favorecer más a las regiones más pobres. Segundo, el PIB, o cualquier medición agregada del producto, es un patrón que omite las consideraciones distributivas.<sup>8</sup> Tercero, el crecimiento del producto puede no llegar directamente a algunos grupos vulnerables como los ancianos, niños e impedidos, a aquellos que residen en zonas rurales con agricultura de subsistencia y que están fuera del mercado laboral formal y forman parte de la población dependiente. Las

<sup>8</sup> Véase Sen (1987) y Anand y Sen (1996).

estadísticas del PIB suelen dar un cuadro incompleto de las actividades del sector informal en que participan los grupos de bajos ingresos. Para llegar a esos segmentos se precisa la acción de la familia, la sociedad civil y el sector público. Cuarto, el PIB es una medición del bienestar económico de carácter mercantil, "basada en la opulencia", que excluye los bienes (como la libertad política, el valor psicológico de pertenecer a la comunidad, etc.) y males (degradación ambiental, delincuencia, congestión urbana) ajenos al mercado que afectan también decisivamente el bienestar del ser humano. Quinto, a diferencia de las políticas sociales tradicionales que contaban con un electorado político en la clase obrera urbana, en los poderosos sindicatos de la clase media (profesores, médicos) y en otros grupos de intereses, las nuevas políticas sociales tienen como beneficiarios a los pobres y los grupos vulnerables que poseen escasa influencia y una organización política frágil; esto crea pocos incentivos políticos para una reducción activa de la pobreza que supere la que ofrece el crecimiento económico y puede ser un factor importante que explica la pobreza crónica.

Otro elemento fundamental de la nueva estrategia de políticas sociales es la focalización. El énfasis en definir con precisión los grupos beneficiarios es una reacción a las políticas sociales que solían llegar, a un alto costo fiscal, a los no pobres (la clase media y los ricos). El principio básico de la focalización es centrar la política social en los más pobres y evitar que llegue en gran medida a los no pobres.<sup>9</sup> En este contexto, la focalización es más efectiva en términos de llegar a los verdaderos pobres y lo haría a un costo fiscal mucho menor que el de la política social no focalizada o universal.

Sin embargo, también la focalización enfrenta varios problemas. Primero, hace del beneficiario una "víctima" pasiva y no un agente activo con respuestas y opciones frente a las políticas.<sup>10</sup> Segundo, hay serios problemas en materia de información e incentivos. No resulta fácil delimitar a los beneficiarios y definir exactamente qué elementos de su perfil socioeconómico deben corregirse (problema de información). No debe darse por cierto que se pueda llegar con el aparato administrativo del Estado a los grupos más vulnerables en todas partes. Además, algunos grupos focalizados

tienen una presencia política más activa que otros, lo que predispone la transferencia de recursos a su favor (problema de incentivo). El favoritismo y el clientelismo político de ciertos grupos más visibles puede impedir que se llegue a los más necesitados.

La provisión y prestación de servicios sociales como educación y salud por el sector privado es otro componente de un enfoque de la política social basado en el mercado. La participación del sector privado en los sectores sociales puede servir para liberar recursos financieros y humanos del Estado y destinarlos a los grupos de menores ingresos. La privatización o concesión de los servicios sociales parece andar bien en términos de una provisión adecuada —en cuanto a cantidad y calidad— de los servicios de educación y salud para los sectores de altos ingresos y la clase media alta que pueden pagarlos. Sin embargo, para los grupos de bajos ingresos y segmentos de la clase media la situación es diferente. Como su capacidad de pago es reducida dependen de los subsidios a la demanda —es decir, un sistema de vales— para acceder a los servicios sociales de alto costo prestados por el sector privado o en su defecto tienen que recurrir al Estado. Además, en el caso de los sistemas de salud privados, los proveedores suelen introducir cláusulas que excluyen el acceso a estos programas de los ancianos, los enfermos crónicos y aquellos con familias numerosas. No obstante, éstos son precisamente los grupos más vulnerables que necesitan una mayor protección.

La coexistencia de un sistema de educación y salud estatal relativamente pobre y un sistema privado moderno y próspero, crea serios problemas de incentivos y equidad. Los maestros, los profesores universitarios, los médicos y paramédicos suelen tener incentivos considerables para trabajar en el sector privado bien remunerado, lo que puede descapitalizar los recursos humanos del sector estatal. Además, mientras algunos ciudadanos tendrán acceso a servicios educativos y de salud de primera, otros tendrán que acudir a servicios estatales de educación y salud empobrecidos. Un desafío primordial es cómo garantizar servicios sociales de buena calidad y eficientes en función de los costos para grandes segmentos de la población que no pueden pagar los servicios privados y que, por lo tanto, tienen que recurrir al Estado.

