

Enrique GANUZA
Lance TAYLOR
Samuel MORLEY

POLITICA MACROECONOMICA Y POBREZA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE



Publicado para el Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD)

Ediciones Mundi-Prensa
1998

Grupo Mundi-Prensa

- **Mundi-Prensa Libros, s. a.**

Castelló, 37 - 28001 Madrid
Tel. 914 36 37 00 - Fax 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
Internet: www.mundiprensa.com

- **Mundi-Prensa Barcelona**

- **Editorial Aedos, s. a.**

Consell de Cent, 391 - 08009 Barcelona
Tel. 934 88 34 92 - Fax 934 87 76 59
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

- **Mundi-Prensa México, s. a. de C. V.**

Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc
06500 México, D. F.
Tel. 525-533 56 58 - Fax 525-514 67 99
E-mail: 101545.2361@compuserve.com

Copyright © 1998

United Nations Development Programme
1 UN Plaza, New York, New York 10017, EE.UU.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577 EE.UU.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Edificio Naciones Unidas

Avenida Dag Hammarskjöld s/n

Santiago de Chile, Chile

Publicado por Mundi-Prensa Libros, s.a.

Castelló, 37 - 28001 Madrid, España

Coordinador de edición: Gerardo Andrade

No se permite la reproducción total o parcial de este libro ni el almacenamiento en un sistema informático, ni la transmisión de cualquier forma o cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Impreso en España en papel libre de cloro y ecológico.

ISBN: 84-7114-766-1

Depósito Legal: M. 31.312-1998

Imprime: Artes Gráficas Cuesta, S. A.

Prefacio

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han, ya desde hace unos años, declarado la erradicación de la pobreza como una de sus prioridades de trabajo.

Al conjunto de actividades en torno a proyectos de desarrollo, nuestras organizaciones han agregado un trabajo intenso para medir y describir las condiciones de pobreza y para explicar sus causas últimas.

La pobreza ha sido un fenómeno permanente, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En América Latina, durante la década de los años 80, aumentaron tanto el número total de pobres como su porcentaje en relación a la población total. Las cifras disponibles también indican que durante ese período la distribución del ingreso se hizo más desigual.

Muchos factores interactúan para determinar el nivel de pobreza en un cierto país. Sin embargo, mucho queda por hacer para explicar los factores causales, las direcciones de causalidad y la intensidad de las mismas. Durante 1997, las organizaciones que dirigimos llevaron adelante un proyecto de vasta cobertura regional con el objeto de medir los niveles de pobreza y de analizar sus causas últimas en quince países. El análisis, con énfasis en los aspectos comparativos, se concentró, primordialmente, en las relaciones entre los cambios en la política macroeconómica y los cambios en los niveles de pobreza, durante el período 1980-96.

Los dieciocho trabajos de este libro demuestran inequívocamente que, en los quince países analizados, los cambios en la política macroeconómica tuvieron impactos significativos sobre la pobreza en las últimas dos décadas. El BID, la CEPAL y el PNUD han trabajado activamente con los gobiernos de la región en apoyar sus esfuerzos de saneamiento macroeconómico y de reforma estructural. Estos artículos nos permiten ver las consecuencias de las medidas de política económica, en esos países, sobre las condiciones de pobreza. Las recomendaciones presentadas les permitirán a los gobiernos involucrados y a nuestras respectivas organizaciones aumentar la efectividad y la eficiencia de las acciones tomadas para convertir a la política económica en instrumento central para erradicar la pobreza extrema en nuestro continente durante la primera mitad del próximo siglo.

ENRIQUE IGLESIAS
Presidente BID

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo CEPAL

FERNANDO ZUMBADO
Director Regional PNUD

Índice

PREFACIO	5
INTRODUCCIÓN	17
1. POLÍTICA MACROECONÓMICA, POBREZA Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	21
■ Enrique Ganuza y Lance Taylor	
Introducción	21
Antecedentes teóricos	22
Una tipología de los episodios nacionales y sus correlaciones con la pobreza	25
Relaciones importantes a escala nacional	30
Resumen y algunas implicaciones para políticas	43
Referencias	45
2. LA POBREZA EN TIEMPOS DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y REFORMA EN AMÉRICA LATINA: 1985-1995	47
■ Samuel A. Morley	
Introducción	47
Luego de una década de creciente pobreza en los ochenta, en los años noventa América Latina empezó finalmente a hacer progresos significativos en la reducción de la pobreza	51
La reanudación del crecimiento luego de la crisis de la deuda es la razón principal para la disminución de la pobreza en la región	52
En la mayoría de los países, las reformas han beneficiado a los pobres	54
Controlar la hiperinflación es altamente beneficioso para los pobres	60
La mayor parte de la reducción de la pobreza en los años noventa fue en el sector urbano	61
El aumento del salario mínimo ha desempeñado un papel positivo en la reducción de la pobreza en muchos países	63
Los cambios en la estructura de la educación y en la ubicación de la población son un componente importante de la reducción de la pobreza en los años noventa	66
Conclusiones	68
Referencias	68

3. LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA REFORMA MACROECONÓMICA EN AMERICA LATINA	71
■ Sarah Gammage	
La necesidad del análisis de género	71
El perfil de género de los mercados laborales en América Latina	73
El perfil de pobreza por género en América Latina	81
Ampliando la definición de cabeza de familia	86
Conclusiones y recomendaciones para la definición de políticas	100
Referencias	108
4. EFECTOS DE LOS CAMBIOS MACROECONÓMICOS Y DE LAS REFORMAS SOBRE LA POBREZA URBANA EN ARGENTINA	115
■ Oscar Altimir y Luis Beccaria	
Magnitud y perfiles de la pobreza urbana	115
Tendencias de largo plazo de la desigualdad y la pobreza	115
El método de medición de la pobreza	116
Evolución de la pobreza	118
Características de la pobreza en el Gran Buenos Aires	120
Descomposición de los cambios en la incidencia agregada de la pobreza absoluta	123
La evolución macroeconómica y del mercado de trabajo	124
Tendencias del mercado de trabajo, 1974-1990	128
Evolución macroeconómica y del mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico	130
Efectos de los cambios macroeconómicos sobre la pobreza	137
El enfoque analítico	137
Descomposición de los cambios de la pobreza absoluta, por grupo socioeconómico	141
Relaciones entre los cambios en la incidencia de la pobreza y las variables y políticas macroeconómicas	144
El gasto social y el desarrollo social	151
Efectos de la tributación y del gasto social sobre la distribución del ingreso	151
Evolución del gasto público social	153
Indicadores de la situación social	153
Un enfoque integrado de la lucha contra la pobreza	154
Referencias	159
Anexo	160
El método de desagregación de los cambios en los indicadores de pobreza	160

Fuentes de información	162
Línea de bajos ingresos individuales	163
5. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, POBREZA Y EQUIDAD EN BOLIVIA	173
■ Rodney Pereira y Wilson Jiménez	
Introducción	173
Aspectos macroeconómicos	174
Factores para el agotamiento del modelo	177
Política de estabilización y ajuste estructural	179
Los resultados macroeconómicos de las políticas de estabilización	179
Período post-estabilización: 1987 - 1992	180
El comportamiento macroeconómico en los años recientes	181
Evolución de la pobreza en Bolivia	182
Antecedentes sobre el tema	182
Evolución y perfil de la pobreza	182
Características de la pobreza rural	182
Evolución y perfil de la pobreza urbana	184
Incidencia de pobreza según sexo y edad del jefe de hogar	186
Tamaño del hogar	186
Idioma que habla el jefe de hogar	186
Pobreza y nivel educativo del jefe de hogar	188
Actividad del jefe de hogar	188
Macroeconomía, empleo y pobreza	189
Evolución social	189
Empleo, ingresos y crecimiento económico	190
Período de la crisis: 1980 -1985	190
El ajuste estructural y su efecto sobre el empleo e ingresos	193
Reformas estructurales, crecimiento, empleo y pobreza	196
Crecimiento económico	197
Participación laboral, desocupación y nivel de empleo	199
Ingresos familiares	200
Pobreza, sectores de empleo y producción por transabilidad de bienes	202
Efecto crecimiento y efecto desigualdad en la reducción de la pobreza	204
Gasto social y políticas sociales recientes	206
Políticas sociales recientes	207
Perspectivas	209
Conclusiones	210

Referencias	212
Anexo estadístico	213

6. POLÍTICA MACROECONÓMICA Y POBREZA EN BRASIL 219

■ Edward Amadeo y Marcelo Neri

Visión General	219
Determinantes macroeconómicos de la pobreza	220
Indicadores sociales y desarrollos macroeconómicos	220
Análisis de series de tiempo de pobreza (1980-96)	225
El impacto del Plan Real sobre la pobreza	227
Cambios en la distribución antes y después de la estabilización	228
Macro-efectos del Plan Real sobre la pobreza	229
Determinantes de la distribución del ingreso	230
Comparaciones temporales de la distribución del ingreso	234
Determinantes del ingreso per cápita	238
Determinantes estructurales de la pobreza (1976-95)	241
Perfil de la pobreza en 1995	241
Cambios en el perfil de pobreza entre 1985 y 1995	244
Descomposición de los cambios de la pobreza entre 1985 y 1995	246
Conclusiones (resumen ejecutivo)	246
Referencias	252
Anexo: Distribución de frecuencias del ingreso per capita en R\$ corrientes, años seleccionados	253

7. MACROECONOMÍA, AJUSTE ESTRUCTURAL Y EQUIDAD EN COLOMBIA. 1978-1996 255

■ José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Javier Lasso

Introducción	255
La evolución macroeconómica en las dos últimas décadas	257
Crisis y recuperación en los años ochenta	257
Reformas estructurales y comportamiento macroeconómico en los años noventa	260
Indicadores de desarrollo y política social	262
Tendencias generales de la distribución del ingreso y la pobreza	266
Distribución del ingreso y pobreza antes de la década de los ochenta	266
Distribución del ingreso y comportamiento macroeconómico, 1978-1995: tendencias generales	267

Una mirada más detallada a los determinantes socio-demográficos y económicos de la distribución del ingreso	271
Incidencia e intensidad de la pobreza: 1978-1995	279
Un análisis formal de los efectos de las variables macroeconómicas y la apertura económica sobre la pobreza y la distribución del ingreso	283
Determinantes de la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza urbana	283
Determinantes de los diferenciales salariales urbanos	286
Conclusiones	289
Referencias	291
Anexo estadístico	294

8. EFECTO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES SOBRE LA POBREZA EN COSTA RICA 311

■ Pablo Sauma y Leonardo Garnier

Introducción	311
La política social y sus resultados	311
El gasto público social	318
La política económica y sus resultados	320
El ajuste no planeado: la crisis económica (1980-82)	321
El ajuste expansivo: estabilización y reactivación (1983-85)	321
El ajuste estructural (1986-1995)	325
La pobreza en Costa Rica: visión de largo plazo	328
Las estimaciones de pobreza para el período 1987-1996	331
Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza: 1987-1996	335
Perfiles de pobreza	335
Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica	341
Conclusiones sobre el período 1987-1996	349
Perspectivas futuras	349
Anexo	351

9. EFECTOS DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES SOBRE LOS NIVELES DE POBREZA: EL CASO DE CUBA EN LOS AÑOS NOVENTA 355

■ Ángela Ferriol Muruaga, George Carriazo Moreno, Oscar U-Echavarría y Didio Quintana Mendoza

Antecedentes históricos. Principales acontecimientos económicos y sociales en relación con la pobreza	355
Cambios estructurales básicos y políticas implementadas	355

Resultados de las políticas implementadas: 1959-1980	357
Desarrollo macroeconómico en las décadas de los años 80 y 90	360
¿Pobreza o población en riesgo?	369
Comparabilidad entre pobreza y población en riesgo	370
Población en riesgo	376
Efecto de los cambios económicos y sociales sobre la población en riesgo en el período 1989-1996	382
Cambios macroeconómicos y población en riesgo	383
Anexo estadístico	391
Anexo metodológico	396

10. POBREZA Y POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: CHILE, 1987-1994 **401**

■ **Gustavo Anríquez, Kevin Cowan y José De Gregorio**

Resumen	401
Introducción	401
Perfiles de pobreza: 1987-1994	403
Desarrollos macroeconómicos	412
Mercado laboral y salario mínimo	416
Políticas sociales	419
Descomposición del crecimiento y la pobreza	422
Conclusiones	429
Referencias	432
Apéndice	433

11. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, DISTRIBUCIÓN Y POBREZA EN EL ECUADOR **435**

■ **Luis Jácome, Carlos Larrea y Rob Vos**

Introducción y resumen	435
Los años setenta: pobreza y «Enfermedad holandesa»	436
Los años ochenta: ajuste sin estabilidad ni reforma	437
Los años noventa: liberalización económica sin transformación estructural	438
Evolución macroeconómica en el último cuarto de siglo	440
Bonanza petrolera, endeudamiento externo y «Enfermedad holandesa»	442
La década perdida: ajuste sin estabilidad ni reforma en los ochenta	445
Mayor estabilidad y resultados de las reformas estructurales	448
Pobreza, distribución del ingreso y empleo	450
Principales características y tendencias en la pobreza	450
Tendencias estructurales y coyunturales en la pobreza	452

Ajuste, empleo y distribución de ingresos	460
Determinantes de la pobreza	463
Gasto social y políticas sociales	468
Crecimiento y pobreza	472
Referencias	476
Apéndice A.1. Perfiles de pobreza. Ecuador: 1975, 1979 y 1995	477
Apéndice A.2. Encuestas y medición de la pobreza	485

12. CAMBIO ESTRUCTURAL, POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y POBREZA EN EL SALVADOR 489

■ Alexander Segovia

Principales resultados	489
Tendencias de largo plazo de la economía salvadoreña	491
El fin de la economía agroexportadora	491
El tránsito de una economía agroexportadora a una economía de servicios	494
El paso de una sociedad agraria a una más urbana	495
Dimensiones y características de la pobreza en El Salvador	496
La evolución de la pobreza durante el período 1980-1996	496
Hacia una caracterización de la pobreza en El Salvador	498
Las relaciones entre políticas macroeconómicas, patrón de crecimiento y pobreza	504
La crisis económica de los 80 y el manejo de una economía de guerra	505
La llegada de la paz y el ajuste expansivo de los años 90	510
La política social en los años 90	514
Escenario económico	515
Referencias	516
Anexos	526

13. REFORMA MACROECONÓMICA Y POBREZA EN JAMAICA: DESEMPEÑO Y PERSPECTIVAS 1989-2001 541

■ Damien King

Introducción	541
Pobreza en Jamaica	544
La evolución de la pobreza	544
La ubicación de la pobreza	545
El perfil de la pobreza	549
Cambios en la pobreza de 1989 a 1995	549
Por qué los pobres siguen siendo pobres	556
Políticas macroeconómicas	557

Liberalización	557
Estabilización	559
Políticas y pobreza	560
Fluctuaciones y distribución	560
Desempeño sectorial	564
Efectos Stolper-Samuelson	564
Política, crecimiento y perspectivas de la pobreza	567
Política y perspectivas de crecimiento	567
Pronósticos de la pobreza	569
Conclusión	571
Bibliografía	573

14. MÉXICO: EVOLUCIÓN ECONÓMICA, POBREZA Y DESIGUALDAD 575

■ Nora Claudia Lustig y Miguel Székely

Introducción	575
Evolución económica y desarrollo social: una panorámica del período de la posguerra	577
Evolución económica de 1950 a 1970: el desarrollo estabilizador	577
De 1970 a 1982: el fin del desarrollo estabilizador	578
De 1982 a 1988: los años del ajuste	579
De 1989 a 1995: la recuperación frustrada	580
Indicadores sociales, pobreza y desigualdad durante 1950-1990	583
La evolución de la pobreza y la desigualdad: 1984-1994	587
El perfil de la población en pobreza extrema	588
Las tendencias de la pobreza por región, ocupación y sector de actividad	588
La pobreza en el sector primario y en el sureste del país: ¿A qué se debió el aumento?	590
La desigualdad salarial: ¿A qué se debió el aumento?	592
La crisis de 1995 y los niveles de vida	594
Escenarios de crecimiento y reducción de la pobreza en el futuro	596
Conclusiones	598
Referencias	599
Apéndice	603
Anexo estadístico	606

15. EFECTO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES SOBRE LA POBREZA EN EL CASO DE NICARAGUA 613

■ Mario J. Arana y Juan F. Rocha

Introducción	613
--------------	-----

Antecedentes históricos del modelo económico social	617
Estructura del modelo económico	619
La distribución del ingreso	622
Perfil de la pobreza en Nicaragua de 1985 a 1993	624
Estudios anteriores	624
La incidencia de la pobreza en Nicaragua	629
Descomposición de los cambios en la pobreza entre 1985 y 1993	631
Macroeconomía y pobreza	634
El período de la década de los ochenta	634
El modelo de crecimiento, pobreza y distribución de ingreso del gobierno Sandinista	635
Aspectos monetarios-financieros	637
Aspectos estructurales	644
La dependencia externa	645
El período de los noventa	645
Política social, gasto social e indicadores de resultados	652
Sobre indicadores sociales de resultados	654
Perspectivas de crecimiento y la reducción de la pobreza	655
Anexo	664
16. POBREZA Y CRECIMIENTO DUAL EN PARAGUAY	669
■ Samuel Morley y Rob Vos	
Resumen	669
Introducción	670
Tendencias del crecimiento macroeconómico y sectorial	672
Pobreza y distribución del ingreso: conceptos y mediciones	678
Pobreza urbana y desigualdad	683
La elasticidad ingreso de la pobreza	683
Empleo y perfil de la pobreza urbana	685
El sector rural y la pobreza urbana	690
Pobreza rural	691
La relación entre el tamaño de la granja y la pobreza	694
Tendencias de la pobreza rural	699
Perspectivas de crecimiento y reducción de la pobreza	701
Referencias	705
Apéndice A.1. Líneas de pobreza y solidez de las estimaciones de la pobreza	707
17. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y POBREZA EN EL PERÚ	713
■ Adolfo Figueroa	
Introducción	713

Antecedentes históricos	713
Indicadores de niveles de ingresos y pobreza	713
Políticas globales	716
Perfiles de la pobreza: 1985-1994	717
Sobre la calidad de la información	717
Sobre el método de cálculo de la pobreza	718
Resultados	719
Marco teórico	721
Política macroeconómica, 1985-1996	724
Cambios en la política global	724
Desempeño macroeconómico	724
Relaciones macro-pobreza: resultados empíricos	729
Políticas sociales	732
Sugerencias sobre políticas	734
Referencias	739

**18. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES
SOBRE LA POBREZA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA 741**

■ Jaime Aristy Escuder y Andrés Dauhajre, hijo	
Tendencias macroeconómicas y sociales: 1970-1996	741
Descripción de la pobreza	743
Distribución de la renta	743
Pobreza: antecedentes	744
Líneas de pobreza	745
Estimaciones de los perfiles de pobreza	746
Descomposición de los cambios en los perfiles de la pobreza	750
Cambios en la pobreza: efecto crecimiento y efecto distribución	751
Evolución macroeconómica reciente	752
Modelos de política económica	752
Cambios estructurales	756
Escenarios para el futuro económico	757
Políticas sociales y ambiente social	757
Políticas sociales	757
Indicadores sociales	760
Efectos de los cambios económicos y sociales sobre los pobres	761
Salario mínimo, ingreso y pobreza	761
Relaciones interinstitucionales	762
Escenarios económicos	763
Recomendaciones de políticas económicas y sociales para la reducción de la pobreza	764
Anexo estadístico	765

Introducción

El BID, la CEPAL y el PNUD iniciaron, a finales de 1996, un proyecto en América Latina y el Caribe, con el objeto de analizar la relación entre las políticas macroeconómicas y la pobreza, durante el período 1980-96. Entonces no se sabía con claridad y de manera sistemática cuál era la relación entre estos dos tópicos, porque los estudios existentes se concentraban, en general, en el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el crecimiento y la estabilización. Los pocos, aunque valiosos, estudios que abordaban el tema de la pobreza presentaban un número reducido de países, las cifras utilizadas sólo cubrían hasta 1990 y no mostraban necesariamente las tendencias existentes en toda la región ¹. Los resultados que aparecen en estas páginas son el producto de un esfuerzo conjunto de las tres organizaciones mencionadas para hacer una serie de estudios de caso de diferentes países que fueran comparables entre sí y que arrojaran luz sobre las tendencias en la región.

Durante la llamada década perdida de los años 80, las economías de la región, afectadas por la crisis de la deuda externa y por desequilibrios macroeconómicos, se enfrentaron a una fuerte recesión. El número total de pobres y la incidencia de la pobreza aumentaron. Los países de la región adoptaron sucesivamente programas de estabilización y reforma estructural. Durante los años noventa, las economías latinoamericanas se estabilizaron e iniciaron un proceso de recuperación económica. Este estudio, entonces, tiene por objeto realizar una evaluación del estado de la pobreza a mediados de la nueva década que responda a las siguientes interrogantes: ¿cuántos son los pobres y cuáles son los factores que explican su presencia? ¿Estamos todavía inmersos en un proceso de aumento tanto del número de pobres como de la incidencia de la pobreza?

Todavía más importante, el proyecto analiza la relación entre los cambios en la política económica y los cambios en los niveles de pobreza durante los últimos quince a veinte años. ¿Ha sido la política económica llevada a cabo en la mayoría de los países de la región efectiva y eficiente en reducir la pobreza?

Lance Taylor y Samuel Morley elaboraron los lineamientos generales de una metodología común, que fue utilizada en los estudios de caso. La

1. Ver, por ejemplo: Morley, S. (1995): *Poverty and Inequality in Latin America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Ptsacharopoulos, G. et al (1993): *Poverty and Income Distribution in Latin American: The Story of the 1980s*. Human Resources Division, Report 27. World Bank, Washington, D. C.

selección de los países se hizo tratando de alcanzar una cobertura representativa de la región en su totalidad, tanto en términos del tamaño de la población y de las economías, como de la variedad de experiencias vividas durante las últimas dos décadas. Se dio prioridad a la selección de expertos nacionales para realizar los estudios respectivos. La carencia y/o falta de acceso a información estadística determinaron que algunos países fueran excluidos. Finalmente, se arribó a un grupo de quince países, que en su conjunto cubren el 90% de la población y, aproximadamente, otro tanto del Producto Bruto agregado de América Latina y el Caribe.

Durante el curso del proyecto se realizaron tres seminarios de trabajo con el objetivo de dar seguimiento a la marcha del mismo y asegurar que los estudios de países fueran comparables entre sí. Los estudios finales no son totalmente comparables ya que la diversidad de experiencias y la calidad variable de las estadísticas disponibles dificultan esa tarea. Por otro lado, las líneas de pobreza definidas en los distintos países no son estrictamente comparables y el ajuste de la información disponible en las cuentas nacionales y en las encuestas de hogares no es uniforme. En cada uno de los trabajos por país se aclaran los pasos seguidos en el análisis.

Los quince estudios de país tienen una estructura similar. En primer lugar, se presenta una historia simplificada del desarrollo macroeconómico durante el período 1980-96. Allí se tratan de identificar momentos de cambios significativos en las medidas de política económica. En segundo lugar, se realizan los análisis de las condiciones de pobreza en años seleccionados (determinados por la disponibilidad de encuestas de hogares de una cierta calidad y nivel de comparabilidad). También se estudian los cambios en los niveles de pobreza entre años seleccionados, tratando de descomponerlos en sus factores explicativos². Finalmente, se trata de establecer la relación entre los cambios en la política macroeconómica y los cambios en los niveles de pobreza y se presentan recomendaciones³. Algunos trabajos exploran escenarios alternativos para el futuro.

Este libro se inicia con tres artículos a manera de síntesis. En el primero (Ganuza/Taylor), se compara la relación entre políticas macroeconómicas y pobreza. En el segundo (Morley), se estiman los cambios en la pobreza durante el período 1989-96, se comparan los resultados de las distintas

2. Todos los estudios de país realizaron estos análisis utilizando técnicas basadas en la aplicación del llamado Índice de Foster, Greer y Torbecke.

3. En los estudios de país se utilizan indistintamente, por un lado, los conceptos de pobreza relativa, incidencia de la pobreza, pobreza total y, por otro, la denominación de pobreza extrema o indigencia.

descomposiciones por factores explicativos en los distintos países y se establecen relaciones con tipologías de reforma económica. En el tercero (Gammage), se presenta un análisis de los determinantes de género de la pobreza.

Los quince capítulos subsiguientes presentan los análisis de los países seleccionados, por orden alfabético.

Este libro nunca hubiera sido posible sin el esfuerzo y la calidad de los autores de los estudios por país. Durante el año de trabajo logró establecerse un verdadero espíritu de grupo. Barbara Stallings, por CEPAL, Samuel Morley, por el BID y Enrique Ganuza, por el PNUD coordinaron el proyecto a nombre de los co-patrocinadores. Lance Taylor fue el coordinador científico, junto con Samuel Morley. Andrés Solimano participó como asesor científico externo. Ricardo Paes de Barros y Roberto Frenkel contribuyeron con valiosísimos comentarios a los borradores finales del estudio.

Los editores de este libro quisieran, finalmente, agradecer a Enrique Iglesias, a Gert Rosenthal (Secretario Ejecutivo de CEPAL hasta fines de 1997) y a Fernando Zumbado por la confianza depositada en la coordinación del estudio, que se manifestó en la posibilidad de trabajar con total independencia de restricciones institucionales.

Maine, Santiago, Nueva York, abril de 1998

LANCE TAYLOR

SAMUEL MORLEY

ENRIQUE GANUZA

1. Política macroeconómica, pobreza y equidad en América Latina y El Caribe

Enrique Ganuza y Lance Taylor

INTRODUCCIÓN

Los ensayos de este volumen retoman una pregunta que se plantea con frecuencia, pero que rara vez se aborda empíricamente: ¿tienen los cambios en la política macroeconómica y los *shocks* macroeconómicos externos un impacto significativo sobre la pobreza y, más generalmente, sobre la desigualdad del ingreso? A lo largo de las dos décadas pasadas, para quince países de América Latina y El Caribe la respuesta inequívoca ha sido «sí». Específicamente, la reducción de la pobreza parece estar asociada generalmente con incrementos en el PIB y en el PIB per cápita, con reducciones en el desempleo y en la inflación, con incrementos en el salario mínimo, con reducciones en la desigualdad global y con incrementos (o al menos estabilidad) de la participación de los gastos sociales en el PIB. Los cambios en la pobreza también se vinculan con la migración rural-urbana e intersectorial y con desarrollos específicos entre amplios agregados sectoriales de «un dígito», tales como la agricultura y los servicios, algunos de los cuales son afectados por los cambios en el ambiente macroeconómico general.

Como se discutirá más adelante en la sección 3, las anteriores relaciones pueden ser observadas en «episodios macro» (limitados típicamente por cambios económicos sustanciales y/o por grandes reacondicionamientos políticos), tal y como los definen los autores de los trabajos nacionales que aparecen en esta publicación. A ese respecto, aparecen discusiones más detalladas en la sección 4 y en los trabajos mismos. Los países y períodos generales que se examinan incluyen: Argentina, 1974-96; Bolivia, 1980-96; Brasil, 1985-96; Chile, 1974-96; Colombia, 1978-95; Costa Rica, 1989-96; Cuba, 1989-96; República Dominicana, 1981-96; Ecuador, 1970-96; Jamaica, 1960-95; México, 1984-94; Nicaragua, 1980-93; Paraguay, 1970-96; Perú, 1985-95; y El Salvador, 1980-96.

En los análisis los autores identifican 49 episodios en total. Para 45 de ellos se estima la incidencia de la pobreza: en 26 casos permanece estable o aumenta, mientras que en los 19 restantes decrece. La muestra parece ser lo suficientemente amplia para permitir la comprensión de los procesos

distributivos que operan en los países. En esta discusión abordaremos tales vínculos, concentrándonos en la incidencia de la pobreza, medida en términos del ingreso. En el Capítulo 2 (en donde las interpretaciones de ciertos factores, particularmente las del significado de las «reformas» económicas, difieren de las expuestas aquí), se presentan los análisis complementarios de la incidencia de la pobreza y sus cambios a lo largo del tiempo. En el Capítulo 3 se sistematizan los efectos del género sobre la pobreza.

Sin embargo, antes de abordar los detalles empíricos, resulta razonable una breve presentación de las vertientes más importantes de la teoría establecida para el análisis de los mecanismos por los cuales el cambio macroeconómico puede afectar la distribución del ingreso y la pobreza. En la siguiente sección se discutirán cuatro de estos enfoques.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

Una tradición analítica, cuyo ejemplo es el famoso ensayo de Kuznets (1955), hace énfasis en los niveles de productividad y en los cambios dentro de los sectores (definidos de manera amplia) de la economía y los movimientos poblacionales (incluyendo grupos específicos como la juventud y las mujeres) entre esos sectores. Un tema extenso es la migración desde las áreas rurales hacia las urbanas, o desde sectores agrícolas a no agrícolas. Kuznets pensaba que los movimientos poblacionales de sectores igualitarios, de bajos ingresos, hacia los no igualitarios de altos ingresos, pueden asociarse con una desigualdad inicialmente creciente y luego decreciente, mientras aumenta el ingreso per cápita. Ciertas evidencias recientes (Bruno, Ravallion y Squire, 1996) ponen en duda este patrón simple, pero la visión subyacente sigue siendo influyente.

En efecto, un hallazgo importante de los estudios incluidos aquí es que la pobreza (particularmente la extrema) sigue siendo un fenómeno rural en muchos países. Ésta no se reduce inmediatamente con las migraciones hacia la ciudad. En ciertos casos, la pobreza rural se exacerba debido a que ciertos grupos son excluidos de los frutos del crecimiento de la productividad y del empleo, por ejemplo, las poblaciones indígenas de los Andes o quienes hablan el guaraní en Paraguay. No obstante, una mayor intensidad de la pobreza en aquellos hogares de jefatura femenina sólo parece ser importante en pocos países y, en ciertos casos, estos hogares parecen haber mejorado recientemente sus posiciones debido a la recepción de ingresos por remesas externas o al aumento del empleo en actividades de tipo «maquiladora».

Una segunda orientación teórica relaciona los cambios distributivos con los desarrollos macroeconómicos, tales como los mencionados más arriba –crecimiento más rápido del producto y menor desempleo, una inflación

más baja y los efectos de políticas dirigidas, tales como el aumento en el salario mínimo y el incremento del gasto social. ¿Cuáles son las fuerzas que han influido recientemente sobre tales desarrollos en América Latina y el Caribe? Es posible distinguir dos escenarios típicos simplificados.

El primero consiste en el aumento en la producción y en el empleo debido a la política fiscal expansiva y/o al relajamiento de las limitaciones impuestas por la disponibilidad de divisas. La inflación se dispara y/o la balanza de pagos se deteriora. Sobreviene un ciclo de «siga» y «pare» con la desaceleración fruto de la devaluación encaminada a reducir la creciente brecha comercial, y políticas fiscales y monetarias contractivas cuyo objetivo es disminuir tanto el déficit externo como la inflación. Los efectos sobre la pobreza dependen de los impactos diferenciales de los cambios en el empleo y la inflación. Durante los años ochenta, en muchos países la pobreza se hizo más profunda debido a las grandes reducciones de la producción inducidas por la crisis de la deuda y las reducciones del salario real relacionadas con la devaluación. Surgió así una acelerada inflación como mecanismo para reducir la demanda efectiva a los niveles de oferta limitados por la disponibilidad de divisas. Esto empeoró aún más la distribución del ingreso.

El segundo escenario es más relevante para los años noventa, cuando grandes flujos de capital, junto con una liberalización de las cuentas corrientes y de capital de la balanza de pagos, permitieron expansiones visibles del producto y del empleo. Las tasas de inflación decrecieron (en algunos casos dramáticamente) en respuesta a los programas de estabilización basados en la tasa de cambio. En los años 70, factores externos favorables (mejores términos de intercambio, exportaciones más altas, acceso a créditos bancarios) fueron de la mano con fenómenos similares.

En esos episodios es típico que la pobreza disminuya debido a un crecimiento más rápido de la producción, así como a un crecimiento más lento de la inflación y/o los aumentos en los salarios mínimos reales que sean permitidos por la estabilización de los precios. Sin embargo, los aumentos residuales en los precios internos frecuentemente conducen a una apreciación real (especialmente si la tasa de cambio nominal actúa como un ancla antiinflacionaria), con efectos posiblemente favorables sobre los salarios reales, pero con impactos adversos en la producción en sectores de bienes transables.

En última instancia, las autoridades pueden ser empujadas a adoptar políticas contractivas (recortes fiscales, altas tasas de interés, exacerbadas por los intentos de «esterilización» de los flujos de capital) para atacar los déficits comerciales crecientes. El retorno a ciclos de «siga» y «pare» es un peligro

real y presente, especialmente si las condiciones externas se deterioran como lo hicieron en la «crisis Tequila» de 1994-95.

Una tercera y reciente línea de análisis vincula los cambios en los pagos a las personas de bajos ingresos con cambios en la orientación comercial. Por ejemplo, siguiendo el teorema de Stolper-Samuelson (1941) se arguye con frecuencia que la liberalización del comercio induce un cambio en los precios relativos en favor de los bienes transables cuya producción es intensiva en el uso de trabajo altamente calificado, lo que, en consecuencia, afectaría a los pobres. De forma alternativa, puede haber cambios en la utilización de mano de obra con distintos niveles de calificación que actúen en contra de los trabajadores de bajos salarios debido al sesgo de los cambios técnicos.

Estos temas son abordados por algunos ensayos de la presente colección arribando a diferentes conclusiones. Un hallazgo es que en algunos países la liberalización del comercio junto con la apreciación real del tipo de cambio condujeron a incrementos de productividad en sectores de bienes transables, con efectos adversos en el empleo y en el salario de los escasamente calificados. Un resultado relacionado es que la liberalización puede reducir la desigualdad al mismo tiempo que provoca pérdidas sustanciales en el ingreso de sectores previamente protegidos, como por ejemplo, la agricultura en Colombia. Finalmente, hay que enfatizar que las condiciones iniciales pueden afectar significativamente estos asuntos. El crecimiento de las exportaciones que hacen uso de mano de obra relativamente calificada puede ser el resultado de la inversión externa, atraída más bien por una capacidad industrial y de infraestructura existentes que por los cambios de orientación de las políticas *per se*.

La vertiente teórica se basa en el concepto de «capital humano», o la correlación positiva observada universalmente entre niveles de educación e ingreso (y presumiblemente productividad) tanto de individuos como de hogares activos en la fuerza laboral. Dos cualificaciones macroeconómicas son pertinentes con respecto a esta observación de nivel micro.

En primer lugar, la inversión creciente en capital humano (mayor escolaridad, mejor provisión en salud, etc.) estará asociada infaliblemente con un crecimiento más acelerado en el ingreso y con reducciones en la pobreza únicamente cuando la fuerza laboral en la economía esté empleada prácticamente en su totalidad. Si hay caídas en la producción y el empleo, los mejores niveles en el capital humano total no beneficiarán a los segmentos de la población que estén desempleados o que sean forzados a trabajar (o a asumir estrategias de subsistencia) por debajo de sus niveles de calificación. A lo largo de la «década perdida» de los años 80, por ejemplo, el lento crecimiento del PIB (debido esencialmente a la escasez de recursos

externos) significó que una escolaridad extra no repercutiera en aumentos del ingreso.

Segundo, durante esa misma década, la emergencia fiscal condujo a un gasto social muy reducido. Por ende, cuando se levantaron las restricciones externas debido a los crecientes flujos de capital en los años 90, las capacidades de muchas personas de generar ingreso fueron menores de lo que pudieron haber sido. La interacción de la provisión de «capacidades» humanas (Sen, 1992) por el lado de la oferta y su efectivización a través de niveles adecuados de demanda agregada es compleja y figura en la mayoría de los estudios por país.

UNA TIPOLOGÍA DE LOS EPISODIOS NACIONALES Y SUS CORRELACIONES CON LA POBREZA

Las recientes historias macroeconómicas de la mayoría de los países de la muestra pueden analizarse en términos de los dos escenarios típicos simplificados más arriba, junto con desarrollos locales más específicos.

El patrón «general» sería el segmento «siga » del primer escenario en los años setenta, un segmento «pare» hasta fines de los ochenta y, de allí en adelante, el segundo escenario a medida que regresaron los flujos de capital. En términos generales, nueve países siguieron estas dinámicas –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. De las seis naciones restantes, Cuba atravesó por una versión socialista del escenario uno después de finales de los ochenta, con una recuperación a mediados de los noventa. La República Dominicana ha experimentado desde el inicio de los ochenta amplias fluctuaciones de producción originadas en cambios fiscales. Jamaica ha estado sumida en un crecimiento negativo del PIB per cápita desde comienzos de los setenta. El crecimiento total (pero no el per cápita) en Paraguay ha sido por lo general positivo, impulsado por inversiones masivas antes de 1980 y luego, en los años noventa, por el comercio mayorista y la expansión de servicios, así como por un crecimiento en las exportaciones agrícolas. La escena macroeconómica en El Salvador y Nicaragua ha estado fuertemente influida por las guerras y los cambios políticos profundos.

El Cuadro 1 presenta resúmenes más detallados de la historia de estos países bajo la forma de episodios definidos por los autores. Como lo indican las líneas descriptivas, estos períodos están demarcados por cambios en la orientación de la política económica, *shocks* macroeconómicos (en su gran medida externos) e importantes realineamientos políticos. En esta sección discutiremos, por un lado, las direcciones del cambio de los índices de pobreza dentro de los episodios y, por el otro, indicadores distributivos y macroeconómicos de carácter

Cuadro 1: Comportamiento principales variables macroeconómicas y pobreza, p

País										
Periodo macroeconómico		Línea de Pobreza	PIB	PIB/capita	Gini	Pobreza relativa	Pobreza Extrema	Sal. mín. real	Sal. prom. real	Desempleo
Argentina										
1974-80	Estabilización con liberalización	74,80, 86,	(+)	(=)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)
1980-86	ajuste caótico y estabilización	91, 94, 96	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1986-91	hacia la hiperinflación		(=)	(-)	(+)	(=)	(=)	(-)	(-)	(+)
1991-94	Estabilización y reforma estructural		(+)	(+)	(=)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
1994-96	Tequila y recuperación		(=)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
Cuba										
1989-93	shock externo y ajuste	88, 95, 96	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)
1993-95	cambios estructurales		(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)
1995-96	Consolidación		(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
Colombia										
1978-91	crisis y recuperación en los 80s	78, 91, 95	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)
1991-95	Apertura y reformas estructurales		(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)
Brasil										
1985-88	Estabilización «Cruzado»	76, 80, 81	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
1988-90	Desigualdad	82, 85, 86	(=)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1990-92	Recesión	87, 88, 89	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)
1993-95	alta inflación	90, 91, 92	(+)	(+)	(+)	(=)	(=)	(-)	(-)	(+)
1995-96	Plan «Real»	93, 94, 95	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)
México										
1984-89	Ajuste	84, 89, 92,	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1989-94	Recuperación frustrada	93, 94	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)
Chile										
1974-85	Reformas	87, 90, 92,	(+)	(=)	(-)	(+)	(+)	(=)	(+)	(+)
1986-96	Crecimiento	94, (96)	(+)	(+)	(=)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
Ecuador										
1970-82	pobreza y enfermedad holandesa	75, 79, 88,	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)
1983-91	ajuste sin estabilidad ni reforma	89, 90, 91,	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)
1992-96	liberalización sin transformación estructural	92, 93, 94,95	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)
Costa Rica										
1980-82	crisis y ajuste no planeado	80, 81, 82,	(-)	(-)	(=)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1983-85	estabilización y ajuste expansivo	83, 84, 85,	(+)	(+)	(=)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
1986-90	ajuste estructura productiva	86, 87, 88,	(+)	(+)	(=)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)
1991-95	ajuste estructural y reforma del Estado	89, 90, 91,	(+)	(+)	(=)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
		92, 93, 94,95								
Jamaica										
1960-72	Industrialización por invitación	89, 95	(+)	(+)		(-)				
1973-80	populismo de estado		(-)	(-)	(+)	(+)			(+)	(-)
1981-88	pragmatismo de estado		(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	no	(-)	(+)
1989-95	reformas económicas		(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(=)
República Dominicana										
1981-86	Estabilización	86, 89, 92	(+)	(-)	(+)			(-)		(+)
1987-89	expansión y crisis		(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1990-96	Estabilización		(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)
Perú										
1985-90	García	85/86, 94	(-)	(-)		(+?)		(-)	(-)	(+)
1990-95	Fujimori		(+)	(+)		(+?)		(-)	(+)	(+)
Paraguay										
1970-80	crecimiento liderado por la inversión	80, 92, 95	(+)	(+)				(-)	(-)	(-)
1982-83	crisis BdP/ fin boom de inversión		(-)	(-)	(=)					(+)
1984-90	recuperación lenta/ macroecon estable		(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
1990-96	recesión urbana/perdida ventaja comparat		(+)	(=)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)
Bolivia										
1980-85	agotamiento del modelo y crisis	76(NBI)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1985-87	estabilización y ajuste	92(NBI)	(=)	(-)	(+)	(+)	(=)	(=)	(+)	(-)
1987-92	reformas estructurales	90, 91, 92	(+)	(+)	(-)	(=)	(+)	(+)	(+)	(-)
1992-96	Recuperación	93, 94	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)
El Salvador										
1980-90	economía de guerra y crisis económica	85, 91/92,	(-)	(-)		(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
1990-95	paz y ajuste expansivo	96	(+)	(+)		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
1995-96	nueva estrategia, agotam. Crec. Adentro		(-)	(=)		(+)	(+)	(-)	(-)	(+)
Nicaragua										
1980-85	politica expansiva del sandinismo	85, 93	(+)	(+)				(+)	(+)	(-)
1985-90	ajuste sin exito sandinista		(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)
1990-93	ajuste ortodoxo sin crecimiento		(-)	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)

(+/-/=) indican dirección del cambio; (f) Información para el momento mas cercano; genero indica si la pobreza masc/tem, de acuerdo al jefe de hogar es una variable explicativa

macroeconómico

cambio- real	gasto soc/PIB	género	inflación	t. interés real	Invers/PIB	Cons/PIB	productiv. trabajo	utilizac. capacidad	Xp- MP	pobreza relativa (%)			
										1980	1985	1990	1996
(-)	(+)	si	(+)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(-)	13.9	17	17.5	20.8
(+)	(+)	si	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)				
(-)	(=)	si	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(=)	(=)				
(-)	(+)	si	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)				
(=)	(=)	si	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)				
(+)	(-)	no	(+)	(=)			(-)	(-)	(-)		4.3	20.11	11.5
(-)	(-)	no	(-)	(+)			(+)	(+)	(+)				
(-)	(+)	no	(-)	(+)			(+)	(+)	(+)				
(-)	(+)	no	(+)	(+)	(=)	(-)	(+)	(+)	(-)	57.7		58.5	52.5
(-)	(+)	si	(-)	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)				
(-)	(+)	no	(+)	(-)	(=)	(+)	(=)	(+)	(-)		62.4	58.4	61
(=)	(-)	no	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(=)	(+)				
(-)	(-)	no	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)				
(-)	(-)	no	(+)	(=)	(+)	(=)	(+)	(+)	(-)				
(=)	(=)	no	(-)	(+)	(=)	(+)	(+)	(+)	(-)				
(-)	(=)	si	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)		(+)	34.01	28.5	32.6	31.8
(+)	(+)	si	(-)	(-)	(-)	(-)			(-)				
(+)	(+)	no	(-)	(-)	(=)	(+)	(-)	(-)	(+)		45.1	38.6	23.2
(-)	(-)	no	(-)	(=)	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)				
(+)	+		(-)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)		78		62
(-)	-	si	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)				
(+)	+	si	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)				
(+)	(-)	no	(+)	(-)	(=)	(-)	(-)	(-)	(+)	28.4	33.8	27.1	21.5
(+)	(+)	si	(-)	(+)	(-)	(=)	(+)	(+)	(-)				
(+)	(+)	si	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)				
(+)	(-)	si	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)				
		si	(+)							34.21		37.5	50.2
(-)		no	(+)										
(+)		no	(-)	(+)					(-)				
(+)		no	(+)	(+)					(-)				
(+)	(-)	si	(-)	(-)	(-)	(-)			(-)		22	30.9	18.2
(=)	(-)	si	(+)	(-)	(+)	(+)			(-)				
(-)	(+)	si	(-)	(+)	(+)	(+)			(-)				
(-)	(-)	no	(+)	(-)	(-)	(+)			(+)		25.8		33.5
(-)	(+)	no	(-)	(+)	(+)	(-)			(-)				
(+)			(+)	(-)	(+)	(=)				50.8	46.5	31.5	20.8
(+)			(+)	(-)	(-)	(-)							
(+)			(-)	(-)	(=)	(=)							
(+)	(+)		(+)	(+)	(+)	(+)							
(-)	(+)		(+)	(-)	(-)	(+)			(-)		51.5	53.3	45.1
(+)	(-)	si	(-)	(+)	(=)	(+)			(-)				
(+)	(-)	si	(=)	(-)	(+)	(-)			(=)				
(+)	(-)	si	(-)	(-)	(=)	(-)			(=)				
(+)	(-)	no	(+)	(-)	(-)	(-)			(-)	50	44.2	31.5	30.3
(+)	(+)	no	(-)	(+)	(+)	(+)			(+)				
(+)	(+)	no	(-)	(+)	(-)	(-)			(-)				
(-)	(+)	no	(+)	(-)	(+)	(+)			(-)		42.8	68.3	
(-)	(-)	no	(+)	(-)	(+)	(-)			(-)				
(+)	(-)	no	(-)	(+)	(-)	(-)			(-)				

tante de pobreza relativa; Xp-Mp es el saldo en cuenta corriente; todas las variables estan en términos reales

amplio. El objetivo es descubrir las relaciones entre los movimientos de estas variables al interior de períodos de tiempo macroeconómicamente homogéneos. El análisis se nutre de las teorías delineadas arriba y se complementa con las discusiones de la sección 4 y especialmente con los capítulos por países. No es su propósito «probar» las teorías o las relaciones causales *per se*, sino más bien seguir a Geertz (1973) en la presentación de «descripciones gruesas» de cómo interactúan la pobreza y los movimientos macroeconómicos.

La dirección de los movimientos de los indicadores distributivos y macroeconómicos se señala en la tabla por las entradas (+), (=) y (-), mientras que los detalles se explican en las notas. También se indican aquellos años para los que están disponibles los estimativos de incidencia de la pobreza. Se suministra la dirección de los cambios en la incidencia de la pobreza «moderada» (o «relativa», al decir de algunos de los estudios) y la «extrema», junto con los niveles de incidencia de la pobreza moderada en los años clave (por lo general utilizando una línea de pobreza de US\$60 mensuales de ingreso per cápita para cada miembro de un hogar). Completan la presentación las direcciones de los movimientos de hasta 16 variables macroeconómicas durante los episodios.

El Cuadro 2 resume las direcciones del cambio en la incidencia de la pobreza relativa durante los episodios, junto con variaciones asociadas en 11 indicadores macroeconómicos clave. En el Cuadro 1 se encuentran disponibles los estimados de pobreza para 45 de los 49 episodios. La incidencia permaneció invariable o aumentó en 26 episodios y disminuyó en los otros 19. Las siguientes observaciones pueden leerse a partir de esa tabla.

Hay una relación inversa fuerte entre cambios en la incidencia de la pobreza y cambios en el PIB per cápita: en 36 (o el 80 por ciento) de los casos, estos indicadores se mueven en direcciones opuestas. La relación es más fuerte entre disminuciones en la incidencia de la pobreza y aumentos en el PIB per cápita (18 episodios de un total de 19). Siguiendo una relación macroeconómica bien conocida en los llamados modelos de dos y tres brechas (Taylor, 1994), los aumentos en la producción van con frecuencia de la mano con balanzas comerciales en declive. Las disminuciones en la incidencia de la pobreza están asociadas con déficit comerciales crecientes en 11 casos. En nueve de ellos aumentó el PIB per cápita.

En el 73 por ciento de los episodios para los que hay información existe una relación inversa entre cambios en los salarios mínimos e incidencia de la pobreza. La misma relación, con casi la misma intensidad, existe entre las variaciones en la incidencia y los salarios promedio reales.

Cuadro 2. Cambios en la incidencia de la pobreza (pobreza relativa) por episodios macro y sus vínculos con las variables macro claves

Número/ Tipo Cambio	Signo de correl.	PIB	PIB p. cáp.	Salario mín.	Salario rel.	Desempleo	Gini	Gasto social		Tasa de inter. real	Xp-Mp	Tasa de Cambio real
								PIB	Inflación			
(+) 23	(+)/(=)	13	7	5	7	18	14	9	15	13	9	14
	(-)	9	16	15	14	5	2	9	8	8	13	9
	n.d.	1	0	3	2	0	7	5	0	2	1	0
(=) 3	(+)	2	1	1	1	2	2	0	1	1	0	1
	(=)	1	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0
	(-)	0	2	2	2	0	1	2	1	1	1	2
(+)/=(26	(+)/(=)	16	8	6	8	21	16	10	17	15	11	15
	(-)	9	18	17	16	5	3	11	9	9	14	11
	n.d.	1	0	3	2	0	7	5	0	2	1	0
(-) 19	(+)/(=)	18	18	13	14	7	11	12	5	11	5	10
	(-)	1	1	5	4	11	6	6	14	7	11	8
	n.d.	0	0	1	1	1	2	1	0	1	3	1

Nota: pobreza relativa/incidencia de la pobreza. Número de casos y dirección del cambio

(+) 23

(=) 3

(-) 19

n.d.: 4

Total: 49

También en el 73 por ciento de los casos el desempleo y la incidencia de la pobreza se mueven en la misma dirección. La relación es más fuerte entre aumentos en desempleo y pobreza.

Hay una muy fuerte relación entre los aumentos en la incidencia de la pobreza y los coeficientes de Gini (16 de 18 casos en los que están disponibles los datos). La relación es considerablemente más débil para las disminuciones en las dos variables.

Existe una relación positiva entre los cambios en la pobreza y la tasa de inflación en el 70 por ciento de los episodios. El vínculo es más fuerte entre las reducciones de estos dos indicadores.

Cuando se comparan los episodios, hay una débil relación inversa entre los cambios en la incidencia de la pobreza y las variaciones en el gasto social como proporción del PIB. La naturaleza de la periodización hace imposible el examen de los vínculos entre los cambios en la incidencia de la pobreza y los cambios en el gasto social en años anteriores, a pesar de que varios de los autores nacionales discuten tales relaciones.

No hay correlaciones fuertes entre la incidencia de la pobreza y las variaciones en tasas de interés reales y tasas de cambio reales. El género, definido en términos de la jefatura masculina/femenina del hogar, no es una

variable explicativa relevante para los cambios en la pobreza relativa en 23 de un total de 42 episodios.

RELACIONES IMPORTANTES A ESCALA NACIONAL

El siguiente paso es añadir historia a estas correlaciones mediante el examen más detallado de los desarrollos macroeconómicos y los cambios en la pobreza en cada país. Los siguientes resúmenes se realizaron con base en los trabajos nacionales y fueron revisados por sus autores.

Argentina

La historia macroeconómica en Argentina ha sido complicada por los sucesivos intentos de estabilizar la inflación. En el período que cubre el estudio hubo una fase de liberalización del comercio combinada con una reducción previamente anunciada (o «activa») del ritmo de la depreciación de la tasa de cambio a fines de los setenta; un subsiguiente quiebre de este intento debido a la apreciación real del tipo de cambio por la fuga de capitales; el inicio de la crisis de la deuda (un «pare» rápido de acuerdo al escenario uno) seguido por un congelamiento de las tasas de cambio y del salario en australes a mediados de los ochenta; el fracaso de tal paquete y la carrera hacia la hiperinflación a fines de los ochenta; un cambio al escenario dos y a la liberalización, combinado con estabilización basada en el congelamiento de la tasa de cambio y una «convertibilidad» libre del peso; y, finalmente, la crisis Tequila y la recuperación.

Sólo hay datos disponibles para la pobreza en el Gran Buenos Aires, donde el porcentaje de los hogares que reciben menos de US\$60 mensuales de ingreso per cápita ha aumentado constantemente de 3 por ciento en 1974 a 13 por ciento en 1996. De los países discutidos en este volumen, sólo Jamaica muestra un crecimiento secular comparable en la incidencia de la pobreza. Buena parte del aumento de la pobreza en Argentina en los años ochenta puede atribuirse a la caída de los ingresos y a una cada vez más inequitativa distribución –resultado de la crisis de la deuda y de los frustrados intentos por controlar la inflación.

La incidencia de la pobreza fue estable durante los inicios de los noventa, debido principalmente al crecimiento del desempleo, a pesar de un vigoroso crecimiento de la producción (hubo un crecimiento en la productividad muy rápido en las actividades del sector formal). La reciente recesión nuevamente aumentó la incidencia de la pobreza, añadiendo la caída de los salarios reales a un desempleo incluso más alto. Entre distintos grupos sociales, la pobreza se concentró entre los menos educados, los jubilados y los desempleados. A pesar de que los ingresos de las mujeres en los distintos sectores varían entre un 50 por ciento y un 80 por ciento del ingreso de los hombres, no hay una diferencia

importante en las tasas de pobreza entre los hogares de jefatura masculina y aquéllos de jefatura femenina.

Bolivia

Durante el período 1970-1976 la economía creció casi 6 por ciento al año, pero la expansión de la producción se desaceleró dramáticamente, mientras disminuía la exportación de materias primas y decrecían los flujos de capital. La creciente restricción impuesta por la escasa disponibilidad de divisas, el aumento de la desigualdad del ingreso y las tensiones sociales en aumento dispararon una hiperinflación que se estabilizó ortodoxamente después de 1985. Una vez estabilizados los precios, se tomaron vastas medidas tendientes a la liberalización económica, lo cual hace de Bolivia un «reformador precoz».

Los frutos de este esfuerzo fueron modestos: las exportaciones registradas han aumentado lentamente, mientras que desde fines de los ochenta el PIB per cápita ha crecido en alrededor del 1,3 por ciento al año en promedio, sin mayores fluctuaciones en la composición de la producción por sectores. Hay una constante migración del campo a la ciudad, aunque cerca del 40 por ciento de la población es todavía rural, y la agricultura da cuenta del 15 por ciento del PIB. El índice de salario real (urbano) creció 2,2 por ciento al año durante los noventa, mientras los términos de intercambio agrícolas cayeron en alrededor del seis por ciento anual. A pesar de que el ingreso ha crecido en términos per cápita, también es cierto que ha tendido a concentrarse en las áreas urbanas. En el campo ha sido cada vez más visible una economía dual, con el surgimiento de un sector agroexportador moderno con la comercialización de la coca en las tierras bajas cercanas a Santa Cruz y la persistencia de una pobreza profunda entre la población indígena de los Andes. El ingreso per cápita puede haberse deteriorado recientemente en el altiplano, pues sus residentes son excluidos de muchas maneras de la economía moderna.

Tan solo hay disponible información detallada sobre pobreza medida por el ingreso para las principales ciudades en los ochenta y los noventa. Con base en los datos no-ajustados de encuestas de hogares tales como los reportados en el trabajo nacional, parece que entre 1990 y 1994 la incidencia de la pobreza urbana cayó de 52 a 45 por ciento, de acuerdo con las líneas nacionales de pobreza, siendo la principal causa de ello el crecimiento total del ingreso. Otros estudios, tal como el de Vos, Lee y Mejía (1997), utilizan datos de consumo o ingreso en hogares ajustados por subdeclaración y concluyen que la incidencia de la pobreza permaneció estable o incluso aumentó (es decir, el empeoramiento de la desigualdad urbana contrarrestó el crecimiento del ingreso per cápita). Entre los grupos poblacionales, los

pobres se concentran en grandes hogares, donde el jefe ha alcanzado bajos niveles de educación, es desempleado y/o no habla español. El género de la cabeza del hogar no tiene un papel significativo en la explicación de la incidencia de la pobreza.

Brasil

El recuento macro es similar al argentino, con un panorama de recesión combinado con inflación luego del *shock* de la deuda. Luego del fracaso del plan de estabilización Cruzado en 1986, la desigualdad aumentó (el coeficiente de Gini fue 0.605 en 1985 y 0.62 en 1995), la producción per cápita creció en cerca del 0,2 por ciento anual y la inflación se aceleró hasta niveles muy altos al inicio de los noventa. El plan Real señaló una exitosa estabilización de la inflación de acuerdo a las líneas generales del escenario dos, empezando a mediados de 1994.

Al observar grupos poblacionales específicos, la incidencia total de la pobreza (o el porcentaje de los miembros del grupo que son pobres) parece ser más alta entre negros e indígenas, habitantes de áreas rurales y/o de las regiones norte y noreste, así como en hogares de jefatura femenina y entre los analfabetos. En una población grande y diversa, el mayor número de pobres se encuentra entre los negros y los escasamente educados. Cerca de un cuarto de los pobres vive en el Brasil rural, mientras el resto lo hace en áreas urbanas y metropolitanas.

Las ecuaciones de regresión basadas en encuestas mensuales sobre fuerza laboral en seis áreas metropolitanas sugieren que salarios mínimos crecientes aumentan los ingresos de los pobres. Un análisis detallado de los efectos del plan Real provee una ilustración fascinante. A mediados de 1994, el impacto de las bajas tasas de inflación sobre el ingreso de los hogares pobres a través de reducciones del impuesto de inflación y otros mecanismos de ahorro forzado fue limitado, aunque hubo aumento en el consumo agregado derivado de una función de demanda agregada «liderada por los salarios» (como había sido anticipado). Sin embargo, las tasas de pobreza cayeron sustancialmente luego de un aumento del 43 por ciento en el salario mínimo en mayo de 1995. El verdadero beneficio distributivo de la estabilización Real es que hizo posible un vasto aumento en el salario mínimo sin fuertes repercusiones inflacionarias. Si el ciclo «siga-pare» subsiguiente según las líneas descritas arriba en relación con el escenario dos y/o los efectos de cambios en la utilización de mano de obra con distintos niveles de calificación asociados con la liberalización del comercio harán más difícil una reducción de la pobreza en un futuro son algunas preguntas importantes para resolver en el futuro.

Chile

Luego de un muy difícil período de transición que comenzó al inicio de los setenta, para mediados de los ochenta Chile había consolidado un patrón de crecimiento relativamente estable y rápido, liderado por la exportación de materias primas diversificadas. El crecimiento tomó impulso luego de que al iniciar aquella década se rebajara una tasa de inflación del 25 por ciento anual cuando se abolió la indexación formal del salario real, es decir que los salarios monetarios, en lugar de la tasa de cambio como sucedía en las descripciones de nuestro escenario dos, servían como «ancla nominal» (a lo largo de 1987 los salarios mínimos reales cayeron de niveles que eran ya bajos y retornaron a los de 1984 tan solo en 1989). La economía había sido sustancialmente desregulada durante la década precedente. El apoyo paralelo de divisas por parte de agencias internacionales (tanto como los ingresos sustanciales derivados de la exportación de las minas de cobre de propiedad pública) ayudaron a equilibrar los peores impactos fiscales y de balanza de pagos de la crisis de deuda. En los noventa las autoridades erigieron barreras contra los flujos de capital, de tal manera que Chile no se vió afectado tan negativamente como otros países de la región por la apreciación de la tasa de cambio.

Con un crecimiento sostenido de la producción y del empleo, acompañado por los salarios mínimos aumentando más rápidamente la productividad laboral (en promedio 4,9 por ciento vs. 3,7 por ciento, respectivamente, entre 1987 y 1996), la incidencia de la pobreza en áreas urbanas y rurales (con una línea de pobreza de US\$60 mensuales) cayó de 44 por ciento a 28 por ciento y de 51 por ciento a 29 por ciento, respectivamente, entre 1987 y 1994. Por sectores ocupacionales, sin embargo, los resultados fueron más bien diferentes. En 1987, el 32 por ciento de los pobres y el 25 por ciento del total de la población estaban en el sector primario (fundamentalmente agrícola); en 1994 estas cifras fueron del 41 por ciento y el 27 por ciento. Mientras tanto, los servicios tuvieron una participación estable en toda la población (48% en 1987 y 46% en 1994), pero en la población pobre cayeron de 39 a 33 por ciento.

La paradoja aparente de un crecimiento de la pobreza agrícola y una disminución de la rural, puede tal vez explicarse por la migración de personas desde el campo hacia ciertos centros urbanos pequeños, que proveen mejores servicios sociales, al tiempo que retienen sus empleos en el agro. Durante los noventa el valor agregado de la agricultura creció en 4,8 por ciento al año y el empleo cayó a una tasa del 0,8 por ciento. A pesar del aumento en los salarios mínimos, estas pérdidas de empleos y el fracaso en mantener los pagos en términos reales al factor trabajo en consonancia con el

crecimiento rápido de la productividad laboral ayudan a explicar la persistencia de la pobreza en el sector. Aún está por verse si el crecimiento en el empleo en sectores no agrícolas podrá aliviar este problema con el paso del tiempo.

Colombia

Durante los años ochenta, Colombia fue más exitosa que la mayoría de los países latinoamericanos en evitar los peores impactos de la crisis de la deuda. El crecimiento del PIB fue del orden del 2 por ciento anual durante la primera mitad de la década, pero después se reanimó gracias a una corta bonanza cafetera en 1986 y, luego, al aumento de las exportaciones minerales y no tradicionales. En 1990 se inició una amplia reforma económica, junto con aumentos en el gasto social. Se aceleró el crecimiento de la producción (especialmente en sectores no transables mientras se apreciaba la tasa de cambio real) con el consecuente deterioro en la cuenta de comercio exterior. En 1995-1996 sobrevino una fase de «pare» «a la colombiana» (crecimiento de la producción del 2 por ciento).

Junto a estas líneas kuznetsianas amplias, aquellas fluctuaciones macro permanecieron subyacentemente fuertes, pero con cambios autocompensadores de carácter parcial en la generación del ingreso y en la distribución a nivel sectorial. En el período 1978-1988, la desigualdad del ingreso se amplió en áreas rurales y se redujo en las urbanas (esto último como respuesta parcial a los esfuerzos educativos generalizados durante los años setenta y a las crecientes tasas de participación femenina). Los ingresos por trabajador cayeron, pero el crecimiento del empleo y una mayor cantidad de empleos para las mujeres permitieron que los niveles de ingreso de los hogares aumentaran, especialmente para los pobres en las áreas urbanas. Con una línea de pobreza de US\$60 mensuales, la incidencia de la pobreza urbana cayó de 16 por ciento en 1978 al 8 por ciento en 1988, mientras la incidencia de la pobreza rural creció del 31 por ciento al 36 por ciento, al tiempo que la protección al comercio beneficiaba a los agricultores acomodados.

Luego de un interregno entre 1988 y 1991, estas tendencias se invirtieron con la reforma y el rápido crecimiento de la demanda efectiva. El coeficiente urbano de Gini creció en cuatro o cinco puntos porcentuales entre 1988 y 1995, parcialmente como respuesta a los cambios en la utilización de mano de obra con distintos niveles de calificación y/o a los efectos Stolper-Samuelson asociados con la liberalización del comercio. ¡El Gini rural cayó en 13 puntos! Los ingresos de hogares urbanos crecieron en 3,1 por ciento al año, mientras los rurales cayeron a una tasa del 2,5 por ciento, al mismo tiempo que la agricultura atravesaba por una crisis causada por la

liberalización del comercio y la apreciación de la tasa de cambio. La incidencia de la pobreza urbana saltó hasta el 11 por ciento en 1991, pero luego declinó nuevamente a 7 por ciento en 1995, como respuesta al crecimiento en el ingreso de los hogares. La incidencia de la pobreza rural cayó sostenidamente hasta 25 por ciento en 1995, debido a la mejora en la distribución del ingreso en la agricultura. La clase media rural pagó el precio de la liberalización del comercio.

Costa Rica

La economía sufrió el mayor impacto del *shock* de la deuda durante los años 1980-1982, cuando la caída del PIB promedió un -2,9 por ciento anual, en contraste con una tasa histórica de crecimiento del 6,1 por ciento. Con el acceso renovado a recursos extranjeros (la mayoría provenientes de los Estados Unidos como respuesta a la victoria sandinista en la vecina Nicaragua), la economía creció entonces en cerca del 3,9 por ciento anual entre 1983 y 1985, y en 4,6 por ciento de allí en adelante. La participación de la agricultura en la producción cayó de 22 por ciento a comienzos de los ochenta hasta 16 por ciento a mediados de los noventa, con una participación expansiva de los servicios como contrapartida (la participación de la industria permaneció estable en cerca del 20 por ciento).

Costa Rica ha aplicado desde hace tiempo políticas sociales brillantes y la pobreza ha respondido de acuerdo con ellas. La incidencia total de pobreza aumentó al inicio de los ochenta como respuesta al *shock* de la deuda, pero desde entonces declinó en forma constante. Con una línea de pobreza de US\$60 mensuales, la incidencia urbana cayó desde 10,2 por ciento a 7,5 por ciento entre 1987 y 1996, y la incidencia rural desde 31,0 por ciento hasta 23,6 por ciento. El salario mínimo real creció constantemente en el mismo período. Por ende, la incidencia de la pobreza y el salario mínimo guardan una correlación fuertemente inversa. En agricultura, los salarios reales crecieron en 0,7 por ciento anual durante el período, si se lo compara con el 0,3 por ciento en el sector privado no agrícola. Junto con los precios crecientes de las agroexportaciones tradicionales (especialmente banano y café), cuya producción es en parte realizada por pequeños propietarios, esta tendencia salarial ayudó a reducir la pobreza rural. Finalmente, el aumento en transferencias públicas (la mayoría jubilados) aumentó los ingresos tanto de los pobres como de los no pobres durante los noventa.

Cuba

El modelo socialista fue la base para el visible crecimiento de la producción a mediados de los ochenta –las tasas promedio fueron 6,5 por ciento para 1971-80, y 8,5 por ciento para 1981-85. De allí en adelante, una restricción externa creciente y el aumento del déficit fiscal se asociaron con

un crecimiento de tan solo 0,7 por ciento anual entre 1986 y 1989. El gran choque externo vino entre 1989 y 1992, cuando el porcentaje de las importaciones en relación al PIB cayó desde 29 por ciento al 12 por ciento, mientras el PIB per cápita bajó en 24 por ciento. Las autoridades optaron por mantener estables tanto el empleo como el salario nominal, de tal manera que el impacto de la crisis pudiera ser distribuido con mayor equidad. En consecuencia, la productividad del trabajo y los salarios reales bajaron de la mano con el PIB per cápita. Con una canasta sustancial de bienes «esenciales» provista mediante el preexistente sistema de racionamiento, los precios de los bienes de libre comercio debieron aumentar para forzar a la reducción del salario real. El índice de precios para los mercados informales creció en la ciudad de La Habana de 100 en 1987 a 510 en 1992, y 1.553 en 1993.

Un mayor acceso a divisas extranjeras a través del turismo y otras exportaciones permitieron una recuperación gradual del PIB per cápita después de 1993 –su tasa de crecimiento fue de 3,2 por ciento al año, 1993-1996. Los precios en los mercados informales disminuyeron (el índice era 555 en 1996 en La Habana), mientras la oferta de productos aumentaba. Los ingresos de hogares aumentaron debido a la transferencia de tierras del Estado a los campesinos, al incremento del autoempleo, a la apertura de mercados libres y al acceso de mayor cantidad de cubanos a divisas debido a las remesas y al turismo.

Cuba lleva ya tiempo gozando de estándares sociales altos y en constante mejoría. La red de seguridad social sostiene a la inmensa mayoría de la población, de tal manera que la «pobreza», tal y como se ve en el resto del hemisferio, no tiene mucha relevancia aquí. Sin embargo, puede decirse que las personas con bajos ingresos están «en riesgo», en el sentido de que no son capaces de satisfacer algunas de sus necesidades básicas. Concretamente, los autores del estudio cubano comparan los ingresos de hogares con el precio de la canasta de alimentos, elaborada teniendo en cuenta la existencia de mercados diferentes, para identificar el porcentaje de la población en riesgo. Sus «líneas de riesgo» por persona eran de 33 pesos en 1989, 112 pesos en 1995 y 93 pesos en 1996 (en comparación con una tasa de cambio peso/dólar de uno y tasas de mercados paralelos de cerca de 32 y 20 en los últimos dos años).

La incidencia de personas en riesgo en las áreas urbanas creció de 6,3 por ciento en 1988 a 14,7 por ciento en 1996. La incidencia fue mayor en la región este y entre los menos educados y los desempleados (no hubo diferencias significativas según el género). En la ciudad de La Habana, la incidencia de riesgo fue de 4,3 por ciento en 1988, 20,1 por ciento en 1995 y 11,45 por ciento

en 1996, en línea con las tendencias macroeconómicas y del ingreso de los hogares discutidas más arriba.

República Dominicana

El nivel de la actividad económica parece derivarse de un ciclo de inversión pública, en concordancia con los lineamientos del primer escenario. El alza determina un aumento en la inflación y un empeoramiento del déficit externo, con un movimiento contracíclico de los salarios reales. Con respecto al período reciente, 1982-1985 fueron años de estabilización; 1986-1989 de expansión; 1989-93 de estabilización y 1994 de una breve expansión seguida de una mayor estabilización. Mientras estas fluctuaciones ocurrían, la economía cambió gradualmente su orientación de las exportaciones desde la agricultura hacia un turismo de trabajo intensivo y operaciones de ensamblaje en zonas de libre comercio.

La pobreza creció a fines de los ochenta, a medida que la distribución del ingreso se hizo más concentrada con la inflación creciente. De allí en adelante, la incidencia disminuyó a 21,3 por ciento en zonas rurales (48 por ciento de los pobres) y a 9,6 por ciento en centros urbanos (52 por ciento de los pobres), tomando siempre una línea de pobreza de aproximadamente US\$60 al mes. No hay diferencias de género fuertes en la incidencia de la pobreza, pese a que la pobreza entre aquellos hogares de jefatura femenina cayó en los noventa, tal vez a causa de mejores oportunidades de empleo en las nuevas industrias de exportación. En términos de las relaciones macro generales, la pobreza parece incrementarse con la inflación y disminuir con los aumentos en el salario mínimo y en el nivel de producción.

Ecuador

Fuerzas externas han influido en el desempeño macroeconómico de un país que permanece altamente dependiente de la exportación de productos primarios. A comienzos de los ochenta, la bonanza petrolera significó un aumento en el PIB per cápita (en precios corrientes) de cerca de \$1.700. Al finalizar el *boom* en 1988, la producción per cápita cayó a menos de \$1.100 y luego se recuperó en forma constante hasta \$1.600 en 1996. Como una manera de limitar la demanda efectiva, la inflación subió a un 75 por ciento anual hacia fines de los ochenta y subsiguientemente cayó a cerca de 25 por ciento.

En líneas generales, los salarios reales se movieron de manera inversa a la tasa de inflación y se convirtieron en el mecanismo clave para el ajuste macro. Por una parte, los salarios decrecientes forzaron a la gente a desplazarse hacia el sector informal y, por la otra, permitieron el mantenimiento de la rentabilidad en las industrias protegidas que sobrevivieron tanto a la depreciación real de los ochenta como a la liberalización del comercio

después de 1992. Los pagos a los asalariados también respondieron a unos salarios mínimos más altos en los noventa. Junto con el renovado crecimiento en las exportaciones petroleras, el aumento en el ingreso laboral pudo haber sido parcialmente responsable de la recuperación de la demanda agregada. Hasta ahora, la liberalización del comercio ha estado asociada a una apreciación del tipo de cambio y a cierto crecimiento en las exportaciones no tradicionales (langostinos, hortalizas y flores).

Son escasos los datos relacionados con la pobreza. Con base en los estimativos de consumo, la incidencia de la pobreza rural cayó de 53 por ciento a 32 por ciento entre 1979 y 1995, en asociación con una migración desde la costa y a áreas escasamente pobladas de la Amazonia. Sobre la base de los datos de ingreso, la incidencia de la pobreza urbana disminuyó de 20 por ciento en 1975 a 17 por ciento en 1995; buena parte de la ganancia ocurrió durante la bonanza petrolera y sufrió tal vez algún deterioro en los ochenta. El ingreso per cápita real creció en 100 por ciento (53 por ciento) entre 1975 (1979) y 1995, de tal manera que los estimativos rurales y urbanos no son incompatibles, especialmente en presencia de una migración rural-urbana. La pobreza urbana parece haber crecido durante los noventa, fenómeno que puede explicarse por el crecimiento demasiado lento de la producción y enmascarado por la apreciación real.

Jamaica

Durante los años cincuenta y sesenta la economía creció rápidamente, de la mano con una creciente industrialización. De allí en adelante, la inflación y el estancamiento fueron acompañados por una creciente pobreza durante veinte años, primero bajo regímenes populistas y luego bajo regímenes más pragmáticos y estadistas. Se realizó una reforma al estilo Washington en los noventa, aunque sin mayor entusiasmo. El sector agrícola cayó al 6,5 por ciento del PIB en 1989, pero luego se elevó a 8,6 por ciento en 1995; las finanzas y otros sectores de servicios también incrementaron su participación en la producción durante el reciente período.