### 3. Políticas para compatibilizar el crecimiento, la equidad social y la reducción de la pobreza

Las políticas públicas orientadas a incrementar las capacidades individuales de generación de ingresos y su productividad son vitales para compatibilizar el creci-

<sup>9</sup> Véase Cornia y Stewart (1996), un análisis interesante de dos tipos de "errores" en la focalización: el error E, de cobertura excesiva, (es decir, llegar a los no pobres) y el error F (no llegar a los pobres).

<sup>10</sup> Al respecto, véase Sen (1987) y Anand y Sen (1996).

miento económico con una mejor distribución del ingreso y una menor pobreza. La educación constituye un ejemplo claro; dota a la gente de mayor capital humano y capacidades productivas, y promueve la movilidad social.

Sin embargo, es importante que llegue a todos una educación de buena calidad y que los pobres tengan acceso a ella. No obstante, la educación es una política de oferta que para ser efectiva requiere un nivel correspondiente de demanda de recursos humanos y empleos, el que a su vez depende del nivel de demanda efectiva y del ritmo de crecimiento económico. Sería un contrasentido que existiese un acervo de personas educadas y bien calificadas que estuviesen desempleadas o subempleadas.

La ampliación y democratización del acceso al crédito y eventual mente a la propiedad de activos productivos también es un mecanismo igualador que mejora la productividad, pues muchos proyectos productivos latentes identificados e ideados por pequeños empresarios y familias de bajos ingresos no pueden llevarse a cabo por falta de crédito y financiamiento.

Los estudios recientes que postulan que "la desigualdad perjudica el crecimiento" destacan que las políticas redistributivas castigan la inversión privada y el crecimiento. Esto obliga a prestar atención a cómo se realiza la redistribución. La tributación del capital puede deprimir las tasas de rentabilidad y desacelerar la inversión; hay que vigilar el nivel impositivo ya que los impuestos elevados incitan a la evasión, además de obstaculizar el ahorro, la inversión y el crecimiento. Sin embargo, la inversión también es en extremo sensible a la incertidumbre y la inestabilidad sociopolíticas, las que a su vez se relacionan con situaciones de severa desigualdad.

En esa perspectiva, las políticas orientadas a reducir las grandes desigualdades sociales pueden rendir un "dividendo de paz social" importante, que es

fundamental para fomentar un marco propicio a la inversión y el crecimiento.

Hay que seguir fomentando el crecimiento económico como impulsor de mejores niveles de vida y reducción de la pobreza, pero hay que complementarlo con una mayor toma de conciencia de los límites del bienestar social basado sólo en el consumo. Un entorno ambiental saludable, la seguridad económica y física de las personas, la participación cívica y la libertad política son todas dimensiones muy importantes de la autorrealización humana y el bienestar que van más allá del consumo de bienes y servicios adquiridos en el mercado.

Además, hay que evitar las políticas sociales paternalistas. De este defecto adolecen tanto las políticas sociales tradicionales que ofrecen subvenciones universales en países de bajo ingreso y con problemas fiscales, como también políticas sociales estrechamente concebidas sólo en torno a la focalización. La red de organizaciones comunitarias y no gubernamentales que ha surgido en los últimos años en muchos países es un puente útil entre la atomización individual y el Estado omnipresente (con sus capacidades administrativas y financieras limitadas). Estas organizaciones intermedias pueden desempeñar un papel importante en el diseño y gestión de la política social. La "sociedad civil" es un mecanismo asignador y redistribuidor de recursos adicional al mercado y al Estado.

La provisión privada de servicios sociales puede ser provechosa para los grupos de ingresos altos y medios. También puede ser una fuente de innovación de servicios de alta calidad que debería difundirse a los servicios sociales estatales. En los países en desarrollo es evidente que la inmensa mayoría de la población necesita acceder a servicios de educación y salud de buena calidad provistos por el mercado, el Estado o la sociedad civil. El desafío es cómo combinar estos tres mecanismos en el diseño e implementación de políticas sociales eficaces, modernas y equitativas.

## VI

### Observaciones finales

Las políticas sociales de los países en desarrollo en la última década se han definido casi en forma exclusiva en términos de reducción de la pobreza. Es preciso también dar una mirada renovada al problema de la reducción de la desigualdad social como mecanismo adi-

cional para reducir la pobreza y para lograr otros objetivos socioeconómicos.

A nivel analítico, la teoría moderna de la justicia distributiva distingue entre los factores "externos" o condiciones iniciales "moralmente arbitrarios" (géne-

ro, raza, dotes iniciales, talento) y los elementos de "responsabilidad personal" (esfuerzo, actitudes frente al riesgo) al evaluar los determinantes de la desigualdad de riqueza e ingresos en la sociedad. La desigualdad social es un reflejo de las diferencias individuales en estos dos conjuntos de factores que crean riqueza.