Estudios anteriores incompletos sugieren que la incidencia del total de la pobreza (en relación con la línea nacional) bajó de 55 por ciento en 1958 a 34 por ciento en 1974-1975. ¿La utilización de esa misma línea arroja un 75 por ciento de pobreza en 1989 sobre la base de una encuesta de hogares sobre ingreso y gasto para ese año! No es posible atribuir demasiada significancia a estas cifras, pero las tendencias parecen claras. El autor del estudio nacional utiliza estimativos de gasto y una línea de pobreza de US\$63 mensuales para discutir los acontecimientos posteriores a 1989. La incidencia total de la pobreza en ese año fue de 45,5 por ciento, 28,2 por ciento en áreas urbanas y 58 por ciento en las rurales.

Entre 1989 y 1991 la pobreza empeoró. Esta tendencia pareció cambiar en el período 1991-1993, pero de allí en adelante volvió a revertirse para aumentar la incidencia total a 50,2 por ciento en 1995 (35,7 por ciento en áreas urbanas y 65,1 por ciento en áreas rurales). Las contrapartidas macroeconómicas de cambios en pobreza parecen ser crecimiento en producción e (inversamente) inflación. Los salarios nominales no se indexaron en relación con la inflación, de manera que los aumentos acelerados de precios perjudicaron a los asalariados del sector formal con contratos a término fijo; los trabajadores informales pudieron haber sido mejor protegidos por una indexación *ad hoc*. Un número considerable de trabajadores formales estaba por debajo de la línea de pobreza, provocando un aumento de la incidencia total. Ellos no parecen beneficiarse de los incrementos en el salario mínimo. Las diferencias de género no son muy grandes y el umbral del nivel educativo necesario para salir de la pobreza parece ser el nivel secundario completo.

Los datos sectoriales muestran que el 82,5 por ciento de los pobres dependen para su subsistencia bien sea de la agricultura no transable o bien de servicios no transables; el 64 por ciento de los pobres vive en áreas rurales (mientras la mitad de la población total vive en áreas rurales). Los pobres parecen haber «migrado» de la agricultura hacia los servicios durante los noventa. A pesar de que la tasa de cambio se apreció luego de la liberalización, la transferencia implícita del ingreso hacia actividades no transables no parece haber beneficiado a los pobres.

México

En términos macroeconómicos, el cuadro general de México desde la crisis de la deuda en 1982 presenta un lento crecimiento de la producción, con una caída del PIB per cápita en 1983-1988, una leve recuperación entre 1989-1992, un nuevo crecimiento negativo per cápita entre 1992 y 1995 (que empeoró dramáticamente debido al *shock* Tequila en 1995) y, más recientemente, una visible recuperación. Una amplia liberalización tuvo lugar hacia fines de los ochenta y comienzos de los noventa, acompañada por un flujo masivo de capital, altas tasas de interés y una apreciación del tipo de cambio. Después del Tequila, el crecimiento en las exportaciones se estimuló gracias a una devaluación masiva, una robusta economía norteamericana y (posiblemente) la creación del NAFTA.

Con base en varias líneas de pobreza, la incidencia total de la pobreza aumentó en tres o cuatro puntos porcentuales durante 1984-1989, cayó en un punto durante 1989-1992 y se mantuvo casi estable entre 1992-1994. Con una línea de pobreza cercana a los US\$60 mensuales, la incidencia total en 1994 fue de 31,8 por ciento. Sin embargo, estos cambios encubren la creciente polarización de la economía mexicana en varias dimensiones.

En primer lugar, la incidencia de la pobreza en el sector primario y en las regiones sur y sureste (incluyendo al estado de Chiapas, el lugar de la insurrección zapatista) aumentó en casi cuatro puntos porcentuales. Los factores que explican lo anterior incluyen una apreciación del tipo de cambio, la disminución en los precios de exportación del café y del cacao y una reducción de los subsidios estatales implícitos en el viejo sistema de ejidos (propiedades comunes del pueblo) para la tenencia agrícola. La privatización de los ejidos fue el embate final contra el sistema de apoyo social establecido.

En segundo lugar, los diferenciales salariales entre los trabajadores capacitados y no capacitados se ampliaron en casi 30 por ciento entre 1985 y 1990. Junto con un crecimiento en las ganancias, este efecto anti-Stolper-Samuelson significó desigualdad a fines de los ochenta, lo que llevó a una pobreza mayor. De allí en adelante la incidencia total de la pobreza se estabilizó, pero no disminuyó.

Finalmente, si fuera posible un crecimiento sostenido basado en las exportaciones durante los próximos 5 a 10 años, eso podría ser suficiente para reducir la incidencia total de la pobreza. Sin embargo, la erradicación de la pobreza extrema podría tomar cuatro décadas, incluso si la economía crece en forma sostenida a razón del 5 por ciento anual.

Nicaragua

Los dramáticos cambios en los regímenes políticos han sido la raíz de cambios macroeconómicos igualmente impactantes. Bajo los sandinistas, al inicio de los ochenta, hubo un crecimiento relativamente rápido basado en flujos oficiales de capital. No obstante, esta tendencia se invirtió bruscamente con la invasión contra después de 1983. Los crecientes desembolsos militares financiados por emisión de moneda condujeron a fines de los ochenta a una hiperinflación y a pérdidas en la producción. Un nuevo gobierno asumió el poder en 1990. Luego de una pausa, en 1991 se inició una estabilización basada en la tasa de cambio y combinada con una liberalización. El producto permaneció estancado hasta 1993, pero de allí en adelante creció a una tasa anual de cerca del 4,5 por ciento gracias a la renovación del apoyo externo.

Se dispone de datos de encuestas de hogares para 1985 y 1993 –luego del fin del período de crecimiento sandinista y en el punto más bajo de la depresión subsecuente¹. Estos datos muestran un gran deterioro distributivo

1 Para que las encuestas de hogares existentes puedan ser comparables, los autores han utilizado solamente cifras provenientes de las fuentes principales de ingreso. No fueron consideradas las fuentes secundarias de ingreso, que existen en la encuesta de 1993. El análisis, de esta manera, subestima el ingreso total de los individuos y, a la inversa, sobreestima la incidencia de la pobreza.

(poco probable), con la participación del decil inferior de ingresos cayendo de 2,4 por ciento a 0,24 por ciento y la participación del decil superior creciendo de 27,1 por ciento a 51,5 por ciento. Tal vez la única conclusión sólida es que la concentración del ingreso aumentó al mismo tiempo que disminuía el ingreso per cápita. La incidencia de la pobreza con seguridad se elevó en un período de agitación sociopolítica.

Con una línea de pobreza de US\$60 mensuales, los datos de 1993 arrojan una incidencia total del 68 por ciento. La incidencia de la pobreza es del 88 por ciento en áreas rurales y 55 por ciento de los pobres viven en el campo. Las políticas de los dos regímenes no han sido efectivas para cubrir a los pobres rurales. Los sandinistas adoptaron una reforma agraria algo contradictoria y una política de abaratamiento de los alimentos, mientras que el gobierno que los sucedió dio prioridad a la estabilización e implantación de una mezcla de políticas liberales. Los resultados de esa política en términos de crecimiento y distribución (a parte de abrir el acceso a los recursos extranjeros) han sido hasta la fecha modestos.

Paraguay

Los ciclos macroeconómicos en Paraguay han tenido patrones temporales y sectoriales independientes de los grandes cambios en América Latina. Hubo un *boom* de inversión en los setenta, basado en la construcción de la represa de Itaipú en la frontera con Brasil. Después de 1980, sin embargo, el PIB per cápita permaneció esencialmente estancado, a pesar de un crecimiento medianamente rápido en agricultura y de un activo comercio de servicios con Argentina y Brasil (algunos quizá no estrictamente legales) centrado alrededor de Asunción. El advenimiento del Mercosur deberá afectar negativamente estas últimas actividades. El tamaño del sector estatal ha sido modesto, a pesar de que su gasto social en efecto aumentó de 2,6 por ciento a 6,6 por ciento del PIB entre 1990 y 1995.

En este ambiente macroeconómico relativamente estable, la incidencia de la pobreza urbana (con una línea de pobreza de US\$60 mensuales) disminuyó en forma sostenida de 14 por ciento a 2,4 por ciento entre 1983 y 1996 (o de 4,3 por ciento a 1,9 por ciento en el área metropolitana de Asunción, si se ajustan por subdeclaración las encuestas de hogares de ingreso y gasto). Con un PIB per cápita estable, la caída en la pobreza urbana sugiere que la polarización de la economía ha venido en aumento.

Lo anterior se corrobora por los cambios en las áreas rurales. Cerca del 50 por ciento de los paraguayos viven en el campo, y el 50 por ciento de ellos son pobres. Los principales productos agrícolas son la soya y el algodón, el primero de ellos producido con tecnología intensiva en capital y el segundo con tecnología intensiva en mano de obra. El algodón es el cultivo efectivo

de la economía campesina. Aquellos productores de algodón que tienen menos de 10 hectáreas de tierra y/o que hablan guaraní son abrumadoramente pobres. Más aún, los rendimientos del algodón han caído desde los ochenta debido a la sequía y a la llegada del gorgojo del algodón proveniente del Brasil. No es visible un esfuerzo público para enfrentar tales retos, ni hay disponibilidad de tierras vacías para incorporar a la producción. La implicación de lo anterior es que la pobreza rural en Paraguay es un problema estructural endémico, sin soluciones obvias. La migración rural-urbana no ayudará si la ventaja «absoluta» del Paraguay en comercio de servicios desaparece bajo el Mercosur. La modernización institucional demandada por el nuevo régimen comercial será económicamente dolorosa, por lo menos en el corto plazo.

Perú

El PIB per cápita ha fluctuado violentamente durante estos años. Cayó sostenidamente a lo largo de los ochenta, a medida que el ciclo «siga» de acuerdo con las líneas generales del escenario uno, que fue estimulado por las políticas expansionistas, desembocaba en hiperinflación al final de la década. Luego de que el índice PIB cayera de 114 en 1987 a 78 en 1992, el programa de estabilización/liberalización del actual gobierno condujo a un renovado crecimiento económico hasta 1995, cuando reapareció la restricción externa. El paquete de los noventa fue agresivo en términos de la distribución funcional del ingreso. En 1996 el PIB per cápita casi había alcanzado el nivel de 1985, mientras el índice del salario real era de 56 comparado con 100 en 1985.

Los datos sobre los cambios en la pobreza en los últimos años son escasos y los resultados disponibles de encuestas para 1985-1986 y 1994 no capturan las grandes transformaciones macro que ocurrieron alrededor de 1990. El patrón más impactante muestra altas concentraciones de pobreza en regiones rurales de la sierra y la selva. Sus tasas de incidencia están por el orden del 60 por ciento, con el 69 por ciento de los pobres viviendo en esas dos zonas en 1985 y el 44 por ciento en 1994. Estos datos sugieren una sustancial migración rural-urbana y, en efecto, el porcentaje de la población pobre residente en el área metropolitana de Lima aumentó del 5 por ciento al 14 por ciento durante el período.

Para la población de las regiones interiores en estado de no exclusión, las expectativas son que la pobreza deberá variar de manera anticíclica, con un aumento en el empleo y el salario real cuando se incrementa el nivel de la actividad económica. Ambas tendencias han estado ausentes en la mejoría reciente, con aumentos de productividad que en apariencia previenen el crecimiento del empleo y altas ganancias que erosionan los salarios reales.

Por ende, la incidencia total de la pobreza creció del 26 por ciento al 34 por ciento entre 1985 y 1995.

El Salvador

La macroeconomía ha pasado por tres fases desde 1980: la década de guerra de los ochenta, con crecimiento negativo del PIB durante los años iniciales y estancamiento subsiguiente; expansión entre 1990 y 1995, apoyada en recursos externos y en un creciente volumen de las remesas de emigrantes (que ahora llegan al 10 por ciento del PIB, comparadas con una participación del 4 por ciento de las exportaciones tradicionales de productos primarios); y una desaceleración acompañada de reducción de la inflación al inicio de 1995. Durante el período, la participación de la producción de productos primarios en el PIB cayó del 23 al 10 por ciento, con un aumento de la participación de las manufacturas y los servicios. Entre 1970 y 1990, la relación entre los porcentajes de la población rural-urbana pasó en términos generales de 60/40 a 50/50.

Dadas estas tendencias sectoriales, no es sorprendente que la pobreza continúe siendo un problema rural. Con líneas de pobreza nacionales de carácter oficial (en colones mensuales), la incidencia está en el orden del 30 por ciento en ambas partes del país, pero en 1996 el 60 por ciento de los pobres vivía en el campo. La reactivación del sector agrícola y/o el desarrollo de la infraestructura rural podrían ser posibles soluciones, pero su viabilidad es susceptible de ponerse en duda.

En términos de las tendencias temporales, la producción decreciente y la inflación acelerada en los ochenta contribuyeron al aumento de la pobreza. La guerra y una política sesgada antiagrícola también contribuyeron a ese aumento. En los noventa, los flujos de remesas han ayudado a los pobres. Sin embargo, también han contribuido a una apreciación de la tasa de cambio y a un *boom* de consumo, que eran los objetivos de una política de recesión inducida a mediados de la década. Si a esto sigue un período de crecimiento lento de la producción, la pobreza probablemente permanecerá cercana a los niveles actuales.

RESUMEN Y ALGUNAS IMPLICACIONES PARA POLÍTICAS

Tanto el análisis de correlaciones de la sección 3 y las viñetas nacionales de la sección 4 sugieren que las fuerzas que influyen en la incidencia de la pobreza son complicadas y difieren en rango considerable entre un país y otro. Buena parte de ellas depende de patrones inter e intrasectoriales de la producción y de la generación del ingreso y de sus cambios en el tiempo, junto con factores institucionales que influyen en la forma de distribución del ingreso.

A nivel macro, las principales «recomendaciones» de políticas para reducir la pobreza serían mantener el crecimiento sostenido de la

producción con una baja inflación y aumentar el salario mínimo (tal vez más rápidamente que el crecimiento de la productividad de los trabajadores escasamente capacitados durante un tiempo, para compensar los cambios en la distribución funcional en favor del factor capital, tal como ha ocurrido en algunos países). Desafortunadamente, la complicada historia macroeconómica de la región de América Latina y el Caribe en las décadas recientes sugiere que tales resultados macroeconómicos no son fáciles de lograr.

Si hay empleos disponibles, el aumento de los niveles educativos en los grupos de bajos ingresos de la población ayuda a reducir la pobreza, como se discute ampliamente en el Capítulo 2 y en varios de los trabajos nacionales. En general, en países pobres pueden establecerse en principio amplias redes de seguridad social tales como la cubana, pero sigue siendo una pregunta abierta si tal grado de ingeniería social es políticamente factible en el presente.

Podrían considerarse intervenciones tales como programas de transferencias y manipulación de los precios de los insumos y de los productos finales para beneficiar a grupos particulares de pobres, pero su factibilidad y efectividad variarán ampliamente. Desde Chiapas, pasando por el altiplano, hasta los llanos del Paraguay, los grupos indígenas han sido sistemáticamente excluidos de los beneficios del crecimiento económico moderno durante siglos. Tal explotación es difícil de eliminar y puede empeorar, según lo demuestra la reciente experiencia del ejido en México. Por otro lado, los programas focalizados sobre hogares de jefatura o mantenimiento femenino pueden ser importantes (véase Capítulo 3).

También puede preguntarse sobre los efectos del cambio en el ambiente económico global: específicamente, ¿han ayudado a los pobres los recientes «paquetes» de reforma económica? Exceptuando a Chile y a Colombia, es cierto que las economías de la región que han emprendido reformas no han regresado a sus tasas de crecimiento del ingreso per cápita de los años setenta, a pesar del lento crecimiento poblacional. El motor principal para el alivio de la pobreza no corre a alta velocidad.

Allí donde pueden rastrearse, los impactos específicos de las reformas se han mezclado –lento crecimiento per cápita y una incidencia total de la pobreza aproximadamente estable en la «reforma precoz» de Bolivia vs. mejoras distributivas en la «tardía reforma» de la agricultura colombiana; sostenida eliminación de la pobreza a través de programas de bienestar social, salario mínimo y crecimiento adecuado en la «temprana» Costa Rica vs. casi tres décadas de crecimiento negativo del ingreso per cápita bajo regímenes políticos variables en la casi igualmente «temprana» Jamaica; una reducción de la pobreza por medio de la estabilización de la inflación y el

crecimiento del salario mínimo en el «tardío» Brasil vs. un incremento secular de la pobreza urbana exacerbado recientemente por el creciente desempleo y los salarios decrecientes en la «temprana» Argentina. Es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas sobre las implicaciones de las reformas, pero los contrastes que acabamos de señalar y otros tantos sugieren que habrá una mezcla de resultados favorables y desfavorables; el balance no será evidente durante años.

En un período de tiempo histórico medido en décadas, aquellos eventos que casi con seguridad ocurrirán, son un desvanecimiento del entusiasmo ante la reforma liberal, en la medida en que se hacen visibles sus bendiciones y maldiciones y una pausa o reversión de los flujos de capital extranjero hacia la región. El lento crecimiento implícito en el desarrollo reciente no será de beneficio para los pobres; el consenso sociopolítico que reemplazará al neoliberalismo puede darse o no darse. No es demasiado pronto para comenzar a pensar en las eventualidades. La evidencia recogida en este volumen puede ser de mucha ayuda para tal proceso.

REFERENCIAS

- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire. 1996. «Equity and Growth in Developing Countries». Policy Research Paper 1563. Washington, D.C.: The World Bank.
- Geertz, Clifford (1973): «Deep Play: Notes on the Balinese Cockfight», *Daedalus* 101:1-37.
- Kuznets, Simon S. 1955. «Economic Growth and Income Inequality». *American Economic Review*, 45: 1-28.
- Sen, Amartya K. 1992. «Inequality Reexamined». Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Stolper, Wolfgang F. y Paul A. Samuelson. 1941. «Protection and Real Wages». *Review of Economics and Statistics*, 9: 58-73.
- Taylor, Lance. 1994. «Gap Models». *Journal of Development Economics*, 45: 17-34.
- Vos, Rob, Haeduck Lee y José Antonio Mejía. 1997. «Structural Adjustment and Poverty in Bolivia». INDES Working Papers, Working Papers Series I-3. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

2. La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995

Samuel A. Morley

Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCIÓN

La década de los ochenta fue, desde muchos puntos de vista, desastrosa en América Latina. La crisis de la deuda desatada por la suspensión de pagos por parte de México en 1982 forzó a casi todos los países de la región a hacer un ajuste severo de la balanza de pagos. Los grandes déficit en cuenta corriente financiados por préstamos extranjeros tenían que ser eliminados. Esto requirió un severo período de contracción en el cual el ingreso per cápita agregado de la región disminuyó en más de un 10% entre 1980 y 1990. En muchos países, este ajuste fue acompañado por un agudo aumento en la inflación que sólo pudo ser contrarrestado por reformas monetarias y rigurosas contracciones fiscales al inicio de los años 1990.

Estos disturbios a nivel macroeconómico tuvieron un efecto determinante sobre la pobreza. La incidencia de la pobreza aumentó en todos los países de la región, salvo en cuatro, y, en cifras absolutas, hubo al menos 40 millones más de pobres. Hacia fines de la década, casi un tercio de la población de la región vivía con menos de US\$1.000 al año. Diez años atrás, un cuarto de la población vivía con ese ingreso. América Latina se dio a conocer a través del mundo por su crecimiento lento, su desigual distribución de ingresos y su creciente nivel de pobreza.

Este estudio fue preparado para el proyecto de PNUD/BID/CEPAL sobre «Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe». Las opiniones expresadas en este estudio son estrictamente las del autor y no representan las posiciones oficiales ni las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor quisiera agradecer a Ricardo Paes de Barros, Roberto Frenkel, Enrique Ganuza, Miguel Székely, Barbara Stallings, Lance Taylor y a los participantes en los talleres de Bogotá, La Habana y Quito por sus comentarios y sugerencias. El estudio también le debe mucho intelectualmente a los autores de los estudios de caso de los países. Su ardua labor produjo la información primaria común que sirvió de base para este trabajo.

Finalmente, en los años 1990, América Latina parece entrar en un período de recuperación y crecimiento renovado. Entre 1990 y 1996, el PIB per cápita aumentó en un 1,5% al año y recientemente se ha calificado al año 1997 como el mejor para América Latina en un cuarto de siglo (CEPAL, *Panorama Económico*, 1997). La inflación ha sido controlada y grandes flujos de inversión extranjera, tanto directa como financiera, dan testimonio de la renovada confianza en el futuro económico de la región. Es muy temprano aún para afirmar con certeza que América Latina ha encontrado una nueva fórmula para un crecimiento sostenible y sin inflación, pero los indicios son alentadores.

Aparte del ciclo de recesión y recuperación, otra característica de la última década es la adopción gradual de un conjunto de reformas de política económica por parte de la mayoría de los países de la región. En cierta medida, la adopción de dichas reformas fue una respuesta al aparente fracaso del modelo previo de desarrollo y al éxito de Chile. Estas reformas cambiaron fundamentalmente el paradigma de desarrollo de la región. Existen seis reformas claves: la liberalización comercial, la reforma del sector financiero, la reforma fiscal, la apertura de la cuenta de capital, la privatización y la reforma del mercado laboral. Ningún país las ha adoptado todas y cada una de ellas ha sido aplicada de manera algo diferente según las circunstancias particulares. De igual manera, el ritmo de las reformas varía de un país a otro y también dentro de un mismo país a través del tiempo¹. Tomando todo esto en cuenta, al mirar a la región en su conjunto, se puede hablar de una transformación general del ambiente en el cual tienen lugar las políticas, particularmente en lo que atañe a la liberalización comercial, la liberalización financiera, la privatización y la apertura de los mercados de capital.

Los objetivos básicos de este estudio son, primero, evaluar los cambios en la pobreza y el ingreso durante la era de reforma, particularmente desde 1990 y, segundo, relacionar estos cambios, siempre que sea posible, con las reformas en sí. Para analizar las tendencias en cuanto a la pobreza, reunimos las más recientes encuestas de hogares de 17 países de la región, cubriendo 90% de la población, y comparamos los niveles de pobreza en la fecha más reciente con el nivel en 1989 y con el nivel existente antes de que empezara el proceso de reforma, o la fecha anterior más cercana para la

1. Para una descripción de las reformas adoptadas en cada país desde 1985, véase: Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Economic and Social Progress Report: 1996, Part Two*. Washington, D.C.: BID, y Eduardo Lora. 1997. "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and how to Measure it". BID, OCE estudio, 348.

cual se disponen encuestas comparables. Para la mayoría de los países, ahora tenemos encuestas para el período 1989-1995. Para todos los países excepto tres, disponemos de estudios de caso publicados en este libro. En esos estudios, los autores no sólo presentan su mejor estimación de los cambios en la pobreza, sino que también responden a preguntas como, por ejemplo, cuál es la contribución a los cambios observados en la pobreza y en la distribución del ingreso que provienen del crecimiento, así como cuáles son los cambios en la pobreza a través de distintos sectores, regiones y tipos de hogar.

En la presente visión general comparamos la información primaria de los países para sacar algunas conclusiones tentativas sobre lo que ha sucedido con la pobreza desde 1989. Intentamos entonces relacionar los cambios observados en la pobreza con las reformas y señalar algunos patrones e implicaciones significativas de las tendencias recientes de la pobreza en la región.

El Cuadro 1 presenta la información básica que hemos recopilado de los estudios de caso de pobreza y de fuentes adicionales. Esta es la información más completa y actualizada, disponible hoy día, sobre la región. Abarca 17 países, doce a nivel nacional y cinco para el sector urbano solamente. Estas observaciones cubren más del 90% de la población de la región y por lo tanto son casi seguramente representativas de lo sucedido en el conjunto de América Latina.

Los lectores deben percatarse de varias limitaciones importantes en los datos. Ante todo, estas estimaciones de la pobreza deben usarse sólo para establecer tendencias dentro de los países a través del tiempo. No son comparables de un país a otro. Cada línea del Cuadro presenta estimaciones basadas en una metodología consistente y una línea de pobreza medida con base en un poder adquisitivo constante. Por lo tanto, cada línea puede usarse para establecer la tendencia de la pobreza en un país particular, en un período particular. El motivo por el cual las estimaciones no son comparables de un país a otro es porque cada estudio de país usa una línea de pobreza diferente y una metodología diferente para corregir por subdeclaración. En muchos casos los estudios no hacen ninguna corrección por subdeclaración, lo cual, por supuesto, hace que sus estimaciones sean más altas de lo que hubiesen sido con dicha corrección. El propósito de reunir esta información aquí es simplemente para tener una idea de las tendencias en la pobreza en cada uno de los países de nuestro muestreo. Puesto que las estimaciones no son comparables de un país a otro, no podemos sumar las cifras absolutas de pobreza para obtener una estimación de la pobreza regional. Pero sí podemos utilizar las tendencias en cada país

Cuadro 1. Cambios en pobreza e ingreso en diecisiete países

País	Años de encuesta	Índices de incidencia		Ingreso per capita		Cambio porcentual	Cambio porcentual	Elasticidad de la Pobreza
		Principio intervalo	Final intervalo	Principio intervalo	Final intervalo	En ingreso	En pobreza	
Argentina (urb)*	89-95	0.38	0.16	4866.00	5983.00	0.23	-0.58	-2.52
Argentina	86-96	0.07	0.19	5274.00	6191.00	0.17	1.83	10.54
Brasil	89-95	0.47	0.43	2960.00	2969.00	0.00	-0.09	-30.15
Chile	87-94	0.22	0.09	2183.00	3066.00	0.40	-0.59	-1.65
Colombia	88-95	0.23	0.15	1453.00	1720.00	0.18	-0.34	-1.86
Costa Rica	89-95	0.28	0.20	1865.00	2113.00	0.13	-0.28	-2.10
Ecuador (urb)	88-94	0.39	0.46	1299.00	1354.00	0.04	0.19	4.49
México	89-94	0.33	0.31	2968.00	3133.00	0.06	-0.03	-0.45
Rep. Dominicana	86-92	0.33	0.34	817.00	870.00	0.06	0.03	0.46
El Salvador	91/92-96	0.60	0.52	1049.00	1257.00	0.20	-0.13	-0.66
Bolivia (urb)	90-94	0.52	0.45	840.00	891.00	0.06	-0.14	-2.23
Nicaragua	85-93	0.73	0.76	771.00	512.00	-0.34	0.04	-0.13
Uruguay (urb)*	89-95	0.09	0.09	2700.00	3128.00	0.16	0.04	0.22
Venezuela*	89-95	0.26	0.25	2931.00	3256.00	0.11	-0.04	-0.34
Honduras*	89-96	0.73	0.68	654.00	648.00	-0.01	-0.06	6.16
Jamaica	89-95	0.25	0.22	1632.00	1709.00	0.05	-0.12	-2.63
Paraguay (urb)	90-95	0.32	0.22	1466.00	1494.00	0.02	-0.31	-16.12
Paraguay (rural)	92-95	0.53	0.60	1446.00	1494.00	0.03	0.12	3.69
Perú (urb)**	91-94	0.54	0.46	1711.00	1942.00	0.14	-0.15	-1.10
Perú (nacional)	85-94	0.26	0.34	2094.00	1942.00	-0.07	0.30	-4.11

Fuentes y notas: Las observaciones con asterisco fueron tomadas de la colección del BID de encuestas de hogares utilizando la línea de pobreza de \$60 calculada en moneda local utilizando las tasas de cambio según la paridad internacional de poder adquisitivo (PPA). En estas observaciones la primera encuesta del intervalo no fue ajustada por subdeclaración. La segunda encuesta fue ajustada en la medida que el cambio en ingreso real indicado en la encuesta era diferente de la tendencia en PIB real per capita para el mismo período.

** FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) Nota mensual No. 10 (Nov. 1994), p.14.

***Márquez y Morley (1997)

Las observaciones restantes provienen de los estudios de caso de país en este libro. Ver las notas metodológicas en esos estudios sobre las líneas de pobreza utilizadas y el método utilizado para manejar la subdeclaración. Los datos sobre pobreza y los análisis para el caso de Cuba están incluidas en esta publicación, pero no en este Cuadro porque el proceso de ajuste y de reforma cubano no es comparable con el de otros países de la región.

para obtener un cálculo bastante acertado de las tendencias en la incidencia de la pobreza y la población en situación de pobreza en el conjunto de la región.

Hemos incluido dos líneas separadas en el Cuadro para Perú y Argentina. Esto se debe a que nuestros estudios de caso sólo observaron los cambios en la pobreza desde mediados de los años ochenta hasta mediados de los noventa ya que su enfoque se concentraba principalmente en los efectos de las reformas. Puesto que ambos países tuvieron una crisis de hiperinflación y una estabilización entre estas dos fechas, lo cual tuvo un gran impacto en la pobreza, y dado que esto afectó las tendencias en la pobreza en los años noventa, hemos incluido una estimación separada de los cambios en la pobreza para los años 1990 solamente. Esa estimación, al igual que las de cada país, es internamente consistente en el tiempo, pero no debe ser comparada directamente con las estimaciones de pobreza de los estudios de caso de los países. Una razón adicional para tener menos confianza en las estimaciones entre 1990 y 1995 de estos dos países consiste en la incertidumbre creciente de cualquier tipo de estimaciones durante períodos de hiperinflación o de guerra civil.

Teniendo en mente las salvedades relacionadas con estos datos, ¿qué podemos aprender del Cuadro?

Luego de una década de creciente pobreza en los ochenta, en los años noventa América Latina empezó finalmente a hacer progresos significativos en la reducción de la pobreza

Esta es una buena e importante noticia. La incidencia de la pobreza aumentó en todos los países de la región salvo en tres o cuatro durante los años ochenta. El número de pobres aumentó alrededor de un 40%. Varios investigadores (Berry, 1996 y Bulmer-Thomas, 1996) han expresado anteriormente dudas de que el nuevo modelo fuera capaz de invertir esas tendencias. En todo caso, la evidencia encontrada en el Cuadro muestra muy claramente que las tendencias de la pobreza se han vuelto más positivas en varios países. Como el lector puede apreciar, la incidencia de la pobreza (porcentaje por debajo de la línea de pobreza) ha bajado en 13 de los 17 casos para los que tenemos datos. Infortunadamente, en muchos casos la reducción de la incidencia de la pobreza es menor que el aumento de la población, por lo cual hay sólo 8 entre 17 casos en los que la cifra absoluta de pobres ha disminuido (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Paraguay y Perú) y uno (Brasil) en el que es aproximadamente constante. En cifras absolutas, las reducciones en el número total de pobres en Argentina, Colombia, Chile y Perú parecen ser mucho mayores que los aumentos en países como México, República

Dominicana y Nicaragua ². Por lo tanto, es casi seguro que las cifras absolutas de pobres en estos diecisiete países hayan disminuido, aún admitiendo las dificultades metodológicas de sumar estimados de pobreza de países distintos que cubren distintos períodos con líneas de pobreza diferentes. Dado el aumento de la población, esto implica además que la incidencia de la pobreza en el conjunto de la región debe haber caído por lo menos en un diez por ciento.

Dos razones principales explican estas mejorías: el control de la inflación en Argentina y Perú, y la reanudación de un crecimiento más estable y más rápido en cierto número de otros países, particularmente en Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador. En Argentina la pobreza disminuyó a la mitad entre 1989 y 1991 cuando el gobierno de Menem detuvo la hiperinflación ³. En Perú, las mejorías fueron menos espectaculares durante la exitosa lucha contra la inflación entre 1991 y 1994, pero aún así hubo una reducción de más de medio millón de personas en el número de pobres ⁴.

Si bien el que la pobreza haya disminuido es una noticia grata, hay que balancearla tomando conciencia de que todavía quedan demasiados países donde la pobreza sigue aumentando, y aún en la mayoría de los países en los que ha comenzado a disminuir, tanto la incidencia como el nivel absoluto siguen siendo mayores de lo que eran en 1980. Además, algunos de los mayores logros provienen de reducciones aisladas de la inflación. Estos grandes cambios no constituyen el inicio de una tendencia. Son acontecimientos que sólo se produjeron una vez y cuyos beneficios incluso difícilmente pueden mantenerse, como lo demuestra claramente la reciente experiencia de Argentina y Costa Rica ⁵.

La reanudación del crecimiento luego de la crisis de la deuda es la razón principal para la disminución de la pobreza en la región

La principal razón para la disminución de la pobreza en la región es el recuperamiento económico, y no las mejoras en la distribución del

2. El lector debe notar que los autores de los estudios de caso de Perú y de Argentina tienen dudas sobre la posibilidad de hacer una estimación confiable sobre los cambios en la pobreza entre los finales de los ochenta y mediados de los noventa por las razones expuestas arriba. Por consiguiente, las estimaciones referidas en este estudio provienen de las fuentes descritas en la nota del Cuadro 1.

3. Ver Márquez y Morley.

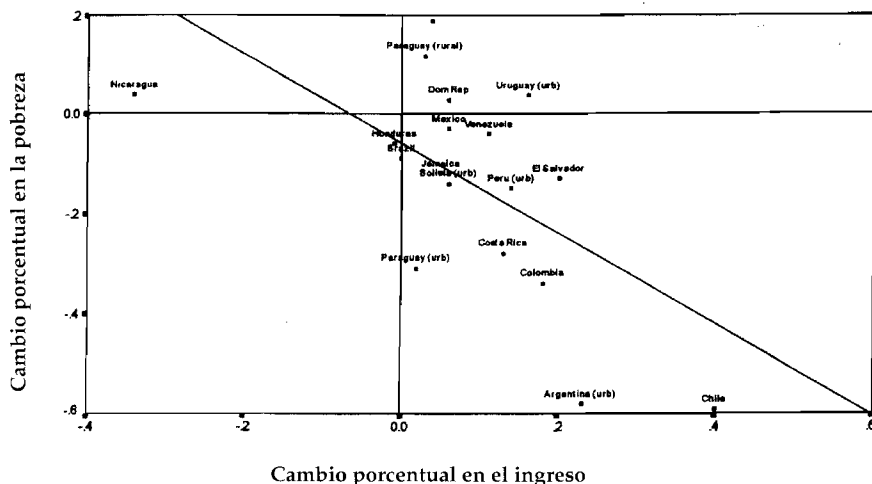
4. Ver Foncodes, Op. Cit.

5. La incidencia de la pobreza ha aumentado en ambos países entre 1995 y 1996 como respuesta a una desaceleración del crecimiento.

ingreso ⁶. Hoy se admite generalmente que la pobreza disminuye cuando crece la economía de los países, aún en esos casos en que el crecimiento provoca una distribución de ingresos más desigual. La experiencia reciente de América Latina lo confirma, aunque la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza no sea particularmente estrecha, especialmente si se excluyen los casos del control de la inflación observados en Argentina y Nicaragua, que todavía se mantenía en una contracción severa en 1995.

La Figura 1 relaciona los cambios observados en la pobreza del Cuadro 1 al porcentaje de cambios en el ingreso real per cápita para ese mismo período. La línea recta en la figura es la simple regresión de los cambios en la pobreza en relación con los cambios en el ingreso. Como podemos ver, el ajuste de esta simple regresión no es particularmente preciso, pero la regresión sí confirma (débilmente) que los países que crecieron también redujeron la pobreza. El promedio de elasticidad pobreza-crecimiento (es decir, la reducción porcentual de pobreza en relación con el porcentaje de incremento del ingreso per cápita) es alrededor de -1 . Esta es una cifra baja, si la comparamos con el resto del mundo, pero es consistente con el alto grado

Figura 1. Crecimiento de ingresos y cambios en la pobreza



6. Bulmer-Thomas estaba en lo cierto cuando argumentaba que el nuevo modelo de reforma sólo podría mejorar la distribución si aumentaba la tasa de crecimiento, ya que era improbable que mejorará la distribución. El asunto consiste en que el aumento de la tasa de crecimiento se ha acelerado lo suficiente para reducir modestamente el conjunto del nivel de pobreza, a pesar de la falta de progreso de la equidad en la mayoría de los países.

de desigualdad de ingresos de la región. Esto sugiere que los beneficios del «goteo hacia abajo» son menores en América Latina que en otras partes⁷. Además, es consistente con el hallazgo de que la pobreza tiende a bajar menos durante recuperaciones económicas de lo que aumenta durante recesiones. En América Latina, el Banco Mundial encontró que durante los años ochenta, cuando la mayor parte de las economías estaba en recesión, a cada caída del ingreso correspondió un incremento de la pobreza en una proporción de 1,6 más alta. (Psacharopoulos et. al., 1997) Aquí, en cambio, la pobreza sólo disminuye en proporción igual al crecimiento del ingreso. Ésta es una de las razones por las cuales la pobreza es mayor al finalizar un ciclo que lo que era al inicio, aun si se recupera totalmente el ingreso per cápita .

En la mayoría de los países, las reformas han beneficiado a los pobres

Un rasgo importante del período que comienza en 1985 es la adopción de un conjunto de reformas en la política económica. Una pregunta obvia es ¿cuál ha sido el efecto de esas reformas sobre la pobreza? La manera más simple de abordar este hecho es comparando los países en proceso de reforma y los que no están en proceso de reforma. ¿Los países en proceso de reforma han reducido la pobreza en mayor que los países que no lo hicieron? Si la respuesta a esa pregunta es sí ¿esto se debe a que los países que están en proceso de reforma crecen más rápidamente que los otros, o existe un efecto separado que está por encima y más allá del efecto del crecimiento en la pobreza? Para poder responder a cualquiera de estas preguntas, se necesita una medida para las reformas que nos permita ver lo sucedido a través del tiempo en distintos países y que además permita comparaciones entre ellos. Eduardo Lora, en el BID, ha preparado un conjunto de índices de reformas que hacen esto posible (Lora, 1997). Lora ha calculado índices separados para cinco de las seis reformas mencionadas anteriormente (todas, salvo la liberalización de la cuenta de capital) y luego ha hecho una simple agregación para obtener los índices de reforma por países mostrados en el Cuadro 2.

Si estamos interesados en el efecto de la reforma sobre la pobreza, debemos observar los países que hicieron cambios significativos en materia de política con la suficiente anterioridad para que sus efectos sobre la pobreza puedan ser observables en la primera mitad de la década de los años noventa. Hay siete países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador,

7. Una medida del efecto del crecimiento sobre la pobreza es lo que hemos llamado la elasticidad de la pobreza en el Cuadro 2. Esta elasticidad mide el porcentaje del cambio en la pobreza por el porcentaje del cambio en el ingreso.

Cuadro 2. Índices de política de reforma estructural

País	1985	1990	1995
Argentina	0.367	0.476	0.679
Bolivia	0.343	0.548	0.721
Brasil	0.348	0.512	0.584
Chile	0.489	1.596	0.628
Colombia	0.443	0.549	0.590
Costa Rica	0.309	0.500	0.512
Rep. Dominicana	n.d.	0.361	0.638
Ecuador	0.325	0.357	0.580
El Salvador	0.386 (1987)	0.532	0.671
Honduras	n.d.	0.450	0.548
Jamaica	0.426 (1986)	0.573	0.684
México	0.328	0.498	0.563
Nicaragua	0.216	0.391	0.643
Paraguay	0.336	0.548	0.625
Perú	0.232	0.252	0.712
Uruguay	0.486	0.511	0.573
Venezuela	0.304	0.364	0.457
Promedio Am. Lat.	0.345	0.476	0.621

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. 1997, p. 96.

México, Nicaragua y Paraguay) que hicieron cambios por encima del promedio en sus índices de reforma en el período 1985-90. A estos los llamaremos reformadores tempranos⁸. Estos son casos para los cuales tenemos la esperanza de poder establecer un vínculo con cambios subsiguientes en la pobreza, si efectivamente las reformas tienen un impacto sobre la pobreza. Si también incluimos en este grupo de llamados reformadores tempranos a los cuatro países (Chile, Colombia, Jamaica y

8. Lora mismo ha utilizado un esquema diferente de clasificación. Él llamó reformadores tempranos a los países que poseían un nivel alto en su índice de reforma en 1985, y reformadores lentos a aquellos que estaban por debajo del promedio de la región tanto en 1985 como en 1995. La dificultad que esto entraña es que hay muchos países importantes, como Brasil, Costa Rica, Colombia y México que hicieron cambios por encima del promedio a finales de los años ochenta, pero que su proceso de reforma disminuyó en los noventa. Dado que ellos tenían reformas por encima del promedio en los ochenta, los hemos colocado en el grupo de reformadores tempranos para los cuales esperamos observar un efecto en los años noventa.

Uruguay) que tenían un alto nivel de reforma en 1985, año a partir del cual los índices de Lora están disponibles, obtenemos el desglose presentado en el Cuadro 3. En este Cuadro también incluimos la dirección del cambio en la incidencia de la pobreza y las cifras de pobreza del Cuadro 1. Nótese que para Argentina y Perú sólo mostramos aquí la dirección del cambio para los años 1990. Como el lector podrá constatar, la incidencia de la pobreza disminuyó en 9 de los 11 países que adoptaron reformas en los años 1980 o que ya estaban utilizando el modelo de reforma en 1985. Las únicas dos excepciones son Uruguay y Nicaragua en donde la producción bajó en un 33% durante el período de observación en los años 1990 ⁹.

La incidencia de la pobreza también cayó en la mayoría de los reformadores tardíos (4 de 6 casos). Sin embargo, la forma como tratemos a Argentina y Perú afecta este dato. Ambos fueron reformadores tardíos y ambos tuvieron un severo repunte de hiperinflación alrededor de 1990. Ambos lograron controlar exitosamente esa inflación con efectos muy favorables para la pobreza. Lo que estamos presenciando en el Cuadro 3 podría ser más bien el efecto del control de la inflación y no de las reformas, ya que en ambos casos la pobreza a mediados de los años 90 es bastante más alta de lo que era una década atrás, aunque más baja de lo que era en 1990. Si sustituimos los cambios observados en la pobreza a partir de mediados de los ochenta, en vez de comienzos de los noventa para estos dos países, el caso de reformas que reducen la pobreza queda considerablemente fortalecido. La incidencia de la pobreza cayó en 9 de los once reformadores tempranos. Utilizando estas observaciones, el Cuadro 3 nos indica que mientras la incidencia de la pobreza disminuyó en 9 de los 11 reformadores tempranos, solo cayó en dos de los seis reformadores tardíos.

Un estándar más estricto para evaluar el efecto de las reformas se puede deducir de lo que pasó con el número total de pobres. Aquí la diferencia entre los reformadores tempranos y tardíos es aún más patente. Seis de nuestros once reformadores vieron una reducción absoluta en el número de pobres durante los períodos indicados. Pero el número total de pobres no disminuyó en ninguno de los reformadores tardíos. En todos, excepto en uno de los casos donde aumentó la pobreza en un reformador temprano, se le puede adjudicar la culpa al crecimiento lento. Brasil no tuvo crecimiento entre 1989 y 1995, México y Bolivia crecieron en menos de 1% al año, y el ingreso en Nicaragua cayó en un tercio entre 1985 y 1993. Aún cuando la

9. Podemos cuestionar con razón la inclusión de Nicaragua en este grupo, ya que aún en 1990 tenía el quinto índice de reforma más bajo de la región.

incidencia de la pobreza disminuyó en tres de estos cinco casos, el crecimiento no fue suficiente para reducir el número absoluto de pobres.

Cuadro 3. Cambios en pobreza y reforma

	Reformadores tempranos		Reformadores tardíos o poca reforma		
	Incidencia	Número total pobres	Incidencia	Número total pobres	
Bolivia	Neg.	Pos.	Argentina Arg (86-96)	Neg. Pos.	Neg. Pos.
Brasil	Neg.	No Cambio	Rep. Dom.	Pos.	Pos.
Chile	Neg.	Neg.	Ecuador	Pos.	Pos.
Colombia	Neg.	Neg.	Honduras	Neg.	Pos.
Costa Rica	Neg.	Neg.	Perú Perú (85-94)	Neg. Pos.	Neg. Pos.
El Salvador	Neg.	Neg.	Venezuela	Neg.	Pos.
Jamaica	Neg.	Neg.			
México	Neg.	Pos.			
Nicaragua	Pos.	Pos.			
Paraguay	Neg.	Neg.			
Uruguay	Pos.	Pos.			

Fuente: Cuadro 1

El incremento en la pobreza en los reformadores tardíos se puede explicar por el hecho de que sus reformas han sido realizadas más tarde (Brasil). También puede ser debido a la virulencia y el impacto de la hiperinflación, cuyos efectos pueden estar presentes en las estimaciones de pobreza (Argentina y Perú). En los demás países del grupo, la pobreza aumentó porque tuvieron un crecimiento moderado o lento. Honduras tuvo una disminución de la pobreza a pesar de un crecimiento negativo gracias a un mejoramiento significativo en la distribución de ingresos. Venezuela tuvo exactamente la situación opuesta – aumento de la pobreza a pesar de un crecimiento bastante bueno. Para resumir todo esto, a los reformadores tempranos aparentemente les fue mejor en la reducción de la pobreza que a los reformadores tardíos, pero esto puede deberse principalmente a diferencias en sus tasas respectivas de crecimiento económico.

Como ya hemos señalado, una de las razones principales por las que la pobreza ha estado disminuyendo después de 1990 es simplemente porque las economías de la mayor parte de los países latinoamericanos están volviendo a crecer. Esto puede o no deberse a las reformas. No obstante, es

interesante preguntarse si, cuando se controla el comportamiento con respecto al crecimiento, las reformas tuvieron un impacto positivo o negativo en la pobreza. Esto equivale a preguntarse si los reformadores tempranos están por encima o por debajo de la línea de regresión en la Figura 1. Para un ritmo de crecimiento de ingreso dado, ¿acaso los países reformadores tuvieron un comportamiento mejor con respecto a la reducción de la pobreza? Si la respuesta es afirmativa, tendrán tendencia a aglomerarse debajo de la línea. Volviendo a examinar la Figura 1, encontramos que hay diez países debajo de la línea. Ocho de ellos son reformadores tempranos, los otros dos son Argentina, que superó la hiperinflación, y Honduras, para el cual no disponemos de estudio de caso (véase Cuadro 4). Hay siete países por encima de la línea (excluyendo al sector rural en Paraguay). Cuatro de ellos son reformadores tardíos, los otros tres son México y Uruguay que fueron reformadores tempranos cuyo proceso de reforma tomó un ritmo más lento en los años 1990, y El Salvador que redujo la pobreza con un crecimiento rápido y desigual. Concluimos entonces que los países reformadores tuvieron un mejor récord en la reducción de la pobreza, dado su ritmo de crecimiento económico.

Cuadro 4. Reforma y reducción de la pobreza

	Debajo de la línea	Encima de la línea
Reformador temprano	Brasil Jamaica Colombia Costa Rica Nicaragua Bolivia Paraguay (urbano) Chile	México El Salvador Uruguay Paraguay (rural)
Reformador tardío o reacio	Argentina (89-95) Honduras	Ecuador República Dominicana Venezuela Perú

Fuente: Figura 1.

Averiguar el efecto directo de la reforma en la pobreza o en el crecimiento es difícil, en el mejor de los casos. Pero la tarea es particularmente difícil en países que fueron sometidos a severos choques a nivel macroeconómico a la vez que se implementaban las reformas. Podríamos dividir los países de nuestro muestreo en un grupo con un entorno macroeconómico estable y que fueron reformadores tempranos. El segundo grupo consistiría de países que fueron reformadores tempranos, pero tuvieron choques macroeconómicos y reformas simultáneamente. El tercer grupo estaría

conformado por países que tuvieron un entorno macroeconómico estable, pero o bien hicieron reformas tardíamente o no hicieron ninguna. Donde únicamente podríamos observar el efecto aislado de las reformas es en el primer grupo. En el segundo grupo se están llevando a cabo dos procesos a la vez: uno, las reformas y dos, el efecto de la inflación y del control de la inflación. Es casi imposible desenredar los efectos de estos dos procesos. En el tercer grupo, las reformas ocurrieron demasiado tarde para reflejarse en las mediciones de pobreza disponibles. El Cuadro 5 muestra cómo los países de nuestro muestreo se distribuyen en los tres grupos. El Cuadro también muestra las tendencias en la incidencia de la pobreza y el número total de pobres para los tres grupos.

Cuadro 5. Pobreza, reformas y choques macroeconómicos

Reforma pura			Reforma temprana y choque a nivel macroeconómico			Reforma tardía		
	Incidencia	Número total pobres		Incidencia	Número total pobres		Incidencia	Número total pobres
Colombia	Neg.	Neg.	Brasil	Neg.	No cam.	Argentina	Neg.	Neg.
Chile	Neg.	Neg.	Nicaragua	Pos.	Pos.	Perú	Neg.	Neg.
Costa Rica	Neg.	Neg.	Jamaica	Neg.	Neg.	Ecuador	Neg.	Neg.
Bolivia	Neg.	Pos.				Honduras	Neg.	Pos.
Paraguay	Neg.	Neg.				Venezuela	Neg.	Pos.
México	Neg.	Pos.				R. Dominic.	Pos.	Pos.
Uruguay	Pos.	Pos.						
El Salvad.	Neg.	Neg.						

Fuente: Cuadro 1.

Consideremos el primer grupo que llamamos reformadores puros en el Cuadro 5. Estos son los países que efectuaron reformas suficientemente temprano, como para poder captar en observaciones recientes el efecto de las reformas, y que contaban con un entorno macroeconómico relativamente estable. Como se deduce del Cuadro, siete de los ocho países obtuvieron una reducción en la incidencia de la pobreza y cinco de ocho redujeron también el número total de pobres, comparado a 4 de 6 y 2 de 6 en el caso de los reformadores tardíos. De hecho, la evidencia del efecto positivo de las reformas es efectivamente un poco más fuerte que esta comparación. Si hubiésemos utilizado la comparación de mediados de los 80 a mediados de los 90 para Argentina, Brasil y Perú, tres países que tenían hiperinflación, la diferencia entre los reformadores tempranos y tardíos sería mucho más llamativa. Sólo dos de los seis reformadores tardíos redujeron la incidencia de la pobreza y ninguno de los seis redujo el número total de pobres. Los reformadores tempranos tuvieron tendencia a reducir la pobreza con

mejores resultados que los reformadores tardíos, aún añadiéndole el efecto de los choques a nivel macroeconómico. Pero también está claro que toma mucho tiempo ver el efecto positivo de estas reformas.

Aunque las reformas parecen haber tenido un efecto positivo, si observamos más detenidamente, la situación es un tanto más ambigua. Sólo tres de estos países, Chile, Colombia y Costa Rica son aparentemente historias de éxito rotundo con un buen crecimiento económico, una alta elasticidad en la relación pobreza-ingreso y una reducción significativa de la pobreza. En Bolivia, Paraguay y México la tasa de crecimiento económico fue insuficiente para producir una reducción en los niveles de pobreza y aún en Costa Rica el crecimiento se ha desacelerado de manera marcada desde 1995. Uruguay y El Salvador tuvieron un buen crecimiento, pero fue distribuido de manera tan desigual que la pobreza en realidad aumentó (Uruguay) o disminuyó menos de lo esperado dado el promedio en la elasticidad de la relación pobreza-ingreso (El Salvador). Para poder estar absolutamente seguros de que las reformas benefician a los pobres, deben ayudar a producir un ritmo de crecimiento sostenible y más alto en un mayor número de países.

Controlar la hiperinflación es altamente beneficioso para los pobres

Uno de los resultados más claros y de los mensajes más fuertes es el efecto regresivo de la alta inflación y el fuerte impacto positivo del control de la inflación en los pobres. No nos referimos aquí a bajas tasas de inflación. Existen pocas pruebas de que las tasas bajas de inflación tengan algún afecto, ya sea positivo o negativo. Pero la hiperinflación, del tipo padecido por Argentina, Brasil, Perú y Nicaragua durante el período observado es otra cosa. En su estudio sobre Brasil, Amadeo y Neri, utilizando datos mensuales, pudieron señalar los cambios en la pobreza y los cambios en la inflación durante 1994 cuando el Plan Real detuvo exitosamente la inflación en ese país. Muestran cómo la incidencia de la pobreza se duplicó entre 1989 y 1994 al aumentar la tasa de inflación de alrededor de 8 a 40% al mes, y luego cómo bajó en alrededor de 40% al año siguiente del Plan Real (véase Amadeo y Neri). Nuestra evidencia para Perú, Nicaragua y Argentina es menos precisa, pero señala la misma dirección. La pobreza se redujo en más de 50% en Argentina entre 1989 y 1995 y la mayor parte de la reducción sobrevino entre 1989 y 1991 cuando Menem implementó el Plan de Convertibilidad (véase Márquez y Morley). En Perú nuestra información sólo cubre parte del país, pero en regiones comparables del país la pobreza también disminuyó (véase Tabla 1) aunque no tan marcadamente como en Argentina y Brasil. Nicaragua es un poco diferente porque el ingreso no aumentó durante el período de reforma, sino que cayó en un tercio. Esto

causó un incremento de la pobreza, pero a un ritmo mucho menor de lo que se hubiese podido predecir con base en la disminución de ingresos solamente.

El punto a señalar en todo esto en cuanto a nuestra discusión sobre pobreza y reforma es el siguiente. Si comparamos la situación de la pobreza a mediados de los 80 y a mediados de los 90 –un período que incluye años de hiperinflación y control de la inflación– la pobreza ha aumentado. Pero si nos detenemos a observar el punto culminante del disturbio a nivel macroeconómico, como pudimos hacer en los casos de Brasil, Perú y Argentina, y lo comparamos con mediados de los años 90, la pobreza ha disminuido muy marcadamente. En los tres países el control de la inflación fue claramente progresivo, pero aún en 1995 la pobreza no había vuelto al nivel alcanzado a mediados de los 80. En el caso de Argentina y Perú podríamos argumentar que esto se debe a que las reformas son muy recientes. No ha habido tiempo suficiente para que sus efectos positivos puedan reflejarse en los datos disponibles. En el caso de Brasil, nuestra última observación (1995) es demasiado cercana al año en que se controló la inflación, por lo tanto los efectos favorables de ese éxito deben ser incorporados a los datos de 1995.

La mayor parte de la reducción de la pobreza en los años noventa fue en el sector urbano

Durante los años 1980 el sector urbano llevaba el peso del incremento en la pobreza. Más del 70% del aumento en la pobreza durante esa década era urbano (Morley, 1995, p.44). Desde 1990, la situación parece haberse invertido en la mayor parte de los países, en la medida en que las reducciones de la pobreza se han dado más bien en el sector urbano que en el rural. La recuperación en muchos casos ha dejado de lado al sector rural. Por lo tanto, el crecimiento está dejando un número creciente de pobres rurales. Ésta es una fuente potencial de creciente desigualdad de ingresos y de tensión social.

Disponemos de datos desagregados para diez de nuestros países. En ocho de ellos, el porcentaje de reducción de la pobreza es menor o ligeramente menor en el sector rural que en el sector urbano (las excepciones son Chile, Costa Rica, Perú y Nicaragua). En varios de los casos, principalmente Jamaica, México y Paraguay, las diferencias son sorprendentes. En Perú la pobreza rural cayó entre 1985 y 1994, pero existe a la vez un gran flujo de migración rural hacia zonas urbanas y una aparente saturación del sector urbano de servicios no transables. Aquí parece como si la pobreza rural hubiera sido simplemente importada al sector urbano. En Chile, los resultados relativamente malos no se sitúan en el sector rural, sino

más bien en la agricultura, algunos de cuyos participantes están clasificados oficialmente como residentes en sector urbano. En Nicaragua, la pobreza aumentó rápidamente tanto en el sector rural como en el urbano.

Podría haber dos explicaciones diferentes, que posiblemente se superponen, para entender por qué el sector rural parece rezagado detrás del urbano en cuanto a la reducción de la pobreza. En primer lugar, podría decirse que los ciclos en la actividad económica afectan principalmente al sector urbano y moderno de la economía. Si ese fuese el caso, era de esperar que la recesión de los años 80 hubiese impulsado sobre todo la pobreza urbana. De igual manera, la recuperación de los años 90 simplemente hubiese invertido el proceso, con el sector rural de cierta manera aislado de estos cambios cíclicos.

En alguno de los casos, puede haber también otros factores fundamentales en juego. En la medida en que las economías rurales producen bienes transables, su bienestar se verá afectado por la tasa real de cambio. Una depreciación real fomentará las ganancias del sector rural de bienes transables, una apreciación real hará lo contrario. Una de las características claves de la crisis de la deuda en la mayoría de los países en los años 80 era la existencia de grandes devaluaciones reales, necesarias para ayudar a reducir los déficit insostenibles de la cuenta corriente. Los años 1990 han visto estas depreciaciones invertirse en muchos casos. De los diez casos documentados con datos tanto rurales como urbanos en los años 1990, siete tuvieron grandes depreciaciones en los 1980, y ocho tuvieron apreciaciones en los 90, siendo las únicas excepciones Costa Rica y Jamaica ¹⁰. Por lo tanto, las fluctuaciones de la tasa real de cambio ofrecen cierta evidencia para la hipótesis de que la fluctuación de los precios relativos de los bienes transables puede haber jugado algún papel para explicar los malos resultados del sector rural en los años 90. La única excepción real a este patrón parece ser Brasil, donde el sector rural se desempeñó bien y la tasa de cambio se apreció. Sin embargo, si miramos más detenidamente los patrones y ritmos, veremos que los grandes mejoramientos en el ingreso rural en Brasil tuvieron lugar entre 1990 y 1993, un período en que la tasa de cambio se depreció en un 22% ¹¹.

10. En Costa Rica los resultados relativos del sector rural no fueron significativamente peores que los del sector urbano.

11. Sonia Rocha informa que la incidencia de la pobreza rural bajó en 10% y la pobreza rural absoluta bajó en más de dos millones de personas entre 1990 y 1993 (Rocha, p. 23). Está claro ahora que el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) cometió algún tipo de error en la corrección por inflación, por lo que debemos usar sus cifras sólo para ilustrar el desempeño relativo. Es por eso que no hay duda de que existe una marcada divergencia entre la reducción de la pobreza en el sector rural y los aumentos en el sector urbano entre 1990 y 1993. Estos patrones se invierten entre 1993 y 1995, cuando toda la disminución de la incidencia de la pobreza proviene del sector rural, y esto en un momento en el que la tasa de cambio estaba apreciándose.

En varios casos las tendencias desfavorables en el sector rural surgieron más de los precios de cosechas particulares o problemas técnicos, que de las fluctuaciones en la tasa real de cambio. El estudio sobre Paraguay destaca los problemas en la producción de algodón, un producto clave de los pobres en ese país. En Colombia, según Ocampo et. al., una marcada reducción en los precios del café y de otros productos agrícolas entre 1991 y 1993 condujo a una reducción de casi 30% en el diferencial de salarios urbano-rural. En la mayoría de los otros países del muestreo, el crecimiento de la producción en la agricultura queda notablemente rezagado detrás del crecimiento del sector urbano o de la economía en su totalidad. Todo esto implica que la pobreza rural será una parte crecientemente prominente del problema de la pobreza en su conjunto en el futuro, si la recuperación de principios de los años 90 continúa y si las características de esa recuperación no cambian.

El aumento del salario mínimo ha desempeñado un papel positivo en la reducción de la pobreza en muchos países

Una de las características de los años 1980 fue el marcado descenso del salario mínimo al acelerarse la inflación. Los gobiernos que intentaron reducir la presión inflacionaria tendieron a detener o demorar los ajustes en el salario mínimo. En muchos casos, esto ocurrió a la vez que aumentaba la pobreza y dio lugar a una serie de estudios que intentaban mostrar que los cambios en el salario mínimo estaban relacionados con los cambios en la pobreza¹². Visto superficialmente, esto parece evidente ya que el salario mínimo, suponiendo que los empleadores realmente lo pagaran, determinaría el ingreso de la mano de obra no calificada, fuente de ingreso clave de los hogares pobres. Sin embargo, el caso es un tanto más complicado de lo que aparenta ser a primera vista. Dos son los efectos de un aumento del salario mínimo. Primero, aumenta el ingreso de los que mantienen sus empleos y a quienes, por lo tanto, efectivamente se les paga un salario más alto. Esto debería beneficiar a los pobres. Segundo, aumentar el salario puede, a su vez, tener un efecto negativo en cuanto a empleo. Dados los costos más altos de la mano de obra, el empleo puede disminuir o expandirse menos de lo que hubiese podido en otras circunstancias, y esto perjudicaría a los pobres. Algunos trabajadores no calificados estarían forzados a entrar al sector informal o a aceptar empleos en los que no se paga el salario mínimo. Su ingreso disminuiría. Lo que entonces le suceda al ingreso de los pobres o a la pobreza dependerá de cuál de estos dos factores domine: el empleo o el ingreso. La relación entre el salario mínimo y la pobreza en un país particular sólo podrá determinarse examinando la

12. Cardoso (1992), Lustig (1996) y Morley (1992)

evidencia empírica. ¿Qué nos dice la evidencia disponible para los años 90 respecto a esto?

En primer lugar, en la mayor parte de los países el salario mínimo aumentó en los años 1990. De los 18 casos en el Cuadro 1 (incluyendo Paraguay rural por separado), el salario mínimo real aumenta en 11, disminuye en 6 y es constante en uno. Obviamente, es difícil deslindar el efecto de los cambios en el salario mínimo real de todos los otros cambios macroeconómicos y de los cambios sectoriales llevándose a cabo a la misma vez. No obstante, la evidencia de la que disponemos apoya la afirmación de que los aumentos en el salario mínimo han desempeñado un papel positivo en la reducción de la pobreza en los años 90. Volvamos a mirar la Figura 1. Podemos preguntarnos si, manteniendo el crecimiento constante, los países cuyo salario mínimo aumentó tienden a experimentar cambios mayores o menores en la pobreza. ¿Estuvieron esos países por encima o por debajo de la línea de regresión que relaciona pobreza y crecimiento? Hay, en total, diez países por debajo de la línea en la Figura 1. En ocho de ellos, el salario mínimo aumentó. (Brasil, Jamaica, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Chile, Argentina y Honduras)¹³. De manera similar, hay ocho casos por encima de la línea (con una pobreza más alta de la que uno se esperaría dado el crecimiento definido). En cuatro de ellos el salario mínimo bajó (El Salvador, Paraguay rural, Ecuador y Venezuela), en uno es constante (Uruguay) y sólo en tres el salario mínimo aumentó (México, República Dominicana y Perú). Para decirlo de otra manera, hay 11 países en los que el salario mínimo aumentó. Ocho de ellos se encuentran por debajo de la línea en la Figura 1.

En el caso de Brasil la evidencia es mucho más directa para la relación entre el salario mínimo real y la pobreza porque existen datos mensuales que permiten determinar de manera muy precisa los cambios en la pobreza y los cambios en el salario mínimo. El estudio de Amadeo y Neri en este libro hace un minucioso análisis de series de tiempo de estos datos durante los años cruciales de 1994-1995. A principios de 1994, Brasil estaba padeciendo de hiperinflación, con una tasa mensual de inflación de más de 40%. En julio el gobierno implementó el Plan Real, el cual redujo en un mes la tasa de inflación a menos de 3%. Luego en septiembre, una vez se estabilizó el nivel de los precios, el gobierno aumentó el salario mínimo alrededor de un 10%. En el lapso de un mes la cantidad de pobres bajó 5% utilizando una línea de pobreza alta, y 1,2% utilizando una línea baja (Amadeo y Neri, 1998). Posteriormente, en mayo de 1995, el gobierno hizo un ajuste mucho mayor

13. Los otros dos son Nicaragua y Paraguay urbano.

en el salario mínimo (43%), y una vez más hubo una disminución considerable e inmediata del número de personas en situación de pobreza ¹⁴.

En Argentina el caso es más complicado. En el período de 1989-1995, la reducción principal de la pobreza ocurrió entre 1989 y 1991 cuando el gobierno controló exitosamente la inflación. Hubo también un aumento en el salario mínimo durante ese período (aumentó alrededor de 25%), lo cual es consistente con el caso que estamos demostrando aquí (véase Márquez y Morley, p. 4). Pero el caso puede aún ser más ejemplar en los cuatro años siguientes. Durante ese período la economía continuó recuperándose con la inflación disminuyendo, pero también aumentó considerablemente el desempleo ¹⁵. Al mismo tiempo, hubo otro considerable aumento en el salario mínimo real, el cual aumentó en alrededor de 60% de su nivel en 1991 hasta casi el doble del nivel de 1989. Este aumento en el salario mínimo podría ser una de las razones para el aumento en el desempleo. Pero más precisamente para nuestra demostración, también podría ser la razón por la cual la incidencia de la pobreza siguió disminuyendo de 1991 a 1994 y en 1995 seguía manteniéndose al mismo nivel de 1991, a pesar del gran aumento en el desempleo. Entre 1991 y 1995 la creciente pobreza entre los desempleados se compensa más o menos al aumentar el salario mínimo real y los ingresos reales de aquellos capaces de mantener sus empleos ¹⁶.

No deberíamos concluir de esto que para disminuir la pobreza hay que aumentar siempre el salario mínimo. Sin duda, la relación entre ambos no es lineal y cabría esperar que mientras más alto sea el salario, más dominante sea el efecto de la disminución de empleos. Pero en países donde salario mínimo cayó en más de la mitad, como sucedió en Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua, cualquier modesta recuperación en el poder adquisitivo real del salario mínimo ayudaría a reducir la pobreza y la desigualdad sin perjudicar el empleo ni el crecimiento.

14. La pobreza absoluta disminuyó en un 11%. Amadeo y Neri, p. 51.

15. La tasa de desempleo aumentó de 5,3% en octubre de 1991 a 20,2% en mayo de 1995. Ver Márquez y Morley, Tabla 6.

16 Utilizando los datos incluidos en el estudio del Márquez y Morley, se puede demostrar que entre 1991 y 1995 el aumento de la pobreza entre los desempleados, junto con la expansión del desempleo en sí, hubiese elevado el nivel de pobreza en 2,9 puntos porcentuales respecto al nivel de 16,3% en 1991. O sea que el aumento en la pobreza relacionada al desempleo por sí misma hubiese aumentado el nivel de pobreza en 18% (2,9/16,3), pero esto fue compensado por una disminución de la pobreza en otros grupos, incluyendo los jubilados. Ver Márquez y Morley, tablas 1 y 5.

Los cambios en la estructura de la educación y en la ubicación de la población son un componente importante de la reducción de la pobreza en los años noventa

Una de las maneras más seguras de reducir la pobreza a largo plazo consiste en mejorar el nivel de educación de la fuerza laboral. Los estudios de países hacen una descomposición de los cambios en la pobreza que nos permite medir la contribución a la reducción de la pobreza realizada por las mejoras en la educación. La descomposición muestra cuánto ha caído la pobreza como resultado de reducciones en el porcentaje de jefes de hogar con poca educación y altos niveles promedio de pobreza. Hemos sistematizado esta evidencia en el Cuadro 6. En las dos primeras columnas se muestra el promedio de nivel de pobreza y los cambios observados en la pobreza durante el período establecido para la descomposición. En la tercera columna se muestra la reducción absoluta de pobreza debido a la reducción en el porcentaje de jefes de hogar con no más que educación primaria. De esta manera, en Argentina, por ejemplo, la reducción en este grupo de educación por sí mismo pudo haber reducido la pobreza en un cuarto (3/12.4). Pero otros factores hicieron que la pobreza se incrementara en 6,4 puntos.

Es claro en la columna que las mejoras en la educación fueron un factor significativo en la reducción de la pobreza. En aquellos casos en que la pobreza disminuyó, como en Costa Rica y en Ecuador, lo anterior se puede explicar en gran parte por los cambios que tuvieron lugar en la estructura de la educación, y no, por el contrario, por las reducciones en la pobreza por cada nivel de educación. En casos como los de Argentina, Jamaica o Nicaragua, donde se incrementó la pobreza, el factor educativo estuvo también presente, pero sus efectos positivos fueron eliminados en cada nivel de educación. Tomando el promedio simple de cambio en la columna tres, relacionada con el nivel de pobreza inicial que se encuentra en la columna uno, encontramos que la reducción en el porcentaje de aquellos que no tienen más que educación primaria habría reducido por sí mismo el nivel de promedio de la pobreza en un 13%, lo que es una contribución notable a la reducción de la pobreza.

Otro cambio estructural en la población, que puede tener un impacto significativo en el total de la pobreza, es el movimiento de hogares del sector rural, donde la pobreza es alta, al urbano, donde la pobreza es menor. Las columnas cuatro y cinco del Cuadro 6 resumen la evidencia de la descomposición a partir de los estudios de país sobre los cambios de pobreza originados en las reducciones de tamaño del sector rural y en los cambios en los niveles de pobreza al interior del sector rural.

Cuadro 6. Contribución de cambios estructurales en la ubicación y educación a la reducción de la pobreza

	Nivel de pobreza al comienzo del período	Cambio total en pobreza durante el período (en puntos porcentuales)	Reducción absoluta de la pobreza debido a la mejora en el nivel de educación de los jefes de hogar	Cambio absoluto en la pobreza debido al cambio en la proporción de hogares rurales	Cambio absoluto en la pobreza debido al cambio de la pobreza rural
Argentina (urb.) 1974-94	12.4%	+ 6.4 pts.	3.0 pts.	n.d.	n.d.
Bolivia (urb.) 1990-94	53.3%	-8.2 pts.	1.9 pts.	n.d.	n.d.
Brasil 1985-95	30.4%	-2.7 pts.	3.9 pts.	-2.3 pts.	-4 pts.
Costa Rica 1987-96	29.0%	-7.5 pts.	2.9 pts.	-2.0 pts.*	-3.0 pts.*
Chile 1987-94	45.1%	-16.7 pts.	1.5 pts.	-1.3 pts.	-3.4 pts.
Rep. Dom 1986-92	22.0%	-3.8 pts.	2.6 pts.	-.5 pts.	-2.2 pts.
Ecuador 1975-95	69%	-16.0 pts.	14.0 pts.	-14.4 pts.	-5.8 pts.
El Salvador 1991-96	58.4%	-6.9 pts.	2.8 pts.	-4.5 pts.	-6 pts.
Jamaica 1989-95	45.5%	+4.7 pts.	7.2 pts.	-5.2 pts.	+4.1 pts.
México 1989-94	32.6%	-.8 pts.	1.6 pts.	+2.4 pts.	-.3 pts.
Nicaragua 1985-93	42.8%	+25.5 pts.	14.5 pts.	-1.2 pts.	+13.2 pts.
Perú 1985-94	25.8%	+7.7 pts.	n.d.	-4.0 pts.	+2.3 pts.

Estas observaciones sólo son para agricultura.

Fuente: Estudios de caso de esta publicación. En algunos casos, las descomposiciones se muestran en los estudios individuales de este volumen. En otros se muestran en una versión extendida del estudio del país.

Como el lector puede apreciar, salvo el caso de México, la emigración rural ha sido un factor importante en la reducción general de la pobreza. Si todas las cosas fueran iguales, la emigración habría reducido la pobreza en un 7%, no tanto como el efecto de la educación, pero de todas maneras considerable. Por supuesto que el resto de las cosas no permanecieron iguales. Especialmente en muchos países, como Jamaica, Nicaragua y Perú hubo un incremento considerable en la pobreza para quienes se mantuvieron en el sector rural. Lo anterior elimina una parte o todas las ganancias obtenidas por la migración del campo a la ciudad.

CONCLUSIONES

La pobreza está disminuyendo en América Latina en los años noventa. Esto constituye en sí la conclusión más importante de este estudio, porque ayudaría a cambiar la propagada percepción de que por estar el ingreso tan desigualmente distribuido en la región, la pobreza no reaccionará al reinicio del crecimiento. Aún sin tener evidencia de que la distribución está mejorando, y mientras la fracción de ese crecimiento que va a los pobres es lamentablemente pequeña, la reducción de la pobreza de todas maneras indica que el crecimiento, aunque sea al ritmo relativamente modesto de los años 1990, ha beneficiado a los pobres. Esto es una muy buena noticia. Sin embargo, debemos recordar que los pobres no se han recuperado aún de las pérdidas sufridas durante la crisis de la deuda en los años 1980. Además existen todavía demasiados países en donde la cantidad de pobres está aumentando y sólo hay unos cuantos que parecen haber emprendido un camino de crecimiento sostenido, lo suficientemente robusto y rápido para tener resultados significativos en la lucha contra la pobreza.