Toda política social amplia y moderna debe definir un concepto de igualdad y/o equidad social. La igualdad de oportunidades (a la educación, al crédito, a la propiedad), para ser efectiva y no sólo formal, requiere acciones en el campo legal, constitucional y económico. Conceptos más complejos, como la igualdad de resultados, exigen mecanismos compensadores de condiciones iniciales adversas en términos de riqueza, talento o género para el individuo.

Las nuevas teorías del crecimiento económico endógeno destacan las complementariedades entre la equidad social y el crecimiento; esta literatura destaca que la desigualdad genera conflicto social, invitando a la tributación de la inversión física y eventualmente al populismo, factores que entorpecen el crecimiento económico. Las pruebas empíricas tienden a respaldar estas complementariedades entre equidad (menor desigualdad) y mayor crecimiento.

La curva de Kuznets, que vincula los niveles de desarrollo con la distribución del ingreso, sugiere una tendencia hacia una menor desigualdad una vez alcan-

zados los niveles "intermedios" de ingreso per cápita. Suponiendo que la curva de Kuznets sea válida, lo que está en discusión, interesa conocer los niveles plausibles de ingreso per cápita a partir de los cuales "automáticamente" se espera una declinación de la desigualdad, así como los mecanismos que provocan esta reducción de la desigualdad.

Las políticas sociales en armonía con el mercado se fundan en la reducción de la pobreza basada en el crecimiento, la focalización y la participación del sector privado en la prestación de servicios sociales. Algunos cabos sueltos de esta estrategia son: i) insuficiente conciencia de los límites del crecimiento para reducir la pobreza en condiciones de alta desigualdad; ii) limitaciones de información, administrativas y políticas para llegar a los grupos objetivo y iii) segmentación excesiva en la calidad de los servicios sociales prestados por los sectores privado y estatal, y en el acceso a ellos.

La ampliación y profundización de una educación de buena calidad para todos, el mejoramiento de la salud y el acceso más amplio al crédito y a la propiedad de activos productivos por los hogares de bajos ingresos y los pequeños productores son medidas de política claves para compatibilizar el crecimiento de largo plazo con la equidad social.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Adelman, I. y S. Robinson (1989): Income distribution in development, H. Chenery y T.N. Srivivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. II, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V.
- Ahluwalia, M.S. (1976): Inequality, poverty and development, *Journal of Development Economics*, vol. 3, N° 4, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994): Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CIX, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Anand, S. y A. Sen (1996): *Sustainable Human Development: Concepts and Priorities*, Discussion paper series, N° 1, Washington, D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Birdsall, N. y R. Sabot (1994): *Inequality as a Constraint on Growth in Latin America*: Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (RID).
- Bourguignon, F. y C. Morrison (1990): Income distribution, development and foreign trade. A cross section analysis, *European Economic Review*, N° 34, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Clarke, G.R. (1992): *More Evidence on Income Distribution and Growth*, Working paper, N° 1064, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cohén, G.A. (1995): *Self-Ownership, Freedom and Equality*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Cornia, G. y F. Stewart (1996): Two errors of targeting, en D. Van de Walle y K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor, Theory and Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- Dworkin, R. (1981): What Is equality? Part I: Equality of welfare y Part II: Equality of resources, *Philosophy and Public Affairs*, N° 3, Princeton New Jersey, Princeton University Press.
- Deininger, K. y L. Squire (1995a): Measuring income inequality: A new data-base, Washington, D.C., Banco Mundial, *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (1995b): Inequality and growth: Results from a new data-base, Washington, D.C., Banco Mundial, *mimeo*.
- Fields, G. y G. Jakubson (1993): New evidence on the Kuznets curve, Nueva York, Cornell University, *mimeo*.
- Fishlow A. (1995): Inequality, poverty and growth: Where do we stand?, M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, vol. 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity*, Nueva York, W.W. Norton.
- Liu H., L. Squire y H. Zou (1995): Explaining international and intertemporal variations in income inequality, Washington, D.C., Banco Mundial, *mimeo*.

- Lindert, P.H. y J. Williamson (1985): Growth, equality and history, *Explorations in Economic History*, N° 22, Academic Press Inc.
- Marx, K. (1970): Critique of the Gotha Programme, en K. Marx y F. Engels, *Selected Works*, Londres, Lawrence and Wishart.
- Persson, T. y G. Tabellini (1992): Growth, distribution and politics, *European Economic Review*, N° 36, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Rawls, J. (1971): *Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press.
- Roemer, J. (1996): *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Sen, A. (1987): *The Standard of Living*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Solimano, A. (ed.) (1996): *Road-Maps to Prosperity. Essays on Growth and Development*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1998): *Social Inequality. Values, Growth, and the State*, Ann Arbor, Michigan University of Michigan, Press.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (por publicarse): *Distributive Justice and Market-led Growth*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.