Hay una percepción bastante extendida de que las reformas de políticas adoptadas en América Latina, aunque necesarias dentro de la nueva economía global, es probable que perjudiquen a los pobres. No hemos encontrado mucha evidencia que apoye esto. Si examinamos las tendencias en la pobreza en los países que llevaron a cabo reformas significativas antes de 1990, y las comparamos con la reducción de la pobreza de los reformadores tardíos o los reformadores reacios, encontramos que a los reformadores tempranos les fue mejor en la mayoría de los casos. La mayor parte de los casos de disminución en la incidencia de la pobreza pertenece a reformadores tempranos, y la mayor parte de los casos con un creciente número de pobres eran reformadores tardíos. Esto es cierto aún cuando se controla el comportamiento con respecto a diferencias en crecimiento económico y choques macroeconómicos.

REFERENCIAS

- Altimir, Oscar y Luis Beccaria. 1998. «Efectos de los cambios macroeconómicos de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina». En esta publicación.
- Amadeo, Edward y Marcelo Neri. 1998. «Macroeconomic Policy and Poverty in Brazil». En esta publicación.
- Arana, Mario y Juan Rocha. 1998. «Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua». En esta publicación.
- Anríquez, Gustavo, Kevin Cowan, y José de Gregorio. 1998. «Poverty and Macroeconomic Policies: Chile, 1987-94». En esta publicación.

- Aristy, Jaime y Andrés Dauhajre. 1998. «Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana». En esta publicación.
- Berry, Albert. 1997. «El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe», en PNUD, *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Ecuador: PNUD.
- Bulmer-Thomas, Victor, (de). 1996. *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Macmillan.
- Cardoso, Eliana. 1998. «Minimum Wage Legislation and Earnings Inequality in Brazil». En esta publicación.
- Figuroa, Adolfo. 1998. «Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú». En esta publicación.
- Inter-American Development Bank. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Washington.
- Inter-American Development Bank. 1997. *Latin America After a Decade of Reforms: Economic and Social Progress, 1997 Report*. Washington.
- Jácome, Luis, Carlos Larrea y Rob Vos. 1998. «Ajuste estructural y pobreza en Ecuador». En esta publicación.
- King, Damien. 1998. «Economic Reform and Poverty in Jamaica». En esta publicación.
- Lora, Eduardo. 1997. «A Decade of Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and how to Measure It». BID: OCE documento de estudio 348.
- Lustig, Nora. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Brookings.
- Lustig, Nora y Miguel Székely. 1998. «México: Evolución económica, pobreza y desigualdad». En esta publicación.
- Morley, Samuel A. 1992. «Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America». BID, mayo de 1992.
- Morley, Samuel A. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America*. Johns Hopkins Press.
- Morley, Samuel y Rob Vos. 1998. «Poverty and Dualistic Growth in Paraguay». En esta publicación.
- Ocampo, José Antonio, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Javier Lasso. 1998. «Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996». En esta publicación.
- Psacharopoulos, George, et. al. 1997. *Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980's*. World Bank Technical Report #351.

Rocha, Sonia. 1997. «Crise, estabilizao e pobreza 1990-1995». *Conjuntura Economica*. Jan. 1997.

Sauma, Pablo y Leonardo Garnier. 1998. «Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica, « En esta publicación.

Segovia, Alexander. 1998. «Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador».

En esta publicación.

UDAPE. 1998. «Bolivia: Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad». En esta publicación.

3. La dimensión de género en la pobreza, la desigualdad y la reforma macroeconómica en América Latina

Sarah Gammage

Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer

LA NECESIDAD DEL ANÁLISIS DE GÉNERO

La reforma de la política macroeconómica afecta un amplio rango de actividades, sectores e instituciones económicas y variables de precios y producción, todas las cuales afectan a su vez a los individuos, sus vínculos con el mercado laboral y su remuneración y, en última instancia, los ingresos del hogar (Psacharopoulos et al 1994; Morley 1994; Bourguignon et al 1989; Altimir 1984). El efecto diferencial de la reforma de la política macroeconómica sobre la mujer aún no ha sido plenamente documentado. Sin embargo, podemos identificar algunas variables intermedias –tales como precios, gastos, tasas de participación de la fuerza laboral, ingresos y salarios relativos y estimativos de la segmentación del mercado laboral– que capten los efectos de la reforma de las políticas sobre la mujer como productora y consumidora, y que puedan tener impacto sobre la desigualdad del ingreso individual y sobre la pobreza de las familias (Joekes and Weston, 1994; Gladwin 1991; Commonwealth Secretariat, 1989; Kakwani et. al. , 1989; Lantican et. al. , 1996).

Lo que usualmente se encuentra en todos los lugares y culturas es un menor acceso de la mujer a activos y recursos productivos tales como la tierra, el crédito, las divisas y el capital financiero, físico y humano. Con frecuencia, la mujer tiene que trabajar mayor número de horas –tanto en el sector productivo como en el reproductivo–, dispone de menores recursos, tiene menos oportunidades, gana salarios más bajos, enfrenta mayores limitaciones de tiempo y consume menos ocio (Blackden y Morris-Hughes, 1993; Moser, Herbert y Makonnen, 1993; Joekes et. al. , 1988). Afirmando entonces que, puesto que constituye una mayor proporción de las personas económicamente desfavorecidas, la mujer sufrirá en forma desproporcional cualquier cambio que exacerbe la pobreza y la desigualdad, podría ser aparentemente fácil.

Pero la evidencia no es tan clara como uno quisiera. En primer lugar, es difícil separar los efectos de las reformas de las condiciones previas que

generaron la necesidad de imponer el programa de ajuste. En segundo lugar, los efectos de una crisis económica y los rigores de una reforma no se sienten inmediatamente; y la respuesta rezagada de indicadores sociales básicos tales como fertilidad, mortalidad infantil y expectativa de vida, complican adicionalmente cualquier relación de causalidad. En tercer lugar, es difícil establecer las relaciones micro y macro que nos permitan rastrear las reformas específicas y particulares y sus efectos sobre las variables de precios y producción y, en última instancia, sobre los salarios individuales y sobre los ingresos y consumos familiares per cápita. Adicionalmente, el debate sobre el impacto que tienen los ajustes sobre la mujer se complica según la medida utilizada para explorar la dimensión de género de las reformas. La literatura casi siempre enfatiza los análisis desagregados de género sobre la participación en el mercado laboral, ingresos y salarios (Guerra, 1997; Arriagada, 1994; Francke, 1992). Además, se intenta vincular estas variables intermedias a los ingresos y consumos familiares totales y per cápita, utilizando el sexo de la cabeza de familia como una característica de género que puede influir estas variables de resultado (Barros Fox y Mendonca, 1997; Blackden y Morris Hughes, 1993; Commonwealth Secretariat, 1989).

Este capítulo busca aportar al conocimiento en cuanto a género en los estudios de pobreza y desigualdad, durante el período de reformas recientes en América Latina y el Caribe, apoyándose en la evidencia de los estudios de caso presentados en este volumen. El capítulo resumirá los cambios que se han dado en la participación económica de la mujer y su vinculación al mercado laboral en las últimas tres décadas en América Latina y el Caribe. Los datos aquí presentados resaltan que la participación desigual de la mujer en los diferentes sectores puede ser una de las causas de los diferenciales persistentes entre los salarios de hombres y mujeres, tanto tiempo inexplicados. Son precisamente estas diferencias en la participación, remuneración y vinculación sectorial las que pueden estar explicando el perfil de pobreza por género en América Latina.

Por otra parte, las tendencias en la pobreza pueden descomponerse utilizando el sexo de la cabeza de familia como una característica de género para captar los cambios en la proporción de los pobres. Los estudios de caso revelan que mientras la pobreza está disminuyendo en 8 de los 14 países, los hogares con cabeza de familia femenina están aumentando como proporción de la población pobre en 5 de estos 8 países. Es interesante anotar que los hogares con cabeza de familia femenina sólo tienen una representación más alta en 6 de los 14 países (ver Cuadros 3 y 4). Los estudios de caso no presentan evidencias convincentes de que el género de la cabeza de familia

influya en la probabilidad de que esa familia sea pobre. Sin embargo, extender la definición de cabeza de familia a una de mantenimiento femenino puede producir resultados diferentes.

Este capítulo argumenta que la cabeza de familia femenina no es la medida correcta para identificar los factores de género que pueden predisponer a las familias a la pobreza. El hecho de que la familia sea *mantenida* con ingresos femeninos resulta ser mejor medida de una característica de género que influye en la probabilidad de que la familia sea pobre. Aplicando la noción de *mantenimiento* femenino, se ofrece aquí un detallado análisis de los determinantes de pobreza para los casos de Costa Rica y El Salvador. El ensayo concluye con recomendaciones de política que enfatizan la importancia de descomponer las tendencias en la pobreza considerando el mantenimiento femenino y subraya la necesidad de una exploración detallada y desagregada por género de los determinantes de la pobreza, como herramienta para refinar la política y llevar a cabo acciones focalizadas.

EL PERFIL DE GÉNERO DE LOS MERCADOS LABORALES EN AMÉRICA LATINA

Aun cuando generalmente se acepta que una discusión sobre la pobreza y el acceso diferencial a los recursos productivos debe incluir también un componente de género, son pocos los estudios que han intentado vincular los cambios específicos en variables macroeconómicas con medidas de pobreza y desigualdad basadas en género (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). La literatura respaldaría la afirmación de que casi siempre la mujer tiene menos oportunidades económicas y se enfrenta a un acceso más restringido a recursos productivos tales como tierra, trabajo, y capital físico y financiero. Los mercados están ausentes o sujetos al fracaso de manera diferente para el hombre y la mujer. Existe evidencia para sugerir que hay dimensiones cualitativas y cuantitativas de la extensión de la pobreza en hombres y mujeres, que están manifiestas en sus diferenciales de movilidad laboral, remuneración, adquisición en el trabajo de capital humano específico, y en la asignación de tareas y responsabilidades reproductivas (Buvinic y Gupta, 1996; Rosenhouse, 1994; Casey y Paolisso, 1997).

Rastrear los efectos de las reformas a través del mercado laboral y relacionar las variables que captan la base de empleo de las familias, el sector de participación de la cabeza de familia y la cartera de ingresos por género, nos permite llegar a algunas conclusiones sobre la influencia relativa de cada uno de estos factores en el estatus de pobreza. La estabilización y las medidas de ajuste han frenado la inflación, removido las distorsiones en las tasas de cambio, suprimido barreras al comercio y reducido los déficit

fiscales. A su vez, estos efectos han alterado los términos de intercambio, reestructurado los incentivos y conseguido la expansión de algunos sectores, especialmente el de servicios y el de bienes transables, a costa de otros sectores como la agricultura tradicional y el sector de no-transables. El carácter del mercado laboral se ha alterado y las tasas de participación de las mujeres han crecido ¹. Sin embargo, es todavía muy difícil saber hasta qué punto el aumento en la participación económica y la desigualdad de la participación de las mujeres al interior de los sectores, y entre estos mismos, ha alterado los ingresos y salarios.

Un examen crítico de las características del mercado laboral, de la inamovilidad en dicho mercado, de los sectores de vinculación, de los ingresos y la remuneración, nos ofrece información que apoya el análisis de las dimensiones de género de la pobreza en América Latina. Por ejemplo, la composición de género del mercado laboral nos revela diferencias importantes en los niveles de participación y vínculo laboral que tienen implicaciones en la remuneración y en los beneficios del empleo para las mujeres. Las mujeres están altamente concentradas en el sector de servicios y de transables, con casi el 70 por ciento del total de la fuerza laboral femenina en América Latina empleada en servicios en 1994. En contraste, sólo el 43 por ciento de la fuerza laboral masculina se encuentra en ese sector. Un poco más del 14 por ciento de la fuerza laboral femenina está en el sector de manufactura e industria, mientras que cerca del 20 por ciento de los trabajadores masculinos se encuentra en este sector (WISTAT data, 1995; World Development Report, 1996). La fuerza laboral, industrial y manufacturera está dividida desigualmente entre hombres y mujeres ocupando los primeros cerca de dos tercios de la fuerza laboral (OIT, 1995; World Development, 1996; WISTAT data, 1995).

Una tendencia perturbadora que aún está por documentarse plenamente es el crecimiento en el sector informal y la concentración desproporcionada de la mujer en el mismo en toda América Latina (Anríquez et. al., 1997; Moser, 1989; Naciones Unidas, 1993, 1990). Aun cuando los datos del universo de las actividades del sector informal son notoriamente difíciles de recoger y verificar, los subcomponentes de este sector son más fáciles de

1. Es difícil determinar si el aumento en la participación femenina se debe a un refinamiento en el sistema de recolección de datos y a los instrumentos empleados en las encuestas, o si refleja un aumento verdadero en la actividad económica de la mujer. La estandarización creciente de las encuestas de hogares y de la fuerza laboral, sin embargo, nos permite establecer conclusiones sobre el incremento en las tasas de participación de la mujer desde mediados de la década de los 80.

observar y documentar. Las mujeres forman parte de una proporción cada vez mayor de los trabajadores de la familia que no están remunerados. En 1970, el promedio ponderado de mujeres como porcentaje de trabajadores de la familia que no recibían remuneración era del 34 por ciento; hacia 1990 este promedio había aumentado a 45 por ciento en América Latina y el Caribe (datos de WISTAT, 1995). Frecuentemente las mujeres están concentradas en forma desproporcionada en el sector informal. En países donde las mujeres representan un poco más de un tercio del total de la fuerza laboral, ellas están sobre-representadas en el sector informal. En Cochabamba, Bolivia, las mujeres constituían el 65 por ciento de la fuerza laboral informal y el 45 por ciento en Santa Cruz, en 1988. En Paraguay, en 1990, el 41 por ciento del sector informal urbano estaba constituido por mujeres (Naciones Unidas, 1993, 1985; Salazar, 1990).

Las mujeres también están aumentando como porcentaje de los trabajadores independientes, hecho que podría representar su movimiento hacia la microempresa y hacia el comercio callejero. En 1970, el 16 por ciento de los trabajadores independientes en América Latina eran mujeres, cifra que aumentó –casi hasta el 29 por ciento– para 1990 (WISTAT, 1995). La escala de las actividades productivas en la que las mujeres están comprometidas como trabajadoras independientes es frecuentemente menos capital intensiva y los ingresos que generan son más bajos y más erráticos que aquéllos de sus contrapartes masculinos (Francke, 1992; Sainz, 1991; Moser, 1989). Las mujeres también están aumentando la proporción de los desempleados, lo que sugiere que ellas están experimentando efectos económicos adversos como resultado del ajuste. Para 1990, un promedio ponderado de 5,1 por ciento de las mujeres estaba desempleado en comparación con un 4,6 por ciento para los hombres ².

Las tasas divergentes de participación y concentración de la mujer en ciertos sectores y ocupaciones han conducido a muchos economistas a examinar si el mercado laboral puede segmentarse por género (Funkhouser, 1997; Lantican et al., 1996; Psacharopoulos y Tzannatos, 1992) ³.

2. Las tasas de desempleo para mujeres en América Latina y el Caribe son consistentemente más altas que las de los hombres. Es interesante anotar que en aquellas economías en donde las tasas de participación de las mujeres son más altas, también lo son las del desempleo. En Barbados, Jamaica y Panamá, donde las tasas de participación de la mujer oscilan entre 50 y 63 por ciento de la fuerza laboral elegible, las tasas de desempleo están en el orden de un 20 por ciento (ONUDI, 1994; Moghadam, 1994).

3. Existe mucha literatura que analiza la hipótesis de que existen barreras a la movilidad entre sectores de la fuerza laboral en los países en desarrollo. Normalmente estas hipótesis exploran los mercados laborales duales en los que se da un acceso restringido al sector formal de salarios

Al evaluar las tendencias en la segregación ocupacional y sectorial, usamos con frecuencia el *índice Duncan*, que proporciona un índice de desigualdad al interior de cada sector y ocupación (Duncan y Duncan, 1955). El valor del índice Duncan representa la proporción mínima de personas de cualquiera de los sexos que tendrían que cambiarse a una ocupación en la que su sexo está sub-representado para que la distribución ocupacional de los dos grupos sea idéntica ⁴. Este índice es sin duda ilustrativo de la segregación ocupacional, aun cuando al interior de cada categoría ocupacional es imposible diferenciar entre las distintas funciones o jerarquías de empleados, es decir, al interior de la segmentación ocupacional del sector.

El índice Duncan se calcula de la siguiente manera:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N |f_i - m_i|$$

Donde $i = (1, 2, \dots, N)$ es el número total de sectores, industrias u ocupaciones; f_i y m_i son las proporciones del empleo sectorial de mujeres y hombres a su respectiva fuerza laboral. El índice Duncan fluctúa desde 0, en el que mujeres y hombres tienen distribuciones de empleo idénticas, hasta 1 en el que hay desigualdad completa, donde ninguna mujer y hombre trabajan en el mismo sector.

La composición de la producción y de género de muchos de los sectores, y con ellos el tipo y modo de producción en el que se ocupan las

más altos y un acceso libre al sector informal o secundario de salarios más bajos. La segmentación del mercado laboral se define como una concentración desproporcionada de ciertos factores de producción unidos por atributos comunes, en este caso por género, en actividades de bajos ingresos. Las mujeres se encuentran desproporcionalmente concentradas en actividades con perfiles de bajos ingresos, baja permanencia en el lugar de trabajo, y salarios bajos. La característica discriminante que las distingue de otros factores es frecuentemente su género y no sus años de escolaridad u otros atributos de capital humano.

4. Una importante advertencia que debemos extender a todas las comparaciones del índice Duncan es que el tamaño de este índice tiende a crecer al aumentar el número de clasificaciones ocupacionales empleadas en el análisis. De ahí que los estudios que emplean clasificaciones ocupacionales altamente agregadas y extensas pueden subestimar la magnitud de la segregación ocupacional por sexo. Más aún, a todos los sectores se les da la misma ponderación, a no ser que se intente ponderar cada sector o grupo ocupacional por empleo total o por producción agregada. Por consiguiente, la desigualdad en el empleo en sectores pequeños o insignificantes tiene el mismo peso que la desigualdad en los sectores grandes. Aplicar esas correcciones ponderadas puede producir una mejor medida de la desigualdad de la participación por género (Duncan y Duncan, 1955; Gonzalez y Watts, 1995).

mujeres, ha cambiado de modo significativo en la última década, esencialmente como respuesta a las medidas para aumentar la orientación hacia afuera de las economías de los países en vías de desarrollo de América Latina y del Caribe. Aun cuando se pueden obtener buenos resultados bajo estas condiciones, los beneficios de la globalización pueden no ser tan positivos para las mujeres como parecen serlo para los hombres. En algunos sectores y en algunas regiones existe una posibilidad real de que la globalización haya contribuido a segmentar el mercado laboral, comprimir los salarios y a aumentar la contratación temporaria y a que la desigualdad salarial no se esté eliminando tan rápidamente como se había predicho anteriormente.

Como podemos ver en el Cuadro 1, la mayoría de los índices Duncan se han reducido a todo lo largo de América Latina y del Caribe, aun cuando en algunos casos ha caído y se ha vuelto a recuperar. Esto significa que, en términos de participación bruta, las mujeres han ingresado al mercado laboral y se han distribuido de manera más equitativa en todos los sectores a lo largo del período. Sin embargo, existen algunas indicaciones de que mientras la igualdad en la representación de las mujeres a través de los sectores ha mejorado, las ganancias iniciales en participación han llevado a una segmentación sectorial aún mayor o a una representación desproporcionada al concentrarse las mujeres en ciertos sectores y los hombres en otros ⁵. (Cuadro 1)

El potencial para aumentar la segmentación del mercado laboral puede verse ante todo en el sector manufacturero de América Latina y el Caribe. La expansión de las manufacturas de exportación ha beneficiado a las mujeres dado que ellas sustituyen al trabajo del sector formal remunerado por el trabajo errático, irregular y mal remunerado del sector informal. Ciertamente, para muchas mujeres, emplearse en el sector formal manufacturero representa una mejor alternativa de empleo que en el sector informal. Aun cuando la demanda de trabajo femenino en este sector sí causa ventajas para las mujeres, se debe hacer serias advertencias a quienes promueven la creencia de que el empleo dirigido al sector exportador es la panacea que aumentará la participación económica de las mujeres, que mejorará sus ingresos y estimulará una distribución más equitativa de los recursos. Estas advertencias se vuelven

5. Como ya se ha dicho, los índices Duncan no nos permiten decir nada sobre la segmentación ocupacional por sectores o establecer alguna conclusión sobre igualdad de pagos puesto que no tenemos información sobre los términos y las condiciones del empleo y la remuneración en estos sectores.

Cuadro 1. Índices Duncan por sector para países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1970-1990

Pais	1970	1980	1990
Argentina	0.35	0.37	--
Bahamas	0.31	0.27	0.23
Barbados	0.31	0.16	0.19
Belice	--	0.41	--
Bolivia	--	0.42	0.35
Brasil	0.46	0.39	0.33
Chile	0.41	0.42	0.40
Colombia	0.49	--	0.20
Costa Rica	0.56	--	0.42
Cuba	0.39	0.32	--
Dominica	--	0.38	0.44
República Dominicana	0.32	0.31	--
Ecuador	0.49	0.39	0.34
El Salvador	0.64	0.43	0.31
Guayana Francesa	0.31	0.28	--
Granada	--	--	0.31
Guadalupe	0.44	0.34	--
Guatemala	0.66	0.67	0.53
Guayana	--	0.37	--
Haití	0.24	0.27	0.26
Honduras	0.69	--	0.65
Jamaica	0.47	0.38	0.42
Martinica	0.38	0.29	--
México	0.44	0.26	0.37
Antillas Holandesas	0.30	0.28	0.26
Nicaragua	0.59	--	--
Panamá	0.53	0.45	0.46
Paraguay	0.55	0.51	0.30
Perú	0.40	0.30	0.27
Puerto Rico	0.37	0.31	0.26
San Vicente	--	0.29	--
Surinam	--	0.34	0.27
Trinidad y Tobago	0.28	0.36	0.35
Islas Vírgenes de EE.UU.	--	0.32	--
Uruguay	--	0.33	0.31
Venezuela	0.40	0.36	0.37

Fuente: Cálculos del autor, datos de WISTAT 1995.

más visibles con un análisis más detallado –y desagregado por género– de la demanda por trabajo en las distintas ramas de la manufactura de exportación.

En general, existen dos tendencias definidas de la demanda de trabajo en las manufacturas de exportación para un número de regiones en los países en desarrollo, especialmente en Asia, partes de América Latina y el Caribe y algunos países seleccionados de Africa, que afectan significativamente la demanda de trabajo femenino.

i) Las manufacturas con más alta tecnología incorporada y de mayor valor agregado están pasando por una segunda década de recapitalización, como respuesta a la liberalización, el retiro de las restricciones de importación de capital y el aumento subsecuente en la inversión extranjera directa. Con esta recapitalización, la demanda de trabajo calificado está aumentando. Esto ha significado que los hombres están siendo empleados cada vez más que las mujeres porque, aunque las mujeres hayan sido educadas, frecuentemente no se les considera «calificadas». Como resultado, la composición del mercado laboral en estas industrias está cambiando: más hombres están siendo empleados y la proporción de mujeres está disminuyendo. En aquellas zonas de producción de exportación en donde la producción es más intensiva en capital y las tecnologías empleadas son más sofisticadas, existe una proporción más alta de trabajadores calificados en la fuerza laboral. La mayoría de estos trabajadores calificados y mejor pagados son hombres. En las maquiladoras de México, en donde la tecnología se pone al día continuamente, la proporción de trabajadoras femeninas ha caído de 77 por ciento del total de la fuerza de trabajo empleada en 1982 a un poco menos del 60 por ciento en 1990 (Shaiken, 1995). En Ciudad Juárez, en Méjico, sólo el 20 por ciento de la fuerza laboral de maquila y de los trabajadores ensambladores era masculino en 1980. Hacia 1987 los hombres constituían el 42 por ciento de la fuerza laboral. La mayoría de estos empleados masculinos ocupaban puestos de producción con una tecnología más alta, en los que había muchas más oportunidades de entrenamiento *in situ* y de promoción al trabajo calificado (Catanzarite y Strober, 1993).

ii) En las manufacturas con más baja tecnología incorporada, las presiones de la competencia internacional han llevado a que las firmas busquen medidas para reducir los costos laborales reduciendo el número de empleados permanentes y seleccionando y volviendo a contratar a los empleados a medida que se van necesitando. Desde los años 80 la fuerza laboral dedicada a la producción de bienes transables producidos en los países en desarrollo y manufacturados con baja tecnología, se ha vuelto más contingente, los contratos laborales se han hecho más flexibles y el trabajo subcontratado, selectivo, de partes hechas en casa, se ha ido volviendo cada vez más frecuente (OIT, 1989). A medida que el empleo se expande y se contrae para atender las demandas de exportación de corto plazo, las mujeres entran y salen de este sector en forma permanente: las contratan a lo largo del año y las despiden cada vez que se presenta un estancamiento en la producción (Standing, 1989). Cada vez más, los trabajos en los que predomina la mano de obra femenina ofrecen bajos salarios, escasa seguridad laboral, y carencia de contratos a término fijo –lo que significa que

las mujeres pueden ser contratadas y despedidas sin notificación previa y las condiciones de trabajo son claramente precarias-, el tiempo extra es frecuentemente obligatorio, raras veces se pagan prestaciones sociales, y las posibilidades de mejorar en el trabajo son extremadamente limitadas. Esta situación da serios motivos para preocuparse cuando los salarios se deprimen, los ingresos se vuelven inestables, las condiciones de trabajo se tornan menos sujetas a la regulación y la evaluación y la posibilidad de organizarse y formar sindicatos disminuye drásticamente (Shaiken, 1995; Joeekes, 1994) ⁶.

Dado que hombres y mujeres están distribuidos en forma desigual a todo lo largo del mercado laboral en América Latina, podríamos suponer que los beneficios del empleo son desiguales entre hombres y mujeres. Estos diferenciales ciertamente existen. El Cuadro 2 nos muestra las diferencias de ingresos por sexo según niveles de educación seleccionados. Mientras que los diferenciales observados están decreciendo en términos generales, se ve emerger un claro patrón en el que las mujeres reciben entre el 50 y el 75 por ciento de los ingresos masculinos. Existe la creencia generalizada de que los persistentes diferenciales en los salarios masculinos y femeninos son una función de los menores niveles de educación y/o de experiencia de las mujeres. Ya que los datos estadísticos casi siempre refutan esta posición –puesto que hay mujeres en ocupaciones y sectores semejantes que con frecuencia tienen mejores niveles de educación que los hombres– debemos buscar otras respuestas. Existe gran variedad de teorías que arrojan dudas sobre análisis de equilibrio entre oferta y demanda en el mercado laboral, muchos de los cuales reforzarían el punto de vista de un mercado laboral segmentado por sexo (Arriagada, 1994; Cox Edwards y Edwards, 1991; Psacharopoulos y Tzannatos, 1992; United Nations, 1993). Existe, igualmente, gran cantidad de evidencia que corrobora el punto de vista de que los diferenciales de trabajo calificado en América Latina han aumentado, en vez de haber disminuido, como respuesta a la liberalización del comercio y al levantamiento de las barreras aduaneras y tarifarias. En Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, la brecha salarial ha crecido entre el trabajo calificado y el no-calificado (Wood, 1997). Puesto que el trabajo

6. El crecimiento del empleo en los textiles, en las manufacturas del cuero y en las de los zapatos en las maquilas en América Latina y el Caribe ha sido eclipsado sólo por la expansión del sector servicios. Entre 1980 y 1993, el empleo en estas industrias creció en un 102 por ciento en Jamaica, en un 85,5 por ciento en México y en un 30,5 por ciento en Honduras (OIT 1996). En promedio, las mujeres representan el 72 por ciento de la fuerza laboral en estas industrias (OIT, 1993, ONUDI, 1994).

femenino se considera muy poco calificado, el hecho de que la brecha salarial entre hombres y mujeres no disminuya, puede atribuirse a un aumento del diferencial del trabajo calificado, al volverse los mercados de factores y de productos más libres y decaer también las ganancias relativas por trabajo no calificado.

Cuadro 2. Proporción de ingresos femeninos a masculinos según empleo para dos niveles de educación seleccionados, entre 1980 y 1990 *

País	Total		0-3 años de educación		13 o más años de educación	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Argentina	63.5	68.8	--	--	--	--
Bolivia	--	57.4	--	58.4	--	46.0
Brasil	46.3	56.0	41.0	45.8	38.8	50.7
Colombia	56.1	66.7	51.0	58.8	55.0	60.4
Costa Rica	80.6	71.0	48.2	51.3	86.4	64.2
Chile	--	59.2	--	67.7	--	41.9
Guatemala	--	65.8	--	45.4	--	64.2
Honduras	--	57.9	--	49.9	--	51.5
México	--	68.2	--	63.8	--	61.2
Panamá	--	77.0	--	46.1	--	68.4
Paraguay	--	56.7	--	64.0	--	47.1
Uruguay	53.9	44.3	46.6	50.1	44.0	37.3
Venezuela	67.8	72.7	56.3	64.0	71.1	68.0

Fuente: : CEPAL División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de familia para los países respectivos (Arriagada 1994).

* Ingreso promedio femenino como porcentaje del ingreso promedio masculino para la población urbana mayor de 15 años.

Donde los mercados laborales demuestran grados variables de segmentación por sexo, y donde los salarios relativos entre hombres y mujeres muestran diferenciales persistentes, podemos asumir que las contribuciones económicas a las familias hechas por hombres y por mujeres también difieren. En este caso, puede ser que logremos identificar características de género que también afecten el total de los ingresos familiares y la probabilidad de que esa familia y los individuos que la componen sean pobres.

EL PERFIL DE POBREZA POR GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

En toda América Latina los salarios reales han registrado una caída. A lo largo de la década de los 80 los salarios reales cayeron aproximadamente un

40 por ciento en Chile, un 50 por ciento en México, 60 por ciento en Argentina y Ecuador, y 70 por ciento en Bolivia y Perú (Morley, 1994). De cara a la caída de ingresos reales, las familias han tenido que reajustar sus patrones de consumo y producción. Las mujeres, como distribuidoras del presupuesto familiar, como proveedoras de cuidados y como productoras de alimentos, tienen que soportar mucha de la carga de estos reajustes. En términos generales, esto quiere decir que deben dedicar más tiempo a su rol de productoras mientras mantienen su compromiso con la producción familiar y las actividades reproductoras. Por consiguiente, han aumentado sus cargas de tiempo (Casey y Paolisso, 1997; Cornia et. al.; 1987, Gladwin, 1991). El aumento de precios y la caída de los salarios significan que los patrones de consumo familiar deben ajustarse. Entre los pobres, esto casi siempre significa que las calorías más baratas sustituir a las calorías más costosas y que la cantidad de proteína consumida per cápita disminuirá (Haddad, 1992; Lloyd y Brandon, 1991; Moser, 1989). Decisiones sobre la manutención familiar también afectan las opciones sobre inversión en capital humano y educación y sobre cómo hacerlo. El trabajo de la mujer y de los niños tiende a aumentar durante los periodos de crisis económica. La oferta efectiva de trabajo de las familias puede incrementarse sacando a los niños de la escuela, disminuyendo el tiempo de ocio de todos los miembros de la familia y teniendo más hijos. Las estrategias empleadas para responder a la pobreza temporal y a la disminución de los salarios reales pueden tener implicaciones a largo plazo sobre la pobreza de las mujeres y el fracaso de generaciones futuras (Buvinic y Gupta, 1996; Thomas, 1991; Joekes et. al., 1988).

Los estudios presentados en este libro nos ofrecen un análisis detallado de la evolución de la pobreza tanto para hombres como para mujeres en América Latina durante los años 80 y 90, al tiempo que nos trazan un mapa de los efectos de la reforma sobre todo el mercado laboral y los cambios que relacionan variaciones relativas en precios y salarios con encuestas familiares sobre ingresos y, en algunos casos, consumo. La forma tradicional para explorar las dimensiones de género de la pobreza es utilizar la jefatura como una característica de género que puede correlacionarse con una mayor incidencia de pobreza en familias específicas (Barros, Fox y Mendonca, 1997; Buvinic y Gupta, 1997; Appleton, 1996; Kennedy y Peters, 1992). El supuesto es que en los lugares en los que las mujeres tienen restricciones tanto por sus responsabilidades reproductivas como productivas, los mercados laborales muestran un alto grado de segmentación por sexo, salarios relativos más bajos para las mujeres y mercados de capital incompletos, y que estos factores conspiran para limitar las habilidades de las mujeres para generar

ingresos. Bajo estas circunstancias, las familias encabezadas por mujeres pueden mostrar una mayor predisposición a la pobreza que familias encabezadas por hombres. Aun cuando pueda haber problemas en atribuir las predisposiciones de la familia a la pobreza a las características de un solo individuo, o a las de la cabeza de familia, esta medida se ha utilizado consistentemente para analizar las características de género que pueden asociarse con fuerza a niveles más bajos de los ingresos per cápita y de los ingresos totales del hogar, tanto como a las diferencias en el consumo y la inversión familiares.

EL Cuadro 3 nos muestra que en la mayoría de países de América Latina y el Caribe la pobreza ha disminuido sobre un horizonte de ajuste y reforma macroeconómica. Sólo en Argentina, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua y Perú registramos un aumento en la incidencia de la pobreza y un aumento en la brecha de la pobreza durante el período en cuestión ⁷. Existen algunas diferencias interesantes en las descomposiciones por género de la pobreza al utilizar la cabeza *de jure* como un medio para la atribución de factores de género que pueden predisponer, tanto a las familias como a los individuos, a la pobreza ⁸. En Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, y Paraguay el número de las familias encabezadas *de jure* por mujeres está aumentando como proporción de la población pobre, mientras que la incidencia de la pobreza, al usar líneas de pobreza de los ingresos per cápita nacionales, registra una caída. Esto implicaría que, al mismo tiempo que está disminuyendo la pobreza, las familias encabezadas por hombres están saliendo de la pobreza más rápidamente que las familias encabezadas por mujeres. En Argentina, Ecuador, Jamaica, México y Nicaragua, donde está aumentando la pobreza, las

7. La incidencia de la pobreza P_0 nos da la proporción de personas cuyos ingresos (o consumo) está por debajo del índice de pobreza z , $P_0 = q/n$. La brecha de la pobreza P_1 refleja la media del ingreso o brecha de consumo de todas las familias pobres.

$$P_1 = \sum_{i=1}^q (1 - y_i/z) / n$$

Para mayor discusión sobre las propiedades de estos índices, ver Ravallion, 1992 y Mejía y Vos, 1997.

8. La literatura identifica diferentes categorías de familias encabezadas por mujeres: de *jure*- en las que las mismas familias usualmente declaran o nombran a una sola cabeza en la entrevista, y de *facto*- en las que el liderazgo o cabeza se atribuye sobre la base de contribuciones económicas a la familia o la ausencia de hombres con ingresos salariales. Aunque estas definiciones pueden mostrarnos matices en algunas encuestas y en determinadas circunstancias, se mantienen básicamente similares.

familias encabezadas *de jure* por mujeres también están creciendo como proporción de la población pobre. Este resultado se ha visto en México al utilizar medidas de pobreza tanto de ingresos como de consumo (Lustig y Székely, 1997). Con todo, cabe resaltar que este incremento en la proporción de familias encabezadas por mujeres entre la población pobre es de menos del 10 por ciento en todos los casos.

Cuadro 3. Distribución de los cambios en la pobreza y en la proporción de familias encabezadas por mujeres entre la población pobre

País	Incremento de familias encabezadas por mujeres como proporción de la población pobre	Familias encabezadas por mujeres que se mantienen constantes como proporción de la población pobre	Disminución de familias encabezadas por mujeres como proporción de la población pobre
Aumento de la pobreza	Argentina (1980-1996) Ecuador (1975-1995) ² Jamaica (1989-1995) ¹ México(1984-1994) ⁴ Nicaragua (1985-1993)		Perú (1985-1994) ³
Disminución de la pobreza	Bolivia (1990-1994) ² Colombia (1988-1995) Costa Rica (1991-1996) El Salvador (1991-1996) Paraguay (1983-1995)	Brasil (1976-1995)	Chile (1987-1994) República Dominicana (1986-1992)

1. La incidencia de la pobreza P_0 registra un decrecimiento en la pobreza entre 1989 y 1994; sin embargo, hay un incremento significativo en la pobreza en 1995.

2. Datos sólo para áreas urbanas.

3. Estimativos de pobreza basados en gastos para consumo de alimentos per cápita.

4. Se mantiene tanto para ingresos sin ajustar y ajustados como para el consumo, sin ajustar.

En los dos países en donde la proporción de los pobres en el total de la población, y la proporción de familias encabezadas *de jure* por mujeres está decreciendo, los ingresos y los efectos del empleo dominan sobre los efectos de transferencia de las remesas, pensiones y demás beneficios estatales. La mayor parte de la reducción en la pobreza y en la proporción de familias encabezadas *de jure* por mujeres entre la población pobre se ha logrado aumentando las tasas de participación de la fuerza laboral femenina y disminuyendo la brecha salarial en la economía formal. Tanto Chile como la República Dominicana registran un aumento de tasas de participación para las familias encabezadas por mujeres del 64 al 69 por ciento y del 40 al 46 por ciento, respectivamente (Anríquez y Buvinic, 1997; Aristy y Dauhajre; FLACSO, 1993). Aunque las tasas de participación para las mujeres que no son cabeza de familia se mantienen más bajas que aquéllas que sí lo son, han mostrado un claro aumento en Chile y la República Dominicana, subiendo del 37 al 41 por ciento y del 28 al 30 por ciento, respectivamente (Anríquez y Buvinic, 1997; Aristy y Dauhajre; FLACSO, 1993).

El Cuadro 4 nos proporciona una visión general de la composición de la población pobre en el último año de análisis para cada país. Los datos revelan que las familias encabezadas *de jure* por mujeres están sobrerrepresentadas entre la población pobre en 6 de los 14 países estudiados. En Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica y Paraguay hay más familias encabezadas *de jure* por mujeres entre la población pobre que en la población total. Dado que la totalidad del ingreso familiar es también más baja para estas familias que para sus contrapartes encabezadas *de jure* por hombres, también podríamos afirmar que las familias encabezadas por mujeres son más pobres si utilizamos una definición de pobreza basada en el ingreso. Por cierto, las cifras que miden la brecha en la pobreza son mayores para las familias encabezadas *de jure* (y las *de facto*) por mujeres, en Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, y Jamaica. Sin embargo, esta afirmación debe moderarse si estimamos la brecha de pobreza en base a datos de consumo (Kennedy y Peters, 1992; Buvinic y Gupta, 1997; Thomas, 1991). Las familias encabezadas por mujeres están subrepresentadas entre la población pobre en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, México, Nicaragua y Perú. En Chile y República Dominicana, la pobreza está decreciendo e igualmente lo está haciendo el número de familias pobres encabezadas por mujeres. A su vez, en el Perú, aun cuando la pobreza está aumentando, la proporción de familias encabezadas por mujeres entre la población pobre se está reduciendo y estas familias se mantienen subrepresentadas en el grupo de la población pobre.

Cuadro 4. Distribución de cambios en la pobreza y grado de representatividad de familias encabezadas por mujeres entre la población pobre

País	Mujeres cabeza de familia sobrerrepresentadas entre la población pobre en el último año	Mujeres cabeza de familia representadas exactamente igual entre la población pobre en el último año	Mujeres cabeza de familia subrepresentadas entre la población pobre en el último año
Aumento de la pobreza	Jamaica (1995) ¹ Ecuador (1995) ²		Argentina (1996) México(1994) Perú (1994) ³ Nicaragua (1993)
Disminución de la pobreza	Brasil (1995) Costa Rica (1996) El Salvador (1996) Paraguay (1995)		Bolivia (1994) ² Chile (1994) Colombia (1995) República Dominicana (1992)

1. La incidencia de la pobreza P_0 registra un decrecimiento 1989 y 1994; sin embargo, hay un incremento significativo de la pobreza en 1995.

2. Datos sólo para las áreas urbanas.

3. Estimativos de pobreza basados en consumos y gastos de alimentación per cápita.

AMPLIANDO LA DEFINICIÓN DE CABEZA DE FAMILIA

«Jefatura» o «Cabeza de familia» es un atributo usualmente asignado por el entrevistado o por el encuestador cuando se hace el estudio de campo (Barros, Fox y Mendonca, 1997; Rosenhouse, 1989). De esta manera, la definición responde a expectativas culturales sobre quién se considera la autoridad en la toma de decisiones, o sobre quién es el dueño de los activos, y está mediada por normas y dictámenes sociales que moldean el rol del hombre y la mujer como actores económicos, proveedores, y responsables del cuidado y de la crianza de los hijos. Si la definición de cabeza de familia no se ha derivado del trabajo de campo, puede aplicarse posteriormente en el proceso de codificación y, en este caso, usualmente se deriva o bien de la generación de ingresos y/o de la propiedad de activos, o bien de la posesión de títulos sobre algunos recursos productivos. Cuando las mujeres se encuentran limitadas en el mercado laboral por sus responsabilidades reproductivas o cuando las ganancias del trabajo femenino son consistentemente menores que aquellas originadas por el trabajo masculino, podemos asumir que la categoría jefatura derivada de una definición económica favorece desproporcionalmente la caracterización de las familias como hogares con cabeza de familia masculina.

Esta última definición económica de jefatura puede ofrecer una opción diferente para separar los datos de las encuestas por aquellas características de género que puedan influir en la probabilidad de que un hogar sea pobre (Rosenhouse, 1989; Geldstein y Delpino, 1994). La jefatura *de facto* utiliza el sexo del principal perceptor de ingresos para determinar si un hogar esta encabezado *de facto* por una mujer o por un hombre. Esto permite un análisis ligeramente más rico de género y pobreza que el que nos permite la definición de jefatura *de jure*. Anríquez y Buvinic utilizan esta definición de jefatura para explorar las dimensiones de género de la pobreza en Chile entre 1987 y 1994 (Anríquez y Buvinic, 1997). Ellos usan el ingreso laboral para determinar la cabeza económica de la familia y evitar así la trampa de atribuirle otro factor-ingreso a un miembro de la familia que no lo hubiera generado. De esta forma, los ingresos por pagos de transferencia e intereses, renta, remesas y otros flujos de capital que puedan atribuirse erróneamente a un solo individuo de un hogar, no enturbian la definición de la cabeza económica del hogar. Buvinic y Anríquez también utilizan la definición de jefaturas económicas conjuntas o múltiples cuando dos individuos generan la misma cantidad de ingresos laborales, o cuando no existen miembros adultos devengando un ingreso laboral.

Al explorar la evolución de la pobreza y la desigualdad en Chile entre 1987 y 1997, los autores anotan que la incidencia de la pobreza individual en

familias encabezadas por mujeres ha decrecido a lo largo del tiempo usando la definición de jefatura económica *de facto*. En 1987, había proporcionalmente más familias encabezadas por mujeres dentro de la población pobre que familias encabezadas por hombres, tanto en la ciudad de Santiago como en el resto del país. Para 1994, sin embargo, menos familias encabezadas por mujeres que hogares con cabeza masculina se encontraban por debajo del índice de pobreza. La Tabla 5 muestra que, aunque la pobreza está menos esparcida entre los residentes de familias encabezadas por mujeres, su pobreza es más intensa que aquélla de la población que vive en familias con cabeza masculina, ya que la brecha de pobreza es ligeramente mayor para las familias encabezadas por mujeres *de facto* que para los hogares con cabeza masculina *de facto*: en 1994, P_1 era 0.103 para las familias encabezadas por mujeres y 0.094 para los hogares con cabeza masculina.

El principal factor responsable de sacar de la pobreza a las familias encabezadas por mujeres en Chile ha sido la absorción progresiva de la mujer en el mercado laboral. El efecto del empleo está claramente demostrado en el aumento nacional de la participación de las mujeres cabeza de familia en la fuerza laboral del 64 por ciento en 1990 al 69 por ciento en 1994, y de las mujeres como grupo del 37 por ciento al 41 por ciento. El ingreso per cápita de las familias encabezadas por mujeres ha aumentado más que el de las familias encabezadas por hombres en el mismo período. De hecho, la brecha del 11 por ciento entre el promedio del ingreso familiar per capita de las familias encabezadas por hombres y mujeres no sólo decreció, sino que las familias encabezadas por mujeres sobrepasaron en un 4 por ciento a los hogares con cabeza masculina en términos del ingreso per cápita en 1994 ⁹.

Puede ser, sin embargo, que un análisis convencional de jefatura no sirva a nuestro propósito si queremos explorar la dimensión de género de las medidas de pobreza y desigualdad familiar (Gammage, 1997; Jackson, 1996; Quisumbing, Haddad y Peña, 1995). Jefatura es un concepto que intenta localizar la coincidencia de la generación de ingresos y la autoridad para la toma de decisiones en un solo individuo. No obstante, las familias son un agregado de individuos que pueden actuar de forma cooperativa o de forma competitiva en un gran número de decisiones. Es

9. El resultado se obtiene básicamente por cambios en la recepción de ingresos de los factores (provenientes del exterior) y de otros ingresos en el quintil más bajo de las distribución del ingreso donde se encuentra la mayor concentración de familias encabezadas por mujeres tanto de derecho como de hecho.

Cuadro 5. Pobreza por género de las cabezas de familia de facto en Chile, 1987-1992

Incidencia de la pobreza [FGT (P0)]	Familias encabezadas por mujeres				Familias encabezadas por hombres				
	Región	1987	1990	1992	1994	1987	1990	1992	1994
I		0.467	0.327	0.298	0.264	0.411	0.277	0.244	0.209
II		0.478	0.390	0.375	0.297	0.363	0.324	0.291	0.242
III		0.425	0.396	0.330	0.409	0.426	0.330	0.294	0.325
IV		0.442	0.478	0.406	0.342	0.517	0.456	0.376	0.324
V		0.418	0.478	0.301	0.288	0.408	0.411	0.345	0.258
VI		0.446	0.458	0.295	0.310	0.462	0.396	0.308	0.338
VII		0.433	0.386	0.331	0.390	0.468	0.439	0.409	0.408
VIII		0.575	0.513	0.442	0.334	0.564	0.467	0.439	0.409
IX		0.580	0.367	0.351	0.250	0.597	0.459	0.405	0.355
X		0.505	0.407	0.359	0.315	0.532	0.392	0.333	0.323
XI		0.275	0.367	0.481	0.357	0.277	0.297	0.266	0.267
XII		0.283	0.341	0.217	0.199	0.197	0.279	0.240	0.141
Región Metropolitana		0.417	0.281	0.231	0.195	0.369	0.339	0.266	0.206
País		0.453	0.374	0.305	0.263	0.442	0.385	0.326	0.282

Incidencia de la brecha de la pobreza [FGT (P0)]	Familias encabezadas por mujeres				Familias encabezadas por hombres				
	Región	1987	1990	1992	1994	1987	1990	1992	1994
I		0.214	0.143	0.116	0.081	0.145	0.087	0.077	0.065
II		0.198	0.192	0.122	0.108	0.136	0.105	0.091	0.070
III		0.184	0.140	0.129	0.165	0.148	0.110	0.093	0.106
IV		0.180	0.188	0.144	0.126	0.192	0.174	0.131	0.111
V		0.166	0.202	0.106	0.101	0.155	0.156	0.114	0.084
VI		0.193	0.215	0.090	0.113	0.168	0.145	0.096	0.109
VII		0.183	0.140	0.127	0.162	0.172	0.166	0.142	0.146
VIII		0.302	0.218	0.196	0.136	0.238	0.179	0.162	0.153
IX		0.272	0.166	0.131	0.091	0.265	0.190	0.139	0.128
X		0.232	0.166	0.146	0.124	0.217	0.144	0.115	0.103
XI		0.096	0.152	0.197	0.152	0.084	0.097	0.071	0.083
XII		0.079	0.129	0.060	0.079	0.065	0.100	0.073	0.032
Región Metropolitana		0.172	0.116	0.082	0.080	0.137	0.118	0.085	0.064
País		0.197	0.157	0.115	0.103	0.172	0.109	0.109	0.094

Fuente: Anríquez y Buvinic, 1997.

posible que las preferencias de uno de los individuos prevalezcan en ciertas circunstancias y no en otras, en ciertas esferas de toma de decisiones y no en otras (Hoddinot, Alderman y Haddad, 1997; Haddad, 1992; Becker, 1981). El proceso de negociación tiene implicaciones particulares para el uso y la distribución en la familia de los recursos, el trabajo, y las decisiones sobre inversiones y consumos. Las negociaciones

que tienen éxito pueden tener un efecto profundo sobre las probabilidades individuales de ser pobre, de salir de la pobreza y, sin duda, sobre la transmisión de la pobreza de una generación a otra (Chiappori, 1997; Buvinic y Gupta, 1996; Thomas, 1991; Sen, 1990).

El debate sobre jefatura y pobreza no tiene por objeto descomponer correctamente las estructuras en la toma de decisiones y los resultados de la negociación, sino más bien dividir las familias con base en ciertas características que las predisponen a la pobreza (Buvinic y Gupta, 1996; Jackson, 1996; Varley, 1996; Quisumbing, Haddad y Peña, 1995). En vez de identificar a una sola cabeza de familia de uno u otro género, el propósito esencial es el de validar que dicha característica puede estar correlacionada con un ingreso familiar total más bajo, una cartera más pequeña de activos y una dependencia económica y demográfica más alta. La definición económica de jefatura puede extenderse a una de *mantenimiento* usando una definición de portafolio de ingreso para categorizar las familias mantenidas por la mujer y las familias mantenidas por el hombre. Usando una definición estrictamente numérica de mantenimiento, las familias encabezadas por mujeres se definen como aquéllas en las que más del 50 por ciento del total de los ingresos familiares son generados por, o atribuidos a, la mujer. Esta definición facilita el análisis de la cartera de género del ingreso familiar y puede usarse en subsecuentes descomposiciones de los determinantes de la pobreza y de las características particulares que condujeron a ciertas familias a concentrarse en los deciles más bajos de la distribución del ingreso.

La idea de utilizar una cartera de ingresos para explorar los determinantes de género de la pobreza y la desigualdad fue utilizada en El Salvador y Costa Rica (Gammage, 1997). Los Cuadros 6 y 7 revelan algunas similitudes y diferencias interesantes entre esos dos países. En ambos casos, el porcentaje de familias mantenidas por mujeres excede el porcentaje de familias encabezadas *de jure* por mujeres. Esta diferencia es bastante pronunciada en Costa Rica, donde en 1996 el 25 por ciento de las familias fue definido como encabezado por mujeres y el 41 por ciento, como mantenido por mujeres. La intersección de jefatura femenina y mantenimiento femenino, sin embargo, revela que hay muchas familias encabezadas por hombres que son mantenidas por mujeres y viceversa. En 1995, en El Salvador, el 53 por ciento de las familias mantenidas por mujeres también estaba encabezado por mujeres, y en Costa Rica, en 1996, sólo el 48 por ciento de las familias mantenidas por mujeres también estaba encabezado por ellas. En general, el ingreso familiar per cápita es menor para las familias

encabezadas y mantenidas por la mujer de lo que es para sus contrapartes encabezadas y mantenidas por el hombre. En El Salvador, esta diferencia disminuye cuando comparamos las familias mantenidas por mujeres y hombres con las familias encabezadas por mujeres y hombres. En Costa Rica, en cambio, ocurre lo contrario. Las familias mantenidas por mujeres son más pobres que las familias encabezadas por mujeres y la diferencia en los ingresos per cápita es mayor entre familias mantenidas por hombres y mujeres que entre familias encabezadas por hombres y mujeres. Tanto en Costa Rica como en El Salvador, las proporciones de dependencia económica y demográfica son consistentemente más bajas para las familias encabezadas y mantenidas por mujeres que para las familias encabezadas y mantenidas por hombres. En ambos países, las proporciones de dependencia han decrecido en el período, reflejando que el número de dependientes ha decrecido mientras que el número de empleados adultos ha aumentado ¹⁰.

Las proporciones de dependencia demográfica y económica en las familias mantenidas por mujeres y en encabezadas por mujeres son indicativas de las limitaciones que estas familias enfrentan en la generación de ingresos y para ser absorbidas en el mercado laboral. Aunque las proporciones de dependencia económica son más bajas para las familias encabezadas y mantenidas por mujeres, las proporciones de dependencia demográfica suelen ser más altas que aquéllas de sus contrapartes encabezadas y mantenidas por hombres. Las familias mantenidas por la mujer enfrentan, con frecuencia, limitaciones significativas en el trabajo doméstico, que pueden limitar su productividad y su habilidad para entrar en el mercado laboral. En particular, las familias mantenidas por la mujer en las zonas rurales tienen menos adultos mayores de 15 años y mayores proporciones de dependencia demográfica. Esto indicaría que hay muy poca disponibilidad laboral y, aún más, que pocos trabajadores adultos pueden ingresar a la actividad económica temporal o ser asignados para asumir tareas temporalmente intensivas. Las mujeres menores de 25 años enfrentan a menudo limitaciones demográficas que reducen su participación en el mercado laboral o las confinan a trabajos de medio tiempo, o temporales, en el sector de servicios y en el sector informal

10. En El Salvador algunos de los decrecimientos en las tasas de dependencia económica, tanto para familias encabezadas por mujer como para las sostenidas por mujer, también se debe a migración al exterior adicionalmente al aumento en la participación laboral (Gammage, 1997, Montes, 1989).

Cuadro 6. Comparación del mantenimiento de las cabezas de familia *de jure* y de las cabezas de familia *de facto* para Costa Rica

Costa Rica ¹ (Colones de 1991) ²	Encabezada por mujer de jure		Encabezada por hombre de jure		Mantenida por mujer		Mantenida por por hombre	
	Año	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Porcentaje de familias	24	25	76	75	44	41	56	59
Promedio de ingreso per cápita	8,803.80	11,615.79	10,456.71	14,075.47	6,742.52	9,703.24	12,780.08	16,068.01
Proporción de dependencia económica	1.64	1.29	2.32	1.93	1.97	1.45	2.26	1.91
Proporción de dependencia demográfica	0.68	0.60	0.68	0.57	0.71	0.62	0.66	0.56

1 Áreas urbanas únicamente

2 Colones reales de 1991 deflactados por el Índice de Precios al Consumidor: 1996 IPC = 126,25 1991 = 57,45 (1995 = 100)

Cuadro 7. Comparación del mantenimiento de las cabezas de familia *de jure* y de las cabezas de familia *de facto* para El Salvador

El Salvador ¹ (Colones de 1989) ²	Encabezada por mujer de jure		Encabezada por hombre de jure		Mantenida por mujer		Mantenida por por hombre	
	Año	1989	1995	1989	1995	1989	1995	1989	1995
Porcentaje de familias	31	31	69	69	36	37	64	63
Promedio de ingreso per cápita	308.04	451.05	369.41	473.72	331.03	455.86	361.89	473.06
Proporción de dependencia económica	1.58	0.87	1.91	1.53	1.55	1.00	1.95	1.51
Proporción de dependencia demográfica	0.88	0.69	0.74	0.68	0.88	0.73	0.73	0.65

1 Áreas urbanas únicamente

2 Colones reales de 1989 deflactados por el Índice de Precios al Consumidor: 1995 IPC = 135,94 1989 = 65,92 (1992 = 100)

(Gammage, 1997). La crianza de varios niños menores de 5 años cambia significativamente las preferencias de trabajo y la habilidad para entrar en el mercado laboral ¹¹. Este tipo de cargas reproductivas también altera el

11. Las tasas de participación para las mujeres entre 15 y 20 años en América Latina y el Caribe son consistentemente más bajas que para aquellas entre los 25 y los 49 años (CEPAL, 1995). Las tasas de participación en la fuerza laboral también son consistentemente más bajas para las mujeres entre los 15 y 24 años en los países donde las tasas totales de fertilidad permanecen altas o no han experimentado una caída continua desde mediados de los años 80, lo mismo en áreas rurales donde las tasas de fertilidad son comparativamente más altas que en las áreas urbanas (Banco Mundial, 1997).

abanico de oportunidades disponibles para estas mujeres. A no ser que dispongan de algún tipo de ayuda para la crianza, o que puedan contar con amigos o familiares para cuidar de sus hijos menores, muchas mujeres jóvenes con hijos pueden tener que acudir a empleos en el sector informal, que son intermitentes, temporales y con frecuencia inseguros.

El número de familias encabezadas y mantenidas por mujeres varía según el grupo de ingresos y por el estatus de pobreza o el umbral de ingresos. El Cuadro 8 muestra la proporción de familias encabezadas y mantenidas por mujeres según diferentes indicadores de pobreza. Resulta interesante anotar que la concentración de familias mantenidas por mujeres entre la población pobre y extremadamente pobre aumenta por encima de su representación en la muestra total. Esto implicaría que las familias mantenidas por mujeres están sobrerrepresentadas en la población de las familias pobres de la muestra. Más aún, la proporción de familias mantenidas por mujeres entre la población pobre y extremadamente pobre parece estar creciendo tanto en zonas urbanas como rurales, aun cuando el incremento es más dramático en las últimas.

La comparación de familias encabezadas y mantenidas por mujeres produce resultados bastante similares en las zonas urbanas de El Salvador, país donde tanto las familias encabezadas como las mantenidas por mujeres están decreciendo como proporción de la población urbana pobre. Las familias mantenidas por mujeres, sin embargo, están aumentando como proporción de las extremadamente pobres en las zonas urbanas de El Salvador, mientras que no ocurre lo mismo con las familias encabezadas por mujeres. Entre la población rural pobre hay una marcada diferencia entre las tendencias de las familias encabezadas por mujeres y las familias mantenidas por mujeres. En Costa Rica, las familias encabezadas por mujeres parecen estar aumentando ligeramente como proporción de la población urbana pobre y la extremadamente pobre, mientras que las familias mantenidas por mujeres permanecen como una proporción constante de la población pobre y extremadamente pobre. Entre la población rural pobre y extremadamente pobre, la concentración de familias encabezadas por mujeres está aumentando, mientras que la de familias mantenidas por mujeres está disminuyendo. Las familias mantenidas por mujeres, sin embargo, están sobrerrepresentadas entre la población pobre y extremadamente pobre tanto en Costa Rica como en El Salvador.

Para explicar esta sobrerrepresentación de las familias mantenidas por mujeres entre la población pobre, se necesita explorar las características económicas y demográficas de las familias mantenidas por mujeres que puedan estar correlacionadas con la pobreza. Esta definición de

mantenimiento femenino que usa la cartera de ingresos por género capta familias cuya base de ingreso puede estar cambiando de perceptores masculinos a femeninos por las siguientes razones:

i) los perceptores masculinos de ingresos se han convertido en desempleados, retirados, incapacitados, o bien su fuente primaria de empleo ya no está disponible para ellos;

ii) los perceptores masculinos (y femeninos) de ingresos han emigrado y muy probablemente la familia está recibiendo remesas domésticas o del exterior;

iii) no hay (o hay pocos) perceptores masculinos de ingresos y la familia siempre ha sido sostenida por el ingreso femenino.

Las familias mantenidas por mujeres de las categorías (i) y (iii) tienen mayor posibilidad de ser las más pobres y puede ser que sean éstas las que están siendo cada vez más representadas entre la población pobre y los extremadamente pobres. Las familias de la categoría (ii) pueden ser sustraídas de la pobreza por la recepción de remesas y pueden demostrar una mayor propensión a invertir en la formación de capital humano. Mientras que las familias de las categorías (i) y (ii) pueden demostrar diferentes propensiones a ser pobres y a invertir en capital físico, financiero y humano, pueden compartir probabilidades similares para salir de la pobreza. Es la categoría iii), por lo tanto, la que tiene la mayor probabilidad de ser pobre y de permanecer pobre.

Un análisis multivariado de los determinantes de la pobreza y de la extrema pobreza proporciona una comprensión particular de la aplicación de diferentes definiciones de las familias encabezadas por mujeres y las familias mantenidas por mujeres. El modelo logístico de los determinantes de la pobreza que se presenta a continuación fue calculado tanto para Costa Rica como para El Salvador:

$$P_{hi} = f(d_{hi}, y_{hi}, \psi, u_{hi}, L_{hi}, E_{hi}, C)$$

Donde:

P_{hi} - Si el hogar es pobre

d_{hi} - El número de dependientes económicos

y_{hi} - El número de perceptores de ingreso

ψ - Si la familia es encabezada por mujer *de jure* o sostenida por mujer *de facto*

u_{hi} - El número de hombres sin empleo

L_{hi} - Si la cabeza de familia es parte de la fuerza laboral

E_{hi} - La educación de la cabeza de familia

C - Si la familia se halla localizada en una antigua zona de conflicto (solamente para el caso de El Salvador)

Tabla 8. Proporción de familias encabezadas por mujeres y mantenidas por mujeres entre la población pobre y la extremadamente pobre ¹²

El Salvador	1989		1993		1995	
	Encabezadas por mujer	Sostenidas por mujer	Encabezadas por mujer	Sostenidas por mujer	Encabezadas por mujer	Sostenidas por mujer
Urbana						
Total	0.31	0.36	0.31	0.39	0.31	0.37
Pobres (US\$60 ppa)	0.32	0.37	0.32	0.40	0.31	0.38
Pobres: Canasta familiar	0.34	0.39	0.32	0.40	0.31	0.38
Extremadamente pobres: Canasta familiar	0.36	0.43	0.34	0.47	0.35	0.48
Rural						
Total			0.23	0.30	0.23	0.40
Pobres (US\$60 ppa)			0.21	0.29	0.21	0.41
Pobres: Canasta familiar			0.20	0.30	0.21	0.43
Extremadamente pobres: Canasta familiar			0.20	0.33	0.17	0.53
Costa Rica						
	1991		1996			
	Encabezadas por mujer	Sostenidas por mujer	Encabezadas por mujer	Sostenidas por mujer		
Urbana						
Total	0.24	0.45	0.25	0.41		
Pobres (US\$60 ppa)	0.29	0.77	0.32	0.82		
Pobres: Canasta familiar	0.30	0.75	0.31	0.75		
Extremadamente pobres: Canasta familiar	0.30	0.89	0.31	0.89		
Rural						
Total	0.15	0.29	0.17	0.27		
Pobres (US\$60 ppa)	0.18	0.46	0.21	0.47		
Pobres: Canasta familiar	0.19	0.53	0.22	0.51		
Extremadamente pobres: Canasta familiar	0.19	0.74	0.24	0.73		

Fuente: Datos del Multiple Purpose Household Survey 1989, 1991, 1993, 1995, 1996.

12. Estas conclusiones están basadas en estimativos de pobreza que utilizan los índices de pobreza de Psacharopoulos, en Mejía y Vos (1997), y difieren de las aplicadas en cada uno de los estudios de los países respectivos.

Los Cuadros 9 a 12 muestran los resultados de regresión de los determinantes de la pobreza utilizando el enfoque de Canasta Familiar de Alimentos Básicos para El Salvador y Costa Rica. Estos períodos fueron seleccionados de tal manera que coincidieran con los períodos estudiados en cada uno de estos países en este volumen. Los resultados demuestran que tanto la jefatura como el mantenimiento influyen en la probabilidad de que una familia sea pobre, teniendo el mantenimiento una influencia mayor sobre la posibilidad de que la familia sea extremadamente pobre en el caso de El Salvador y de ser tanto pobre como extremadamente pobre en el caso de Costa Rica.

En El Salvador, en 1989, la definición femenina de jefatura *de jure* constituía un determinante más fuerte de la pobreza urbana de lo que era el mantenimiento femenino. El Cuadro 9 revela que el ser una familia encabezada por mujer en las áreas urbanas aumentaba la probabilidad de que esa familia fuera pobre en 11,53 puntos porcentuales, controlando todos los demás factores en la regresión. Tanto en 1989 como en 1995, sin embargo, el mantenimiento es un determinante más fuerte de la extrema pobreza urbana. La comparación de las especificaciones para la pobreza y la extrema pobreza en zonas urbanas entre 1989 y 1995 también revela que la importancia del mantenimiento femenino aumentó con el tiempo como un determinante de la extrema pobreza. Para 1995, las familias mantenidas por mujeres en las zonas urbanas son más propensas a ser pobres y extremadamente pobres que sus contrapartes, las familias encabezadas por mujeres. Resulta interesante anotar que el signo del coeficiente de la jefatura *de jure* en las zonas rurales es negativo pero insignificante, lo que implica que las familias *de jure* encabezadas por mujeres tienen menos probabilidades de ser extremadamente pobres (Cuadro 10). A la inversa, el hecho de que la familia sea mantenida por la mujer es un fuerte determinante positivo tanto de la pobreza como de la pobreza extrema en zonas rurales. En Costa Rica, el que una familia sea mantenida por la mujer tiene una fuerte influencia en la probabilidad de que esa familia sea pobre y extremadamente pobre en zonas rurales y urbanas. Las familias mantenidas por mujeres tienen más probabilidad de situarse entre la población pobre urbana por el efecto marginal que registra un alto incremento de más de 30 por ciento de probabilidad en 1991 y 1996.

Los resultados presentados en los Cuadros 9 y 10 proporcionan evidencia adicional de que la aproximación basada en la cartera de ingresos capta la complejidad de las estrategias de empleo e ingresos de las familias, particularmente entre las familias que se encuentran en la pobreza. Las familias pobres emplean múltiples estrategias para superar

las caídas del ingreso y para responder a las necesidades económicas. Una variable explicativa que refleje la cartera de ingresos y el sexo de los perceptores de ingresos pareciera proporcionar un indicador más robusto de las características de género que predisponen a una familia a la pobreza.

Las especificaciones diferentes para El Salvador y Costa Rica proporcionan evidencia de otros factores que influyen en la probabilidad de que una familia sea pobre o extremadamente pobre. Estos factores se relacionan con, o están mediados por, las condiciones macroeconómicas prevalecientes. El número de dependientes económicos, la participación de los miembros de la familia en el mercado laboral, y el recibo de remesas, son características familiares que demuestran el grado de inclusión o exclusión de la economía local. El efecto neto sobre la probabilidad de que una familia sea pobre del hecho que la cabeza de familia declare un empleo primario en el sector agrícola puede arrojar luz sobre el dualismo entre los sectores tradicionales y modernos. La influencia que el nivel de educación de la cabeza de familia ejerce sobre la probabilidad de que la familia sea pobre también puede sugerir políticas gubernamentales que provean oportunidades educativas.

En El Salvador, la importancia de las remesas para mitigar la pobreza es notoria. En todas las especificaciones para la pobreza urbana y la extrema pobreza en 1989, las remesas tienen un impacto negativo fuerte en la probabilidad de que una familia sea pobre o extremadamente pobre. Para 1995, sin embargo, el impacto de las remesas ha disminuido, apareciendo sólo ligeramente negativo para las familias urbanas pobres, y ni negativo ni significativo para las familias urbanas extremadamente pobres. En el caso de las familias rurales, sin embargo, las remesas tienen un fuerte impacto positivo en la probabilidad de ser extremadamente pobres. Este hecho nos puede hablar más sobre los factores que empujan la migración que sobre las propiedades de disminución de la pobreza que ofrecen las remesas. Dado que sólo el 2 por ciento de la población rural extremadamente pobre en El Salvador recibe remesas, es muy probable que lo que estamos observando sea el impacto de la pobreza en la migración y que la variable sea endógena. Este análisis le da mayor importancia a la hipótesis de que las remesas sacan a las familias de la pobreza y por lo tanto las elimina de nuestra muestra.

El cambio en el peso relativo de los coeficientes también indica algunas tendencias generales en la economía salvadoreña. Si la actividad económica primaria de la cabeza de familia *de jure* tiene lugar en la agricultura, decrece en importancia como determinante de la pobreza y de la pobreza extrema en las zonas urbanas, en el período de 1989 a 1995. El porcentaje de familias

Cuadro 9. Comparación de las familias con mujer cabeza de familia y mujer sostén, como determinantes de la pobreza urbana

Variable independiente	Probabilidad de pertenecer a la población urbana pobre			Probabilidad de pertenecer a la población urbana extremadamente pobre ²		
	Coefficiente Logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)	Coefficiente logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)
El Salvador						
1989						
Media de variable dependiente		52.09			20.88	
Mujer cabeza de familia	0.462 **	34.47	11.53	0.251 **	35.57	4.16
Mujer sostén de familia	0.341 **	38.57	8.51	0.455 **	42.79	7.55
Mujer cabeza y sostén de familia	0.360 **	27.97	8.99	0.618 **	29.81	10.25
1995						
Media de variable dependiente		45.31			17.34	
Mujer cabeza de familia	0.238 **	31.22	5.89	0.462 **	35.19	6.52
Mujer sostén de familia	0.331 **	38.20	8.19	0.738 **	48.40	10.41
Mujer cabeza y sostén de familia	0.042	23.63	--	0.821 **	29.17	11.58
Costa Rica						
1991						
Media de variable dependiente		34.45			24.10	
Familias encabezadas por mujeres	0.674 **	29.72	15.12	0.149	30.32	--
Familias mantenidas por mujeres	1.638 **	75.39	36.76	1.102 **	88.86	20.10
Familias encabezadas y mantenidas por mujeres	1.268 **	27.44	28.45	-0.426	28.60	--
1996						
Media de variable dependiente		26.58			17.86	
Familia encabezada por mujer	0.577 **	31.19	11.37	0.277	30.98	--
Familia mantenida por mujer	1.540 **	74.55	30.35	0.306	89.11	--
Familia encabezada y mantenida por mujer	1.322 **	28.49	26.06	-1.206 *	29.37	-17.80

1 Medida de la variable para porciones indicadas porcentualmente

2 Logits de peso condicional

Cuadro 10.

Variable independiente	Probabilidad de pertenecer a la población urbana pobre			Probabilidad de pertenecer a la población urbana extremadamente pobre ²		
	Coefficiente Logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)	Coefficiente logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)
El Salvador						
<i>1989</i>						
Media de variable dependiente	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Familia encabezada por mujer	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Familia mantenida por mujer	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Familia encabezada y mantenida por mujer	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>1995</i>						
Media de variable dependiente		66.09			16.33	
Familia encabezada por mujer	-0.026	20.55	--	-0.212	17.41	--
Familia mantenida por mujer	0.428 **	42.65	9.60	0.799 **	52.95	10.74
Familia encabezada y mantenida por mujer	0.498 **	14.55	11.18	0.824 **	13.98	11.07
Costa Rica						
<i>1991</i>						
Media de variable dependiente		36.26			22.54	
Familia encabezada por mujer	0.700 **	18.71	16.13	0.088	18.97	--
Familia mantenida por mujer	1.496 **	53.07	34.47	1.449 **	73.51	25.66
Familia encabezada y mantenida por mujer	1.171 **	15.55	26.98	0.744 *	17.32	13.18
<i>1996</i>						
Media de variable dependiente		28.67			16.71	
Familia encabezada por mujer	0.393 **	21.85	8.09	0.234	24.07	--
Familia mantenida por mujer	1.297 **	51.19	26.71	1.505 **	72.84	21.24
Familia encabezada y mantenida por mujer	1.220 **	18.89	25.12	0.748 *	22.37	10.55

1 Medida de la variable para porciones indicadas porcentualmente.

2 Logits de peso condicional.

cuya cabeza declara que su actividad económica primaria es la agricultura en zonas rurales, es extremadamente bajo comparado con aquél de las zonas urbanas. Es probable, por lo tanto, que esta variable esté sustituyendo la propiedad de la tierra y que las personas sin tierra, aunque puedan ser trabajadores agrícolas estacionales, son menos propensas a declarar que ésta es su actividad económica primaria ¹³.

En El Salvador, el impacto de la reforma macroeconómica y la estabilización puede estar algo eclipsado por la finalización de la guerra civil en 1992 y por los enormes flujos de ayuda y remesas que han entrado a la economía desde mediados de los años 80 (Acevedo, Barry y Rosa, 1995; Boyce, 1995, CEPAL, 1993). La variable conflicto capta si la familia se localiza en un departamento de El Salvador previamente conflictivo. El tamaño del coeficiente en esta variable decrece para los estimativos de los determinantes de la pobreza urbana entre 1989 y 1995. Esto respaldaría la creencia de que la combinación de una demanda reprimida, referida frecuentemente como «dividendos de la paz», y el estímulo keynesiano generado por los desembolsos focalizados bajo el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) pueden estar operando en las áreas urbanas de zonas antes conflictivas para sacar a las familias de la pobreza. Aunque faltan datos rurales para 1989, una comparación de las regresiones rurales y urbanas para la pobreza y la extrema pobreza en 1995 revela que el coeficiente para la variable conflicto aumenta tanto para la pobreza rural extrema como para pobreza urbana. Esto puede implicar que la población extremadamente pobre está cayendo a través de la red de seguridad proporcionada por el PNR y por el Fondo de Inversión Social (FIS) en las zonas anteriormente conflictivas. Un análisis de perfiles de pobreza por departamentos indica que las familias mantenidas por mujeres comprenden la mayoría de los extremadamente pobres en las zonas urbanas de Morazán, San Vicente y Cabañas. Indudablemente, en Morazán el 77 por ciento de la población extremadamente pobre está conformado por familias mantenidas por mujeres. En 1995, en las áreas rurales de Chalatenango y Cabañas, más del 60 por ciento de las familias de extrema pobreza era mantenido por mujeres (Gammage, 1997).

Las regresiones para Costa Rica también respaldan la conclusión de que el mantenimiento femenino es un mejor indicador de la predisposición a la pobreza que la jefatura *de jure*. En todos los casos, tanto para las

13. Es posible que un número de labradores sin tierra dedicados a las actividades agrícolas haya sido categorizado como obreros de la construcción y de servicios en áreas rurales, esencialmente porque llevan a cabo múltiples tareas y aceptan cualquier oportunidad de empleo que encuentran.

especificaciones rurales y urbanas de la pobreza como para las de la extrema pobreza, el coeficiente en la variable relativa al mantenimiento *de facto* excede al de la jefatura *de jure*. Un resultado sorprendente es, sin embargo, que casi ninguna de las variables de jefatura o de mantenimiento es significativa para la extrema pobreza urbana en 1996. Ciertamente, la intersección de la jefatura y el mantenimiento disminuye la probabilidad de que una familia sea extremadamente pobre, controlando todos los otros factores (Cuadro 10). Los signos y magnitudes de las variables de jefatura y mantenimiento, sin embargo, se mantienen constantes a través de todas las especificaciones. Una prueba-F de significancia de los términos de la jefatura y del mantenimiento rechaza la hipótesis de que los coeficientes sean cero en ambos casos.

El coeficiente relativo a si la cabeza de familia *de jure* declara que su actividad económica primaria está en la agricultura aumenta la probabilidad de que ese hogar sea pobre en las zonas rurales en Costa Rica en 1991 y 1996, aunque el tamaño del coeficiente decrece a lo largo de este período. Esto puede reflejar los inicios de la reactivación de la agricultura doméstica tradicional que se había rezagado notoriamente en relación con el sector agrícola moderno en términos del crecimiento sectorial durante la década de los 80. Sauma y Garnier informan que el 50 por ciento de las cabezas *de jure* de familias pobres estaban empleadas en la agricultura en 1987, figura que cae al 47 por ciento para 1996 (Sauma y Garnier, 1997). (Cuadros 11 y 12).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

El debate sobre el mercado laboral proporciona evidencia acerca de que los diferenciales en los salarios de la mujer y del hombre aún tienen que ser disminuidos en América Latina y el Caribe, y de que las diferencias que aún permanecen pueden depender de la segmentación del mercado laboral. Dadas las tendencias demostradas por los Índices Duncan, es posible que la igualdad de la participación de la mujer pueda ser descrita globalmente por un tipo de relación Kuznets¹⁴. La hipótesis es que en la medida en la que el PIB sube, el índice de segregación se aumenta inicialmente aún cuando las

14. En su creativo artículo sobre desigualdad y crecimiento Simon Kuznets plantea la hipótesis sobre el proceso por el cual las poblaciones y las economías cambian de actividades tradicionales a modernas como base para una teoría del cambio distributivo en el camino hacia el desarrollo (Kuznets, 1955; Ram, 1995). Kuznets utilizó datos de series temporales de Inglaterra, Alemania y EE.UU para sustentar su hipótesis de una relación inversa, con formas de U, entre la desigualdad y el crecimiento, donde la desigualdad creció y luego decreció sobre el horizonte bajo consideración.

Cuadro 11. Los determinantes de la pobreza en El Salvador

El Salvador	Probabilidad de pertenecer a la población urbana pobre			Probabilidad de pertenecer a la población urbana extremadamente pobre ²		
	Variable independiente seleccionada ³	Coefficiente Logit	Medio de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)	Coefficiente logit	Medio de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)
<i>1989</i>						
Número de asalariados	-0.759 **	1.63	-18.94	-0.739 **	1.51	-12.26
Número de dependientes	0.817 **	3.68	20.39	0.439 **	4.29	7.28
Familia mantenida por mujer	0.341 **	38.57	8.51	0.455 **	42.79	7.55
Número de hombres desempleados	0.458 **	0.12	11.43	0.259 *	16.03	4.30
Recibo de remesas	-1.720 **	9.00	-42.93	-1.622 **	6.24	26.91
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	0.852 **	12.91	21.27	1.298 **	20.46	21.53
Cabeza de familia en la fuerza laboral	-0.664 **	73.33	-16.57	-0.690 **	67.45	-11.45
Familia en una zona de conflicto	0.485 **	17.48	12.11	0.441 **	24.30	7.32
Chi cuadrado (k)	3060 (15)			864 (15)		
N	5775			3204		
<i>1995</i>						
Número de asalariados	-0.267 **	1.86	-6.60	-0.626 **	1.46	-8.83
Número de dependientes	0.674 **	2.96	16.68	0.391 **	3.54	5.52
Familia mantenida por mujer	0.331 **	38.20	8.19	0.738 **	48.40	10.41
Número de hombres desempleados	0.607 **	9.90	15.02	0.412 **	13.12	5.81
Recibo de remesas	-0.359 *	5.94	-8.89	0.068	2.27	--
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	0.240 *	10.88	5.94	-0.040	8.81	--
Cabeza de familia en la fuerza laboral	0.156	79.42	--	-0.248	75.85	--
Familia en una zona de conflicto	0.257 *	15.52	6.36	0.334 *	21.86	4.71
Chi cuadrado (k)	2219 (15)			674 (15)		
N	4955			2413		
	Probabilidad de pertenecer a la población rural pobre			Probabilidad de pertenecer a la población rural extremadamente pobre ²		
<i>1989</i>						
Número de asalariados	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Número de dependientes	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Familia mantenida por mujer	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Número de hombres desempleados	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Recibo de remesas	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Cabeza de familia en la fuerza laboral	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Familia en una zona de conflicto	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>1995</i>						
Número de asalariados	-0.401 **	1.48	-9.00	-0.938 **	1.10	-12.61
Número de dependientes	0.707 **	4.00	15.87	0.425 **	4.58	5.71
Familia mantenida por mujer	0.428 **	42.65	9.60	0.779 **	52.95	10.47
Número de hombres desempleados	0.387 #	6.15	8.68	0.650 **	7.03	8.74
Recibo de remesas	-0.132	4.00	--	3.005 **	2.11	40.39
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	-0.351	2.90	--	-0.327	1.91	--
Cabeza de familia en la fuerza laboral	-0.128	82.74	--	-0.156	84.11	--
Familia en una zona de conflicto	0.393 **	28.32	8.82	0.411 **	32.55	5.52
Chi cuadrado (k)	1815 (13)			872 (13)		
N	3527			2374		

1 Medida de la variable para porciones indicadas porcentualmente

2 Logits de peso condicional

3 Las regresiones contienen varias variables, muchas de las cuales (aunque significativas) han sido excluidas en aras de la brevedad.

** significación al 1% * significación al 5% # significación al 10%

Cuadro 12. Los determinantes de la pobreza en Costa Rica

Costa Rica	Probabilidad de pertenecer a la población urbana pobre			Probabilidad de pertenecer a la población urbana extremadamente pobre ²		
	Coefficiente Logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)	Coefficiente logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)
1991						
Número de asalariados	-1.747 **	0.67	-39.20	-2.282 **	0.36	-41.62
Número de dependientes	0.538 **	3.60	12.07	-0.060	3.42	--
Familia mantenida por mujer	1.638 **	75.39	36.76	1.102 **	88.86	20.10
Número de hombres desempleados	0.287	9.17	--	0.060	8.71	--
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	0.236	4.53	--	0.494	4.58	--
Cabeza de familia en la fuerza laboral	-0.748 **	58.94	-16.79	-0.663 **	52.35	12.09
Chi cuadrado (k)	1700 (12)			520 (11)		
N	2952			1024		
1996						
Número de asalariados	-1.934 **	1.45	-38.12	-3.079 **	0.62	-45.45
Número de dependientes	0.596 **	2.50	11.75	0.042	3.22	--
Familia mantenida por mujer	1.540 **	0.41	30.35	0.306	0.75	--
Número de hombres desempleados	0.418 *	0.06	8.24	-0.185	0.08	--
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	0.391	0.03	--	0.961 #	0.04	14.18
Cabeza de familia en la fuerza laboral	-0.931 **	0.75	-18.35	-0.802 **	0.53	-11.84
Chi cuadrado (k)	1821 (12)			556 (12)		
N	3318			908		
Costa Rica	Probabilidad de pertenecer a la población rural pobre			Probabilidad de pertenecer a la población rural extremadamente pobre ²		
	Coefficiente Logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)	Coefficiente logit	Media de la variable ¹	Efecto marginal (Porcentaje)
1991						
Número de asalariados	-1.593 **	0.78	-36.70	-1.962 **	0.45	-34.75
Número de dependientes	0.469 **	3.96	10.81	0.095 **	3.93	1.68
Familia mantenida por mujer	1.496 **	53.07	34.47	1.449 **	73.51	25.66
Número de hombres desempleados	0.040	7.19	--	0.012	7.66	--
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	1.038 **	44.01	23.92	0.207	39.59	--
Cabeza de familia en la fuerza laboral	-1.414 **	69.32	-32.58	-0.165	66.17	--
Chi cuadrado (k)	2641 (11)			861 (11)		
N	5050			1849		
1996						
Número de asalariados	-1.512 **	0.85	-31.13	-1.815 **	0.49	-25.61
Número de dependientes	0.480 **	3.53	9.88	0.200 **	3.53	2.82
Familia mantenida por mujer	1.297 **	51.19	26.71	1.505 **	72.84	21.24
Número de hombres desempleados	-0.030	8.67	--	0.104	11.07	--
Actividad principal de la cabeza de familia es la agricultura	0.972 **	36.45	20.01	0.393 *	29.71	5.55
Cabeza de familia en la fuerza laboral	-1.477 **	61.24	-30.41	-0.620 **	53.93	-8.75
Chi cuadrado (k)	2741 (11)			864 (11)		
N	6153			1846		

1 Medida de la variable para porciones indicadas porcentualmente

2 Logits de peso condicional

3 Las regresiones contienen varias variables, muchas de las cuales (aunque significativas) han sido excluidas en aras de la brevedad.

** significación al 1% * significación al 5% # significación al 10%

tasas de participación de la mujer se incrementen. Sin embargo, más allá de un cierto punto, los índices Duncan caen, ya que la participación se distribuye más uniformemente a través y al interior de los sectores. Estas tendencias específicas están guiadas por los cambios en la composición de la producción entre el sector moderno y el sector tradicional, en respuesta a la recapitalización y a las innovaciones tecnológicas. Por ejemplo, a medida que los procesos productivos cambian, la demanda de trabajo, y particularmente de factores de producción especializados, también cambia. Al aumentar la demanda de distintos factores especializados, con relación a su oferta, se estimulará la inversión en capital humano, se incorporarán más factores femeninos a los procesos de producción de alta tecnología y los índices Duncan caerán al distribuirse nuevamente de manera más equitativa los factores femeninos por sectores (Lantican et. al., 1996; Ertürk y Cagatay, 1995). Los índices Duncan, crecientes entre los años de 1980 y 1990 en Barbados, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá y Venezuela, pueden proporcionar evidencia anecdótica del incremento de la segmentación del mercado laboral por sexo y por ello pueden explicar algunos de los diferenciales de salario por sexo que han sido persistentes tanto dentro de los sectores como en las categorías ocupacionales. Indudablemente, la evidencia del análisis de los mercados laborales guatemalteco, salvadoreño y mexicano sugiere que la segmentación del mercado laboral puede ser más aguda para las mujeres que para los hombres (Funkhouser, 1997; Guerra, 1998; Catanzarite y Strober, 1993).

La comparación de los perfiles de la pobreza de los diferentes países echan luz sobre los factores de género que pueden influir en la pobreza en América Latina y el Caribe. Aunque Chile y República Dominicana representan claramente dos de las pocas historias exitosas en las que la pobreza general y la pobreza de las familias encabezadas por mujeres han sido reducidas, quedan aún algunas inquietudes acerca de la extensión y la severidad de la pobreza entre las familias encabezadas por mujeres que merecen mayor atención. La medida Foster Greer Thorbecke de la severidad de la pobreza P_2 , que provee una suma ponderada de las brechas de pobreza como proporción de la incidencia de la pobreza (donde las ponderaciones son las brechas de pobreza proporcionales para cada familia) indicaría que la pobreza es más severa para las familias encabezadas por mujeres que para las familias con cabeza masculina en ambos países, aun cuando la brecha se pueda estar cerrando en República Dominicana. Más aún, en la mayoría de las regiones chilenas, las proporciones de dependencia demográfica en 1987 y 1994 son más altas para las familias encabezadas por mujeres que para las familias con cabeza masculina. Esto implicaría que estas familias pueden

requerir medidas muy bien focalizadas y dirigidas para aumentar y mejorar los términos y las condiciones de sus empleos (Appleton y Collier 1992; Buvinic y Gupta, 1997). Es interesante señalar que las familias encabezadas por mujeres en la fuerza laboral chilena están comparativamente mejor educadas que sus contrapartes masculinas, con un promedio de 10,18 años de educación frente a un 9,88 para los hombres. Dado que existen unos diferenciales persistentes entre los salarios del hombre y de la mujer en la fuerza laboral, parecería que la educación en sí misma no es el único instrumento de política requerido para elevar los salarios y mejorar las ganancias por el trabajo de la mujer.

Los estudios de caso revelan que las familias encabezadas *de jure* por mujeres sólo están sobrerrepresentadas entre la población pobre en 6 de los 13 países estudiados en este volumen. En Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Paraguay, donde hay una tendencia general hacia la reducción de la pobreza, es posible que las familias encabezadas por mujeres se estén quedando rezagadas de las familias con cabeza masculina en experimentar las mejoras en el ingreso per cápita debidas al crecimiento y la expansión de las oportunidades de empleo con ganancias más altas. En Argentina y México, donde la pobreza está aumentando, el número de familias encabezadas por mujeres entre la población pobre es menor que el número global de ese tipo de familias en la población total. La población pobre en Argentina y México está, en gran parte, en hogares con cabeza masculina en zonas rurales, cuyo principal receptor de ingresos está en el sector informal o se han quedado desempleados. Es posible que utilizando una definición de jefatura basada en el mantenimiento, descubramos que muchas de estas familias son frecuentemente sostenidas por la mujer. Ciertamente, la evidencia del dualismo y dislocación económica reforzaría la idea de que estas familias operan en los márgenes de la economía y tienen pocas oportunidades de transformar sus actividades productivas e incrementar su potencial de ingresos. Es claro, a partir de los estudios de caso de cada país, que los responsables de definir las políticas deben prestar una cuidadosa atención a la composición de la población pobre e identificar características que puedan predisponer a una familia a la pobreza e incorporar dichas características en el diseño de programas para abordar la pobreza, dirigir las transferencias, y mejorar los términos y las condiciones de empleo para los miembros adultos de la familia.

La definición económica expandida del mantenimiento femenino *de facto* proporciona tanto una herramienta para la definición de políticas, como un precedente metodológico para apartarse de un análisis simple de jefatura de los determinantes de pobreza de las familias. La aproximación desde la

cartera de ingresos define a las familias mantenidas por el hombre o por la mujer de forma independiente de si ellas son encabezadas *de jure* por el hombre o por la mujer, y destaca la complejidad de la generación de ingresos en cada familia. Las características de una sola cabeza de familia no se imponen sobre esa familia como una descripción suficiente de su predisposición a la pobreza. Las personas encargadas de definir las políticas pueden utilizar con mucho provecho el criterio de mantenimiento para captar las dimensiones de género de la pobreza y la desigualdad y para promover políticas y programas para mitigar la pobreza, mejorar los términos y las condiciones del empleo y, en última instancia, elevar los ingresos familiares. Las condiciones macroeconómicas, estructurales y sociales particulares que influyen en la probabilidad de que una familia sea sostenida por la mujer deben alimentar estas políticas y programas. Las recomendaciones para las políticas son muy diferentes en un caso donde la mayoría de las familias pobres son mantenidas por la mujer porque los perceptores masculinos han perdido su empleo o porque los miembros de la familia han emigrado al extranjero y la familia está recibiendo remesas. La posibilidad de utilizar los flujos de ingreso, canalizar cualquier excedente disponible y promover el ahorro y la inversión, es muy diferente en cada uno de estos casos.

Los datos sobre El Salvador y Costa Rica subrayan que el mantenimiento femenino es un mejor criterio para identificar las características de género que predisponen a una familia a la pobreza. El análisis muestra que las familias mantenidas por la mujer tienen mayor probabilidad de ser extremadamente pobres que sus contrapartes mantenidas por los hombres y están sobrerrepresentadas en los deciles de ingresos más bajos en los dos países. En términos absolutos, el 48 por ciento de esas familias extremadamente pobres en zonas urbanas de El Salvador, y el 53 por ciento en zonas rurales, eran mantenidas por la mujer en 1995. En Costa Rica, en 1996, el 89 por ciento de la población extremadamente pobre en zonas urbanas y el 73 por ciento en zonas rurales, eran mantenidos por la mujer. Las remesas son particularmente importantes para las familias mantenidas por la mujer en El Salvador y pueden sacar a muchas de estas familias de la pobreza ¹⁵. La sostenibilidad del flujo de ingresos depende agudamente del

15. Las remesas pueden amortiguar la pobreza de muchas familias en América Latina y el Caribe. En 1992 las remesas en la República Dominicana y Jamaica fueron aproximadamente de US\$ 345 millones y US\$248 millones que representaban casi el 61 por ciento y el 24 por ciento de las exportaciones respectivamente (Banco Mundial, 1997). En México las remesas totalizaron US\$3.705 millones en 1994, aproximadamente el 5% del total de las exportaciones (FOB), con su

estatus de residencia de los individuos remitentes en los países anfitriones, así como de la duración de su residencia. En la medida que los residentes legales forman familia en el país anfitrión y los residentes ilegales regresan, puede esperarse que la recepción de remesas se reduzca (Funkhouser, 1997; Tcha, 1996; Montes, 1989). En la medida en que las remesas disminuyan, muchas familias mantenidas por la mujer pueden caer por debajo del índice de pobreza. Dados los caprichos de las políticas de inmigración de muchos países anfitriones, el arbitraje de salarios puede no ser una estrategia en la que se pueda confiar consistentemente para aliviar la pobreza y captar divisas extranjeras. A pesar de las obvias limitaciones laborales y demográficas que demuestran las familias encabezadas y mantenidas por mujeres, diferente disponibilidad de reservas de dinero en efectivo, remesas de dólares, la posesión de activos, capital físico o financiero, pueden presentar oportunidades para dirigir la entrega de servicios y transformar la cartera de ingresos de esas familias. Ciertamente, en El Salvador –donde una mayor proporción de las familias encabezadas y mantenidas por la mujer recibe remesas– existe la posibilidad de proporcionarles facilidades formales del sector bancario y canalizar este flujo de efectivo hacia las inversiones productivas (Gammage, 1997; Velado, 1992; Montes, 1989).

Los correlativos del mantenimiento femenino también pueden iluminar los factores que causan que una familia pase a ser sostenida por la mujer. Las familias en El Salvador y Costa Rica tienen mayor probabilidad de ser mantenidas por la mujer si los hombres están desempleados o subempleados, o si la cabeza de familia es mayor de 65 años. El desempleo de los hombres en una familia aumenta la probabilidad de que esa familia sea sostenida por la mujer en aproximadamente 13 puntos porcentuales, tanto en El Salvador como en Costa Rica (Gammage, 1997). En El Salvador, el hecho de que la familia se localice en una zona que anteriormente fue conflictiva, o que reciba remesas, aumenta la probabilidad de que sea sostenida por la mujer en un 7 por ciento. Esto revela que el colapso de las oportunidades económicas para los hombres puede sentirse más agudamente en áreas afectadas por la guerra civil, y que la única respuesta viable para las familias es la emigración. En Costa Rica, el recibo de transferencias estatales también incrementa la probabilidad de que una

impacto distributivo concentrado desproporcionadamente en pocos estados (De la Garza et. al., 1997). Aunque en estos estudios de caso no aparece ningún estimativo de la importancia de estas transferencias para las familias pobres y las extremadamente pobres, puede asumirse que se incrementan desproporcionadamente tanto para las familias sostenidas por la mujer como para las familias encabezadas por mujer en los dos países.

familia sea sostenida por la mujer, mientras que, por el contrario, en El Salvador, una familia tiene menor probabilidad de ser sostenida por la mujer si recibe dichas transferencias. El hecho de que estas variables influyan en la probabilidad de que una familia sea sostenida por la mujer indica que las mismas fuerzas que contribuyen a la dislocación económica de los perceptores primarios de ingresos también aumentan la probabilidad de que una familia sea sostenida por la mujer.

Dado que la mayoría de las familias extremadamente pobres en Costa Rica y El Salvador es mantenida por mujer, perceptora frecuentemente de más de un ingreso, puede ser necesario focalizar las actividades productivas de las mujeres proporcionando a esas familias una combinación de entrenamiento y servicios financieros y no financieros. En los casos en los que las familias mantenidas por la mujer son una característica de la transición del desempleo masculino y de la dislocación económica, también debe prestarse atención a las regiones en las que el desempleo o el subempleo masculino han aumentado dramáticamente durante el período de ajuste. Focalizar la atención en los desempleados puede ser una estrategia efectiva para reducir las insuficiencias temporales en los ingresos familiares y para asegurar que las transferencias lleguen a aquellas familias mantenidas por la mujer con más posibilidad de caer en un estado de pobreza transitoria. La transformación del empleo rural puede, a su vez, ser la clave para resolver las disparidades de ingreso entre las zonas rurales y urbanas y entre familias mantenidas por la mujer o por el hombre. A menos que se instale una infraestructura física en las zonas rurales, se mejoren las comunicaciones y se actualicen las oportunidades educativas, el fracaso en la expansión de las oportunidades de empleo rural y en la actualización del capital humano pueden mantener a El Salvador y a Costa Rica en un crecimiento con bajas ganancias, baja productividad y bajos ingresos en las zonas rurales.

La definición de las políticas debe ser conducida a partir de un cuidadoso análisis de los determinantes de la pobreza, incorporando los factores de género, y las variables de vinculación sectorial y capital humano. También debe hacerse una consideración cuidadosa de la dependencia económica y demográfica como indicadores de la vulnerabilidad a la pobreza y de la incapacidad de responder a los incentivos. En las familias pobres en las que ha habido una pérdida del número de perceptores de ingresos y en las que las tasas de dependencia demográfica también son altas, los individuos son con frecuencia incapaces de actualizar el capital humano o de pasarse a actividades productivas de mayores ganancias. Un análisis completo y

riguroso de los determinantes de la pobreza destaca las características que unen a la población pobre y llama la atención sobre la necesidad de intervenir los mercados o de proporcionar soporte institucional a los individuos y las familias. Dicho análisis debe incluir un componente de género ya que muchas de las restricciones que limitan la transición a actividades de mayor retorno, tienen una dimensión de género específica y bien documentada.

REFERENCIAS

- Acevedo, C. D. Barry y H. Rosa. 1995. «El Salvador's Agricultural Sector: Macroeconomic Policy, Agrarian Change and the Environment». *World Development*, Volumen 23, No. 12.
- Altimir, Oscar. 1984. «Poverty, Income Distribution and Child Welfare in Latin America: A Comparison of Pre- and Post-recession Data». *World Development*, Vol 12, No. 3. pp 261-282, 1984
- Anríquez, Gustavo, Kevin Cowan y José de Gregorio. 1997. «Pobreza y políticas macroeconómicas: Chile 1987-1994». En esta publicación.
- Anríquez, Gustavo y Mayra Buvinic. 1997. «Poverty Alleviation for Male-Headed and Female-Headed Households in a Fast Growing Economy. A Case Study of Chile 1987-1994». Informe preparado para el proyecto sobre determinantes de la pobreza en América Latina y el Caribe. PNUD, CEPAL, BID.
- Appleton, S. 1996. «Women Headed Households and Household Welfare: An Empirical Deconstruction for Uganda». *World Development*, Volumen 24, No. 12 pp 1811-1827.
- Appleton, S. y P. Collier. 1992. «On Gender targeting and Public Transfers». *Center for the Study of African Economies*. University of Oxford, Mayo 1992.
- Aristy, Jaime Escuder y Andrés Dauhajre. 1997. «Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana». En esta publicación
- Arriagada, Irma. 1994. «Changes in the Urban Female Labour Market». *Revista de la CEPAL*, No.53, agosto de 1994.
- Banco Mundial. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. Oxford University Press.
- Banco Mundial. 1997. «Poverty Reduction and Human Development in the Caribbean». Working Paper, Washington, D.C.
- Banco Mundial 1990. «Structural Adjustment and Poverty: A Conceptual, Empirical and Policy Framework». Washington, D.C.
- Barros, R., L. Fox y R. Mendonça. 1997. «Female-Headed Households, Poverty and the Welfare of Children in Urban Brazil». *Economic Development and Cultural Change*, s.r..

- Becker, Gary. 1981. «Treatise on the Family». Harvard University Press, 1981.
- Blackden, Mark C. y Elizabeth Morris Hughes. 1993. «Paradigm Postponed: Gender and Economic Adjustment in Sub-Saharan Africa». Banco Mundial, AFTHR
- Bourguignon, François, William H. Branson y Jaime de Melo. 1989. «Adjustment and Income Distortion: A Counterfactual Analysis». Banco Mundial, Estudio en Preparación No. 44.
- Boyce, James, K. 1995. «Adjustment Towards Peace: An Introduction». *World Development*, Vol 23, No. 12, Diciembre de 1995.
- Buvinic, M. y G. Rao Gupta. 1997. «Female-Headed Households and Female-maintained Families: Are They Worth Targeting To Reduce Poverty in Developing Countries?». *Economic Development and Cultural Change*, Vol 45, No. 2, Enero de 1997.
- Casey, Linda y Michael Paolisso. 1997. «Household Response to Soil Degradation: Gender, Poverty and Demographic Dynamics in Honduras». International Centre for Research on Women.
- Catanarite, Lisa and Myra Strober. 1993. «The Gender Recomposition of the Maquiladora Workforce in Ciudad Juarez», *Industrial Relations*, Vol. 32, No. 1. Cambridge. MA.
- CEPAL. 1995. «Social Panorama of Latin America», Santiago de Chile: *United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean*.
- CEPAL. 1993. «Economic Consequences of Peace in El Salvador». Santiago de Chile: *United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, August 1993.
- Chiappori, Pierre-André. 1997. «Collective Models of Household Behavior: The Sharing Rule Approach», en Lawrence Haddad, John Hoddinott and Harold Alderman. 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods and Policy*. Baltimore: John's Hopkins University Press.
- Codas-Friedmann, Roberto. 1991. *Exportaciones agrícolas no tradicionales de El Salvador*. San Salvador: Programa Regional de Investigación sobre El Salvador.
- Commonwealth Secretariat. 1989. «Engendering Adjustment for the 1990's». Report of a Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (eds.). 1987. *Adjustment With a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: UNICEF, Clarendon Press.
- Cox Edwards, Alejandra y Sebastian Edwards 1991. «Labor Market Distortions and Structural Adjustment in Developing Countries».

- De la Garza, Rodolfo, Manuel Orozco y Miguel Baraona. 1997. *Binational Impact of Latino Remittances*. Claremont, California: The Tomás Rivera Policy Institute, Marzo de 1997.
- Duncan, Otis Dudley y Beverly Duncan. 1955. «A Methodological Analysis of Segregation Indexes». *American Sociological Review*, No. 20, April, pp 210-217
- Ertürk, Korkut y Nilüfer Cagatay. 1995. «Macroeconomic Consequences of Cyclical and Secular Changes in Feminization: An Experiment at Gendered Macromodelling». *World Development*, November 1995
- Francke, Marfil. 1992. «Women and the Labor Market in Lima Peru: Weathering Economic Crisis». Center for the Study and Promotion of Development.
- FLACSO. 1993. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Funkhouser, Edward. 1997. «La Migración Internacional Salvadoreña: Un Perfil», en Lungo, Mario (ed.). 1997. *Migración internacional y desarrollo*, Tomo 1. San Salvador: Fundación Nacional Para el Desarrollo.
- Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz. 1997. «Ajuste estructural, mercado laboral y pobreza en América Central: Una Perspectiva Regional». FLACSO/SSRC, forthcoming.
- Gammage, Sarah. 1997. «El Salvador: Macroeconomic Policy and the Gender Dimensions of Poverty and Inequality». Report prepared for the project on the determinants of poverty in Latin America and the Caribbean. PNUD/CEPAL/BID
- Geldstein, R. N. y N. Delpino. 1994. «Mujeres como principal sostén económico del hogar». Boletín Informativo Techint No. 277. Buenos Aires: *Centro de Estudios de Población*. Junio DE1994.
- Gladwin, Christina H. ed. 1991. *Structural Adjustment and African Women Farmers*. University of Florida Press.
- Gindling T.H. y Albert Berry. 1991. «Labor Markets and Adjustment in Costa Rica».
- Kanbur y Mazumdar (Eds.) *Labor Markets in an Era of Adjustment*. Economic Development Institute of the Banco Mundial. Washington DC: Banco Mundial.
- Goldin, Caludia. 1995. «The U-shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History», en Schultz, Paul. 1995. *Investment in Women's Human Capital*. University of Chicago Press.
- Gonzalez, Pablo y Martin J. Watts. 1995. «Measuring Gender Wage Differentials and Job Segregation». IDP Women/WP-24. Geneva: International Labor Office.

- Gore, P. H., S. A. McReynolds y T. M. Johnston. 1987. «The 1987 Resurvey of the 1978 El Salvador Non-Metropolitan Household Study». Washington DC: National Cooperative Business Association, Junio 1987.
- Guerra, Maribel Carrera. 1997. «Guatemala: mercados laborales y pobreza en el contexto del ajuste». FLACSO/SSRC, en preparación.
- Haddad, Lawrence, ed. 1992. «Understanding How Resources are Allocated Within Households». IFPRI Policy Briefs 8.
- Hoddinott, John, Harold Alderman y Lawrence Hadad. 1997. «Testing Competing Models of Intrahousehold Allocation», in Lawrence Haddad, John Hoddinott y Harold Alderman. 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods and Policy*. Baltimore: John's Hopkins University Press.
- OIT. 1995. *World Employment 1995*. Geneva: International Labour Office.
- Jackson, Cecile. 1996. «Rescuing Gender from the Poverty Trap». World Development, Vol.24.No.3,pp 489-504.
- Jácome, Luis, Carlos Larrea y Rob Vos. 1997. «Ajuste estructural y pobreza en Ecuador». Report prepared for the project on the determinants of poverty in Latin America and the Caribbean. PNUD/CEPAL/BID.
- Joekes, Susan, Margaret Lycette, Lisa McGowan y Karen Searle. 1988. «Women and Structural Adjustment Part II: Technical Document». International Center for Research on Women.
- Joekes, Susan y Ann Weston. 1994. «Women and the new Trade Agenda». UNIFEM. Occasional Paper.
- Kakwani, Nanak, Elene Makonnen y Jaques van der Gaag. 1989. *Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries*. Washington, D.C.:Banco Mundial.
- Kennedy, Eileen y Pauline Peters. 1992. «Household Food Security and Child Nutrition: The Interaction of Income and Gender of Household Heads». World Development, Vol 10. No. 8. 1992.
- King, Damien. 1997. «Reforma económica y pobreza en Jamaica». En esta publicación.
- Kuznets, Simon. 1955. «Economic Growth and Inequality». American Economic Review, Marzo de 1955.
- Lantican, Clarita P., Christina Gladwin y James L. Seale Jr. 1996. «Income and Gender Inequalities in Asia: Testing Alternative Theories of Development». *Economic Development and Cultural Change*,1996.
- Lloyd, Cynthia B. y Anastasia J. Brandon. 1991. «Women's Role in Maintaining Households: Poverty and Gender Inequality in Ghana». Population Council, Working Paper No. 25.

- López, C. L. 1994. *Marco normativo de la política de desarrollo agrícola y rural sustentable en El Salvador*. Santiago de Chile: FAO.
- Lustig, Nora y Miguel Székely. 1997. «La evolución de la pobreza y la desigualdad en México». En esta publicación.
- Mejía, José Antonio y Rob Vos. 1997. «Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory, 1980-95». Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC, Marzo 1997
- Moghadam, Valentine M. 1994. «An Overview of Global Employment and Unemployment in a Gender Perspective». UNU/WIDER, Conference on the Politics and Economics of Global Employment. Helsinki, 17-18 Junio, 1994
- Montes, Segundo. 1989. *Las remesas que envían los salvadoreños de Estados Unidos: consecuencias sociales y económicas*. San Salvador: UCA Editores.
- Morley, Samuel A. 1994. «Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence and Future Prospects». Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Moser, Caroline, Alicia Herbert y Roza Makonnen. 1993. «Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment Recent Evidence and Policy Responses». Banco Mundial Estudio para discusión.
- Moser, Caroline. 1989. «The Impact of Recession and Structural Adjustment Policies at the Micro Level: Low Income Women and their Households in Guayquil, Ecuador». UNICEF. Ajuste invisible, Vol 2. 1989.
- Naciones Unidas. 1990. «Methods of Measuring Women's Participation and Production in the Informal Sector». New York: United Nations
- Naciones Unidas 1985. «El sector informal en Centroamérica: una visión preliminar». PNUD, Diciembre 1985
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 1994. «Participation of Women in Manufacturing: Patterns, Determinants and Future Trends, Regional Analysis, ECLAC Region». Report by the Integration of Women in Industrial Development Unit, Diciembre de 1994.
- Paus, Eva.. 1995. «Exports, Economic Growth and the Consolidation of Peace in El Salvador». *World Development*, Volumen 23, No. 12, Diciembre 1995.
- Pérez Sáinz, J. P. y E. Castellanos de Ponciano. 1991. «Mujeres y Empleo en la Ciudad de Guatemala». FLACSO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993. *Feminización del sector informal en America Latina*. Santiago de Chile: PNUD.
- Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y Bill Wood. 1997. «Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 80s». Banco Mundial *Technical Paper* No. 351. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos, (eds). 1994. «Indigenous People and Poverty in Latin America». Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Psachoropoulos, George y Zafiris Tzannatos. 1992. *Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology*. Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Quisumbing, Agnes R., Lawrence Haddad y Christine Peña. 1995. *Gender and Poverty: New Evidence from 10 Developing Countries'*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute. Diciembre de 1995
- Ravallion, Martin. 1992. «Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Measures». Living Standards Measurement Study, Working Paper, 88. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ram, Rati. 1995. «Economic Development and Income Inequality: An Overlooked Regression Constraint». *Economic Development and Cultural Change*, 1995.
- Rosenhouse, Sandra. 1994. «Identifying the Poor: Is Headship a Useful Concept». LSMS Working Paper No. 58, Banco Mundial, Enero de 1994.
- Salazar, Héctor. 1992. *Sector informal y desarrollo en El Salvador*. San Salvador: Instituto de Investigación Social y Desarrollo.
- Sauma, Pablo y Leonardo Garnier. 1997. «Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica». En esta publicación
- Segovia, A. 1997. «Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador». En esta publicación.
- Seligson, Mitchell, William Thiesenhusen, Malcom Childress, Roberto Vidales. 1993. «El Salvador Agricultural Policy Analysis Land Tenure Study». Informe a la United States Agency for International Development.
- Sen, Amartya. 1990. «Gender and Cooperative Conflicts», in Tinker, Irene. 1990. *Persistent Inequalities: Women and World Development*. New York: Oxford University Press.
- Shaiken, Harley. 1995. «Advanced Manufacturing in Mexico: The Auto and Electronic Sectors in U.S.-Mexico Trade and Investment». U.S. Congress, Office of Technology Assessment, U.S.-Mexico Technology, Trade and Investment Project.
- Standing, Guy. 1989. «Global Feminisation Through Flexible Labour». Geneva: WEPR Working Paper.
- Tcha, M. 1996. «Altruism and Migration: Evidence from Korea and the United States». *Economic Development and Cultural Change*.

- Thomas, Duncan. 1991. «Gender Differences in Household Resource Allocation». Banco Mundial, LSMS Working Paper No. 79.
- Tucker, Stuart, y Roza E. Makonnen. 1992. «Public Spending Changes in Latin America in the 1980's: Implications for Low Income Women». Overseas Development Council.
- Varley, Ann. 1996. «Women Heading Households: Some More Equal than Others». *World Development*. Vol.24, No.3, pp 505-520.
- Velado O.M.. 1992. *Familias pobres en zonas rurales del Oriente y Occidente de El Salvador: características sociológicas y económicas*. San Salvador: Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, CENITEC.
- WISTAT. 1995. The United Nations Women's Statistics. CD-ROM
- Wood, Adrian. 1997. «Openness and Wage Inequality in Developing Countries: the Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom». *Banco Mundial Economic Review*, Enero 1997
- Wood, E. y A. Segovia,. 1995. «Macroeconomic Policy and the Salvadoran Peace Accords». *World Development*, Volumen 23, No. 12, Diciembre 1995.

4. Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina

Oscar Altimir
Luis Beccaria*

MAGNITUD Y PERFILES DE LA POBREZA URBANA

Tendencias de largo plazo de la desigualdad y la pobreza

El notable mejoramiento distributivo de finales de los años cuarenta ubicó la desigualdad de los ingresos en un nuevo y favorable nivel, pese al desmejoramiento parcial de los primeros años cincuenta. La pobreza involucraba en este período a no más del 3% de los hogares urbanos. Entre 1953 y 1961, con la economía creciendo por encima de 2% anual por habitante, la desigualdad a nivel nacional aumentó moderadamente (alrededor de 5% del Gini), pero algo más (10%) para los hogares no agrícolas. Las mediciones posteriores de la distribución del ingreso –sólo de cobertura urbana o metropolitana– trazan un panorama de la desigualdad aproximadamente constante durante los años sesenta, época de un crecimiento económico significativo (Altimir, 1986). Hacia 1970, la pobreza absoluta abarcaba entre el 3 y el 4% de los hogares urbanos (Altimir, 1996b). Durante los años setenta la desigualdad se amplió (aproximadamente 15% del Gini), especialmente en la segunda mitad de la década, signada por la estabilización ortodoxa y reformas liberalizadoras. Esta evolución, conjugada con el crecimiento medio se tradujo en una tendencia a que la pobreza absoluta continuara aumentando, aunque moderadamente ¹.

Entre 1980 y 1986 –el año de mejor funcionamiento económico de esta década crítica– la desigualdad urbana continuó aumentando (quizá tanto

* Los autores agradecen la valiosa e inalterable colaboración de Andrea Cardinali en el análisis de los datos básicos, los múltiples procesamientos y la computación de los modelos utilizados.

1. Con cualquier línea de pobreza superior a la utilizada en este estudio –o con un ajuste menor de los ingresos– la incidencia de la pobreza absoluta aumenta entre 1974 y 1980, dado que las respectivas distribuciones del ingreso se cruzan en el entorno de esa línea de pobreza. Con la línea y el ajuste de ingresos utilizados, en cambio, la incidencia de la pobreza absoluta no aumenta significativamente en ese lapso (véase Cuadro 1).

como un 8% del Gini). Este deterioro se acentuó en los años de la hiperinflación (1989/90). La rápida estabilización y recuperación de la economía de principios de los años noventa trajo consigo una reducción parcial de la desigualdad (en el mejor de los casos, hasta recuperar el nivel de 1986), pero posteriormente ésta retornó a agravarse, tanto durante la expansión de 1992/94 como durante la recesión posterior, inducida por el «efecto tequila» de la crisis mexicana.

Lo acontecido con la desigualdad y el nivel de actividad económica, en el contexto de la crisis, determinaron otra considerable elevación (casi duplicación) de la incidencia de la pobreza hacia 1986. La crisis hiperinflacionaria posterior la incrementó aún más, en magnitudes que se atenuaron con la posterior estabilización y recuperación de la economía. Sin embargo, durante la fase de crecimiento la incidencia de la pobreza no cayó significativamente por debajo de 10%, para terminar elevándose aún más durante la recesión post-tequila.

La pobreza absoluta es un rasgo significativo de la sociedad argentina sólo desde hace algunos años y la magnitud de su incidencia es comparativamente reducida. Ello sugiere que quizá sea de mayor significado social la incidencia de la pobreza relativa. Ésta, convencionalmente medida², era bastante inferior a un décimo de los hogares urbanos en los años cincuenta y sesenta (Altimir, 1996b), se elevó muy por encima de ese nivel en los setenta y se fue incrementando gradualmente hasta superar el 20% de los hogares urbanos.

El método de medición de la pobreza

Limitaciones en la disponibilidad de datos, especialmente en cuanto a líneas aplicables de pobreza, obligaron a restringir el análisis al Área Metropolitana. Sin embargo, la similitud entre esta área y el resto de las principales ciudades del país en cuanto a la evolución de los ingresos medios, de la distribución del ingreso y de los indicadores del mercado de trabajo³ permite conjeturar que las características de la pobreza y –sobre todo– de su evolución en el conjunto urbano del país no serían marcadamente diferentes a las del Gran Buenos Aires.

En este trabajo, se identifica como pobres a aquellos hogares cuyos ingresos corrientes resultan inferiores a una línea o umbral de ingreso establecida normativamente. Se utiliza, para tal efecto, tanto una línea de pobreza absoluta como una relativa, la combinación de las cuales permite discriminar la población de acuerdo a grados decrecientes de severidad de la

2. Según el porcentaje de hogares por debajo de la mitad de la mediana de la distribución.

3. Según datos de la misma EPH. Véase, al respecto, Beccaria y López (1996).

privación. Adicionalmente, se ha identificado entre los pobres absolutos al grupo de hogares indigentes, constituido por quienes tienen un ingreso inferior al valor de la canasta básica de alimentos. Debido a la pequeña magnitud de este segmento, sólo se estimó la incidencia agregada de la indigencia (véase Cuadro 1), sin efectuar análisis más desagregados.

La línea de pobreza absoluta utilizada es la que emplea el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en las estimaciones oficiales de incidencia de la pobreza y que calculó originalmente INDEC (1990). El cálculo de la misma sigue el procedimiento usual que parte de la definición de una canasta básica de alimentos ⁴. El Cuadro 1 incluye los valores de estas líneas así como los correspondientes a líneas utilizadas en otros estudios ⁵.

La información sobre los hogares utilizada en las estimaciones de pobreza para el período 1974-1996 que se analiza en este trabajo proviene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) correspondiente al Gran Buenos Aires. La incidencia y otras medidas de pobreza se han computado luego de corregir los ingresos originales de la EPH ⁶. Para ello, se recurrió a los cálculos de subdeclaración realizados por la CEPAL para algunas EPH de los años ochenta, que determinaron discrepancias de los salarios medios cercanas a 25% y discrepancias mayores y más fluctuantes para los ingresos empresariales y de la propiedad. Por lo tanto, se decidió utilizar en este trabajo un único coeficiente de ajuste de 25% para todos los años y todos los tipos de ingreso, con base en el argumento de que éste parece ser el grado habitual de subdeclaración de los asalariados y que los trabajadores «independientes» de bajos niveles de ingreso podrían tener un sesgo de

4. Además, la canasta básica de alimentos del INDEC se estima en términos de adulto equivalente, sobre la base de los requerimientos calóricos de personas de distinto sexo y edad. Por esta razón, la línea de pobreza aquí utilizada también está expresada en esos términos y la distribución de los hogares a la que se aplica es por niveles de ingreso adulto-equivalente.

5. La distinta evolución que se observa entre las tres líneas se explica por tres razones: a) la del INDEC resulta de actualizar el valor de la canasta básica de alimentación con un indicador de precios de los bienes que ella contiene y el coeficiente de Engel mediante un índice ad hoc de precios al consumidor que toma en consideración la estructura de gastos de la población de referencia; b) la línea de 60 dólares de paridad está actualizada mediante el IPC-general; y c) la CEPAL actualiza la canasta alimentaria con el IPC-alimentos y considera que el coeficiente de Engel no varía en el tiempo.

6. Es necesario realizar alguna corrección -inevitablemente arbitraria- para equiparar los ingresos con los valores del presupuesto que sirve de base a la línea de pobreza, so pena de incurrir en una considerable sobreestimación de la pobreza (véase el Cuadro 1, donde figuran las estimaciones oficiales, que no ajustan los ingresos) y de aumentar la diversidad del universo a analizar, en términos de grados de privación.

respuesta más similar al de los asalariados que al promedio de subdeclaración de los ingresos empresariales.

Evolución de la pobreza

Como se aprecia en el Cuadro 1, la pobreza absoluta no afectaba a mucho más del 3% de los hogares a mediados de los setenta y fue elevándose hasta superar el 14% en 1996. En general, entre un tercio y un cuarto de los hogares pobres resultan indigentes⁷.

Si bien más adelante se analizan en detalle las fuentes de los cambios en la incidencia de la pobreza, cabe señalar aquí que el aumento de más de seis puntos ocurrido en los años ochenta puede atribuirse, en casi dos terceras partes, a la reducción del ingreso real de los hogares, y el resto a cambios en la distribución agregada del ingreso (véase Cuadro 5). En cambio, el efecto del aumento del ingreso real que se verificó entre 1991 y 1994 (que hubiera redundado, por sí solo, en una reducción de la incidencia de la pobreza de 2,6 puntos) fue contrarrestado por el empeoramiento de la distribución del ingreso. Finalmente, más de la mitad del considerable aumento de la pobreza ocurrido entre 1994 y 1996 es atribuible a la reducción del ingreso medio de los hogares, y el resto a cambios distributivos que afectaron la posición relativa de los estratos de menores ingresos⁸.

La incidencia de la pobreza relativa es significativamente mayor que la de la absoluta, aunque esa diferencia se ha ido reduciendo en los últimos períodos. Entre 1974 y 1980 fue la pobreza relativa la que aumentó, en consonancia con el deterioro de la equidad distributiva. Lo contrario aconteció en los ochenta cuando una cierta proporción neta de pobres relativos quedó sumida en la pobreza absoluta. La pobreza relativa fue la que más creció entre 1991 y 1994, pero la que menos lo hizo entre éste año y 1996 (véase el Cuadro 1).

Las medidas de intensidad P_1 y P_2 de pobreza (Cuadro 1) muestran un comportamiento en el tiempo que difiere en alguna medida de la evolución de la incidencia. En primer lugar, los dos índices –en el enfoque absoluto– se reducen entre 1974 y 1980, período durante el cual la proporción de hogares pobres no cambia. Ello es consecuencia de la caída de la brecha media de

7. La medición de los cambios en la incidencia resulta, en general, robusta con respecto a la elección de las líneas de pobreza, salvo entre 1974 y 1980, y entre 1991 y 1994.

8. Esta forma de interpretar los resultados de la descomposición del Cuadro 5 no es del todo correcta, en la medida en que asigna el efecto de la interacción entre los diferentes factores considerados en la descomposición (entre ellos, el ingreso medio) íntegramente a cambios en la distribución del ingreso. El efecto de las interacciones resultó particularmente intenso entre 1991 y 1994, cuando reforzó el efecto del aumento del ingreso medio en la reducción de la pobreza.

Cuadro 1. Líneas de pobreza e indicadores de pobreza

A) Líneas de pobreza

Periodo	Indigencia			Pobreza			60 dólares PPA de 1985		CEPAL		Relativa (1)				
	\$ corrientes	US \$ corrientes	Relación con ingreso medio por adulto equivalente	\$ corrientes	US \$ corrientes	Relación con ingreso medio por adulto equivalente	\$ corrientes (2)	US \$ corrientes	Relación con ingreso medio por adulto equivalente	\$ corrientes (2)	US \$ corrientes	Relación con ingreso medio por adulto equivalente	\$ corrientes	US \$ corrientes	Relación con ingreso medio por adulto equivalente
	Set. 1974	159.1	8.63	0.0930	373.1	20.23	0.2180	305.8	16.58	0.1787	358.2	19.42	0.2092	773.6	41.95	0.4520
Set. 1980	118919.5	61.73	0.1177	239028.3	124.08	0.2367	195923.3	101.70	0.1940	267667.6	138.95	0.2650	419921.9	217.98	0.4158
Oct. 1986	34.6	28.85	0.1447	68.5	57.12	0.2864	55.3	46.05	0.2309	77.3	64.43	0.3231	98.6	82.20	0.4122
Set. 1991	487425.5	49.16	0.1426	1106455.8	111.58	0.3237	1064539.9	107.36	0.3114	1329657.5	134.09	0.3890	1420454.5	143.25	0.4156
Set. 1994	62.8	62.82	0.1187	146.4	146.37	0.2765	141.8	141.80	0.2679	174.2	174.16	0.3290	212.7	212.71	0.4018
Set. 1996	66.9	66.88	0.1348	155.8	155.83	0.3141	145.2	145.17	0.2926	178.7	178.65	0.3601	197.6	197.60	0.3983

(1) Línea de pobreza relativa: mitad de la mediana del ingreso por adulto equivalente. (2) En términos de adulto equivalente.

B) Incidencia

Periodo	Estimaciones de este estudio						Estimaciones oficiales de pobreza absoluta (3)				Estimaciones de incidencia de la pobreza absoluta con líneas alternativas (4)				
	Absoluta (1)			Relativa (2)			Indigencia		Pobreza		60 dólares de PPA		CEPAL		
	Indigencia		Pobreza	Pobreza		Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
Set. 1974	2.18	1.42	3.41	3.13	12.41	16.14	2.40	1.70	4.21	4.41	2.77	2.35	3.29	3.06	
Set. 1980	1.15	1.07	3.40	4.35	13.90	17.08	1.53	1.78	6.14	8.31	2.63	3.41	5.53	7.47	
Oct. 1986	1.86	2.34	6.69	9.60	15.90	21.80	2.61	3.64	11.33	15.45	4.62	6.66	10.47	14.53	
Set. 1991	1.52	1.97	9.55	13.77	17.45	23.19	2.32	3.31	16.44	21.80	9.56	14.16	16.09	21.34	
Set. 1994	2.34	2.42	9.83	13.02	18.77	24.82	3.03	3.48	14.23	18.97	10.01	13.35	14.17	19.04	
Set. 1996	4.20	5.29	14.23	20.21	20.75	28.51	5.50	7.35	20.08	27.79	12.86	18.67	18.43	25.56	

(1) Con línea de pobreza oficial e ingresos ajustados. (2) Con la mitad de la mediana del ingreso por adulto equivalente e ingresos ajustados. (3) Con línea de pobreza oficial e ingresos originales (4) Con ingresos ajustados

C) Indicadores de intensidad de la pobreza. Estimaciones de este estudio

Periodo	Absoluta		Relativa	
	P ₁	P ₂	P ₁	P ₂
Set. 1974	0.0236	0.0217	0.0466	0.0311
Set. 1980	0.0152	0.0118	0.0436	0.0230
Oct. 1986	0.0260	0.0174	0.0513	0.0279
Set. 1991	0.0317	0.0175	0.0542	0.0273
Set. 1994	0.0373	0.0243	0.0691	0.0397
Set. 1996	0.0614	0.0416	0.0851	0.0536

$$P_1 = (1/n) \sum (z - y_i)/z \quad \text{y} \quad P_2 = (1/n) \sum (z - y_i)^2/z$$

donde

n= número total de hogares

y_i = ingreso por adulto equivalente

z = línea de pobreza por adulto equivalente

La sumatoria total es desde i = 1 hasta q, donde q es el número de hogares pobres

ingresos asociada a la disminución de hogares sin ingresos dentro del conjunto de pobres. Este mismo fenómeno está por detrás del menor crecimiento que exhiben P_1 y P_2 en relación a la incidencia en el período siguiente. Una nueva, aunque menor, caída de la brecha media entre 1986 y 1991 permite entender el crecimiento relativamente bajo de P_1 , período durante el cual, por otra parte, P_2 se mantiene constante. Esto último sólo puede explicarse por una mejor distribución del ingreso entre los pobres. La reversión de este comportamiento, así como el aumento de la brecha media, llevan, por el contrario, a que ambos indicadores crezcan más rápidamente que la incidencia a partir de 1991.

Características de la pobreza en el Gran Buenos Aires

En general, el perfil de los hogares pobres que emerge del Cuadro 2 muestra algunos de los rasgos esperados ⁹. Los hogares pobres son más grandes, siendo mayores los pobres absolutos que los relativos. A su vez, exhiben una tasa de dependencia de ingresos (especialmente, los absolutos) sustancialmente más elevada, que se deriva de las diferencias en el tamaño, pero también en las tasas de actividades de los adultos y en las de desocupación. Resulta también particularmente marcada la diferencia de tasas de actividad entre las mujeres adultas de hogares pobres y no pobres; ello se derivaría en parte del diferente estadio del ciclo de vida que, en promedio, transitan las de uno y otro estrato.

Se advierte una mayor presencia de individuos de mayor edad así como de menor nivel educativo entre los jefes pobres absolutos y relativos *vis à vis* la mostrada por los no pobres. El desempleo es otro de los rasgos dominantes de la estructura de la pobreza (en especial, de la absoluta). En parte, esta característica puede estar relacionada con la anterior; sin embargo, al menos en los años noventa las tasas de desempleo no son muy diferentes entre los activos de diferente nivel educativo, salvo la menor importancia de la desocupación entre los profesionales. De cualquier manera, la desocupación de un jefe de bajo nivel educativo y/o joven produce, seguramente, un efecto más marcado sobre los ingresos del hogar a juzgar por la mayor tasa de dependencia e importancia del ingreso del jefe que exhiben los hogares pobres. Un factor adicional que explica el mayor daño potencial de la pérdida de empleo del jefe es que el menor nivel educativo de los jefes pobres se replica entre los otros miembros adultos de

9. En la interpretación de estos perfiles debe tenerse en cuenta que en las categorías o clases (de cualquier característica) en las que la incidencia de la pobreza es muy baja (véase el cuadro A.1), el correspondiente total de clase puede incluir un número muy reducido de hogares cuya estimación está, por consiguiente, sujeta a un elevado error muestral.

Cuadro 2. Distribución de los hogares según las características

	1974				1980				1986				1991				1994				1996			
	Total de hogares	Hogares pobres absolutos	Hogares pobres relativos	Hogares no pobres	Total de hogares	Hogares pobres absolutos	Hogares pobres relativos	Hogares no pobres	Total de hogares	Hogares pobres absolutos	Hogares pobres relativos	Hogares no pobres	Total de hogares	Hogares pobres absolutos	Hogares pobres relativos	Hogares no pobres	Total de hogares	Hogares pobres absolutos	Hogares pobres relativos	Hogares no pobres	Total de hogares	Hogares pobres absolutos	Hogares pobres relativos	Hogares no pobres
TOTAL DE HOGARES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tamaño del hogar																								
De 1 o 2 personas	35.5	47.8	15.5	37.1	37.8	26.0	22.3	40.1	38.9	14.4	37.5	41.0	41.1	16.6	38.0	44.2	38.4	26.1	16.1	42.3	38.9	21.2	20.2	43.7
de 3 o 4 personas	43.8	33.6	42.1	44.3	40.4	36.3	38.1	40.8	40.0	35.2	30.7	41.5	35.7	30.7	26.3	37.1	38.1	28.9	35.7	39.4	38.3	30.8	37.1	39.7
de 5 o 6 personas	16.4	9.7	28.6	15.3	17.7	18.9	29.3	16.3	16.6	31.2	20.4	15.0	17.8	34.7	24.2	15.2	18.8	28.3	35.7	15.8	16.9	25.1	33.2	14.0
más de 6 personas	4.4	9.0	13.7	3.2	4.1	18.9	10.4	2.8	4.6	19.1	11.4	2.6	5.5	18.1	11.5	3.4	4.7	16.7	12.5	2.4	6.0	22.9	9.6	2.6
Edad del jefe de hogar																								
Hasta 30 años	14.1	11.7	12.2	14.4	11.9	13.1	14.1	11.6	11.8	18.3	10.9	11.4	12.5	15.0	11.5	12.3	10.5	11.2	12.1	10.2	11.5	12.2	12.4	11.3
de 31 a 45 años	30.2	23.8	43.4	29.1	29.9	39.6	46.3	27.5	30.8	43.5	32.8	29.5	32.6	40.4	37.2	31.3	32.7	40.0	49.0	30.0	30.5	40.7	34.7	28.3
de 46 a 65 años	38.6	33.5	32.9	39.4	38.3	30.0	25.6	40.1	36.3	28.7	26.5	38.1	32.1	32.1	23.2	33.0	36.1	32.0	27.7	37.5	35.5	36.3	32.1	35.6
de 66 años y más	17.1	31.0	11.5	17.1	19.9	17.4	13.9	20.8	21.1	9.5	29.7	21.0	22.7	12.5	28.1	23.4	20.8	16.7	11.2	22.4	25.2	10.7	20.9	24.8
Género del jefe de hogar																								
Varones	82.7	58.7	82.3	83.6	81.1	80.8	87.1	80.4	78.8	83.4	89.4	77.2	76.5	85.9	90.9	74.0	76.5	82.8	85.9	74.7	74.8	78.7	82.2	73.5
Mujeres	17.3	41.3	17.7	16.4	18.9	19.2	12.9	19.6	21.2	16.6	10.6	22.8	23.5	14.1	9.1	26.0	23.5	17.2	14.1	25.3	25.2	21.3	17.8	26.5
Nivel educativo del jefe de hogar																								
Hasta primario incompleto	33.2	52.4	50.6	30.6	28.0	45.0	41.8	25.7	23.2	40.7	36.5	20.2	18.7	33.4	22.0	16.7	16.0	27.1	23.3	13.8	15.2	28.3	22.4	12.3
Primario completo	34.7	33.3	34.4	34.8	36.4	41.1	44.0	35.4	34.3	36.9	41.8	33.2	37.3	44.2	55.4	34.7	37.7	51.5	51.0	34.5	34.1	46.0	50.1	30.7
Secundario incompleto	13.7	7.6	10.4	14.3	14.7	11.3	9.8	15.4	16.6	13.1	15.3	17.1	15.2	10.7	11.8	16.0	15.2	10.5	14.8	15.8	16.7	17.1	20.8	16.3
Secundario completo	9.7	3.5	3.0	10.6	10.0	2.6	2.9	11.2	12.7	6.1	4.9	14.2	14.3	7.1	8.7	15.7	15.7	8.4	7.5	17.5	15.8	4.7	5.3	18.6
Superior o Universitario	8.7	3.3	1.6	9.7	10.8	0.0	1.5	12.3	13.1	3.2	1.5	15.3	14.5	4.6	2.1	16.9	15.4	2.5	3.4	18.3	18.2	3.9	1.5	22.2
Actividad del jefe de hogar																								
Desocupados	0.9	4.3	1.9	0.7	0.8	2.0	0.6	0.8	2.4	14.2	4.0	1.3	1.9	7.6	1.1	1.3	6.3	22.5	9.7	3.9	8.7	29.8	13.7	4.5
Asalariados	49.6	17.1	49.1	50.9	44.7	40.3	59.9	43.0	44.4	42.2	40.0	45.1	47.6	46.8	45.6	48.0	41.9	25.2	47.6	43.3	43.0	32.2	43.3	45.0
No asalariados	19.9	11.1	16.6	20.6	21.7	15.3	9.6	23.4	20.6	15.1	13.8	21.9	18.4	13.3	10.1	19.8	20.5	16.2	17.6	21.3	17.2	14.5	11.0	18.1
Servicio doméstico	2.4	4.3	5.6	2.0	2.1	7.1	3.7	1.7	2.9	3.3	3.3	2.8	2.1	4.2	1.0	1.9	2.1	2.5	2.9	1.9	2.4	4.2	4.0	1.9
Perceptores de ingresos inactivos	22.6	8.6	18.2	23.6	28.0	13.9	20.8	29.4	27.4	11.9	36.8	27.5	27.5	17.8	37.4	27.7	26.3	22.1	18.6	27.7	26.1	12.0	26.6	28.5
Otros inactivos	4.5	54.8	8.7	2.1	2.7	21.5	5.3	1.7	2.3	13.3	2.2	1.5	2.5	10.4	4.9	1.4	3.0	11.5	3.6	1.9	2.7	7.3	1.4	2.0
Grupo socioeconómico del jefe de hogar																								
Asalariados en industria	24.3	10.3	27.0	24.5	18.4	23.0	26.4	17.2	16.7	22.9	17.0	16.1	16.8	21.8	19.4	15.9	13.6	15.0	19.3	12.8	12.3	14.2	17.0	11.6
Asalariados en servicios	21.6	4.5	17.2	22.7	21.9	10.6	25.4	21.9	26.1	17.5	22.0	27.3	28.7	23.7	23.0	29.8	28.8	17.3	28.8	30.2	31.6	22.8	30.9	33.3
Ocupados en construcción	6.9	7.3	9.6	6.6	8.5	13.9	11.5	7.9	6.8	19.0	9.8	5.5	7.0	13.1	7.3	6.2	7.8	16.7	13.1	6.1	8.2	20.7	11.8	5.7
Ocupados en servicio doméstico	2.4	4.3	5.6	2.0	2.1	7.1	3.7	1.7	2.9	3.7	3.5	2.8	2.1	4.6	1.0	1.9	2.4	4.5	3.3	2.1	2.9	6.4	4.0	2.1
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	4.3	3.5	3.0	4.5	3.6	2.7	1.5	3.9	3.5	1.6	1.8	3.8	3.2	0.9	3.1	3.5	3.1	3.3	2.8	3.2	2.5	3.9	0.5	2.5
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	11.6	4.1	10.5	12.0	12.1	6.6	5.3	13.1	12.0	8.8	6.4	12.9	10.3	7.2	3.8	11.3	12.1	9.7	10.5	12.6	10.3	12.3	6.9	10.2
Cuenta propias y patrones profesionales	1.7	1.0	0.3	1.9	2.8	0.8	0.0	3.2	2.2	0.5	0.5	2.5	1.9	0.4	0.0	2.3	2.8	0.0	0.0	3.5	3.2	0.0	0.5	4.0
Nuevos trabajadores	0.1	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	0.5	0.1
Inactivos jubilados	21.3	6.4	15.4	22.5	26.7	13.9	19.1	28.2	26.5	10.6	36.3	26.6	26.4	16.5	36.4	26.6	25.3	20.0	16.7	26.9	24.8	11.5	24.6	27.1
Otros inactivos	5.9	57.0	11.4	3.3	4.0	21.5	7.0	2.9	3.2	14.6	2.7	2.4	3.6	11.7	5.9	2.5	4.0	13.5	5.5	2.7	4.0	7.7	3.4	3.3

esos mismos hogares. La mayor participación entre los hogares pobres de jefes que trabajan en la construcción y en el servicio doméstico está, así mismo, asociada a la mayor presencia de jefes de bajo nivel educativo.

Los jubilados constituyen un grupo importante entre los jefes de hogares pobres ¹⁰ –más aún entre los pobres relativos–, no obstante lo cual su presencia resulta inferior a la que tienen entre los hogares no pobres. También tienen una presencia no desdeñable los hogares cuyo jefe es inactivo que percibe otros ingresos.

En síntesis, el nivel educativo, la edad del jefe y la desocupación serían los rasgos que caracterizan en mayor medida a los hogares pobres. En particular, los hogares con jefes y otros componentes de baja calificación parecen conformar el núcleo principal, en tanto que la importancia de los desocupados ha ido variando en función de lo acontecido en el mercado de trabajo. Por el contrario, otras dimensiones usualmente asociadas a la pobreza no parecen ser típicas del caso del Gran Buenos Aires. Es el caso, por ejemplo, de la jefatura de hogar femenina. Por el otro, la proporción de trabajadores por cuenta propia no profesionales –que suele tomarse como indicador de informalidad– es menor que en los hogares no pobres, lo que podría interpretarse en el sentido de que sólo el segmento de bajos ingresos en esa categoría constituye efectivamente el núcleo de los trabajadores informales subempleados y que sería éste el que por lo tanto caracterizaría a los hogares pobres.

Las diferencias entre la composición de los hogares pobres y no pobres de acuerdo a los atributos analizados no evidencia modificaciones sustanciales a lo largo del período bajo análisis. La única excepción notable es el aumento de la presencia de autoempleados no profesionales entre los jefes de hogares pobres absolutos en los años noventa. Ello puede ser reflejo de las crecientes dificultades que enfrenta, y el consecuente mayor papel de refugio que estaría jugando, el sector informal.

Una similar caracterización de la pobreza urbana en Argentina surge de analizar comparativamente la incidencia de los hogares de diferentes grupos de los atributos considerados (cuadro A.1 del Apéndice). Así, por ejemplo, se verifica que las unidades de mayor tamaño o con jefes desocupados o inactivos tiene una probabilidad tres veces mayor que el promedio de caer en situación de pobreza absoluta y más del doble de estar en situación de pobreza relativa. Esta diferencia es de dos a uno para aquellas familias con

10. Al no tomar en cuenta economías de escala en el consumo, la línea de pobreza utilizada puede dar lugar a una subestimación de los pobres entre los hogares con jefes jubilados, ya que generalmente éstos tienen un tamaño reducido.

jefes que no hayan completado el nivel primario o que trabajen en la construcción o el servicio doméstico.

Se comprueba, así mismo, que los valores que asumen las dos medidas de intensidad de la pobreza $-P_1$ y P_2- en los diferentes grupos de hogares presentan, básicamente, las mismas diferencias exhibidas por la incidencia. Ello refuerza lo señalado con respecto a los grupos donde se concentra la pobreza por ingresos.

Cabe enfatizar que los hogares con jefes mujeres no muestran en el Gran Buenos Aires una incidencia de pobreza superior a la de aquéllos con jefes varones. Esto no se deriva, sin embargo, del hecho de que la situación relativa de las mujeres en el mercado de trabajo resulte sustancialmente diferente de la encontrada en otros países (ver Cuadro A. 2 del Apéndice). Por ejemplo, el ingreso medio de las receptoras mujeres es más bajo que el de los varones (entre un 25 y un 30%). No obstante ello, el ingreso por adulto equivalente del conjunto de hogares con jefes mujeres es superior al de aquellos con jefes varones. Tal situación se debe, sin embargo, a lo que acontece con los hogares no pobres, ya que entre los pobres –y salvo en 1991– las unidades con jefes mujeres tienen ingresos más bajos.

Descomposición de los cambios en la incidencia agregada de la pobreza absoluta

Los cambios en la incidencia e intensidad de la pobreza que se muestran en el Cuadro 1 pueden deberse, al menos en parte, a las modificaciones que va registrando la estructura de la fuerza de trabajo y de los hogares. Así, por ejemplo, una disminución de los puestos de trabajo en una actividad donde están sobrerrepresentados los jefes de hogares pobres contribuirá a elevar la incidencia promedio aún cuando la incidencia específica entre los jefes de esa rama no varíe.

Utilizando el método de descomposición descrito en la primera parte del Anexo es posible cuantificar el impacto de los cambios que experimenta la composición de los jefes y de los hogares, de acuerdo con distintos atributos, como lo hace Morley (1995)¹¹. Ese análisis muestra que los cambios en la composición de los hogares de acuerdo al tamaño, a la edad o género del jefe, su nivel educativo, su situación de actividad o su grupo socioeconómico no influyeron significativamente en las variaciones de los indicadores de pobreza. Es lo acontecido *entre* los hogares de diferentes tamaños y cuyos jefes tenían diferentes atributos –o sea, los cambios en la

11. Ésta, como queda claro en el Anexo, es una descomposición parcial, que se completa más adelante discriminando, así mismo, los cambios en la incidencia específica de la pobreza en cada grupo de hogares.

incidencia de la pobreza dentro de cada grupo— lo que explica la casi totalidad de los cambios ocurridos en la incidencia de la pobreza —tanto absoluta como relativa— en el conjunto de los hogares. La única y significativa excepción a este comportamiento está constituida por el impacto de la desocupación durante los años noventa. El incremento del desempleo en el conjunto de los jefes de hogar del Gran Buenos Aires hubiera elevado, por sí solo, en 1,7 puntos la incidencia de pobreza total entre 1991 y 1994 (lo que en definitiva resultó contrarrestado por la disminución de la incidencia específica entre los asalariados) y en casi un punto entre 1994 y 1996 ¹² (véase Cuadro A.3). Esto significa que a lo largo de la primera parte del decenio de los noventa el incremento de la desocupación —en la medida en que se refleja en los niveles de desempleo de los jefes— se constituyó en un elemento fundamental para explicar la elevación de la incidencia de la pobreza, tanto absoluta como relativa ¹³.

Además de la mayor tasa de desempleo abierto, los hogares con jefes desocupados han sufrido también un aumento de su incidencia específica, elevando la importancia de la contribución total de ese estrato al aumento de la pobreza. Se advierten también las mayores contribuciones a ese aumento, en los años noventa, de los hogares cuyos jefes están ocupados en la construcción, el servicio doméstico (teniendo en cuenta su peso relativo en el conjunto) y las actividades informales. Así mismo, se destaca la elevada participación del estrato de hogares cuyos jefes tienen secundaria incompleta en el aumento agregado de la pobreza del período 1994-96. Ello resultaría de las crecientes dificultades que afrontan ciertos grupos que tradicionalmente mostraban niveles de ingresos adecuados frente a caídas en las remuneraciones globales y de la creciente diferenciación de los ingresos, factores que se analizan más adelante.

LA EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y DEL MERCADO DE TRABAJO

Principales cambios en el marco macroeconómico previo a las reformas estructurales

a) La estabilización populista (1973-1975)

Al momento de la restauración del gobierno constitucional, en 1973, culminaba una década de crecimiento económico ininterrumpido,

12. Márquez y Morley (1997) obtuvieron resultados similares, utilizando este mismo tipo de descomposición, para los períodos 1991-93 y 1993-95.

13. En el caso de esta última, el aumento de la desocupación fue aún más decisivo: entre 1991 y 1994 hubiera representado, por sí solo, un aumento de casi dos puntos (en un incremento neto que resultó de 1,3 puntos), y entre 1994 y 1996 tiene un efecto equivalente a 1,2 puntos (sobre un aumento total de 2 puntos). (Véase el Cuadro A.3).

intensificación de la industrialización, superávit comerciales y una tendencia al aumento del salario. Sin embargo, en los meses inmediatamente anteriores, el déficit fiscal se había ampliado considerablemente y la espiral salarios-precios se había acelerado, llevando la inflación anual por sobre 70%.

El nuevo gobierno intentó conciliar una política fuertemente redistributiva ¹⁴ con una estabilización forzada del nivel de precios, lo que trajo consigo un considerable aumento de los salarios reales, rápida expansión de la demanda, apreciación cambiaria, un agudo aumento de la tasa de interés real y un creciente déficit fiscal.

La distribución del ingreso en el tercer trimestre de 1974 corresponde a un momento culminante de ese proceso, con la tasa de desocupación en su punto más bajo (poco más de 3%) y los salarios reales aún a niveles elevados, pero erosionándose debido a la reacceleración de la inflación (véase Cuadro 3). En los meses siguientes sobrevino el desborde salarial, al reanudarse el funcionamiento de las convenciones colectivas de trabajo sin pautas oficiales, la balanza comercial se volvió adversa y el déficit fiscal se mantuvo muy elevado y con financiamiento monetario. Un intento de restablecer las relaciones de precios y los ingresos públicos, sin intervenir los mecanismos de negociación salarial, desembocó en una nueva explosión inflacionaria.

Cuadro 3. Marco macroeconómico de las observaciones distributivas

Períodos macroeconómicos	Observaciones Distributivas	Nivel PIB		Empleo urbano	Desempleo urbano (%)	Inflación mensual (%)	Salario real	Tipo de cambio real (1980=100)
		Total	No agrícola (1980=100)					
1973-1975: La estabilización populista	III 1974	90.0	89.2	90.9	3.4	3.0	109.6	125.3
1976-1980: Estabilización ortodoxa con liberalización	III 1980	101.8	101.4	100.0	2.5	4.2	100.0	100.0
1981-1984: Ajuste caótico y regreso al populismo								
1985-1986: La estabilización transitoria	III 1986	99.7	98.7	109.6	5.2	7.6	86.8	268.2
1987-1990: Deslizamiento hacia la hiperinflación								
1991-1996: La estabilización y el nuevo régimen de la economía	III 1991	100.5	99.4	121.1	6.0	1.9	67.4	124.5
	III 1994	126.9	126.9	123.2	12.2	0.6	77.1	117.6
	III 1996	124.6	124.8	123.6	17.3	0.2	70.9	115.3

14. Ello se reflejaba en el objetivo oficial de aumentar, en cuatro años, la participación de los salarios en el ingreso en cinco puntos porcentuales y en la política fuertemente expansiva del empleo público.

b) Estabilización ortodoxa con liberalización (1976-1980)

El régimen militar instalado en 1976 consideró que la liberalización de los mercados sería el medio más eficaz para el disciplinamiento social (sobre todo, sindical), que consideraba esencial. Para ello procedió a la apertura del mercado de capitales y a la reducción de aranceles. La política de estabilización, luego de varios ensayos –comenzando por la congelación de salarios– se plasmó a fines de 1978 en un programa basado en el enfoque monetario del balance de pagos, con desindización de la economía y devaluaciones preanunciadas de ritmo decreciente. La progresiva apreciación de la moneda superó a la rebaja arancelaria como mecanismo de apertura y condujo a un excesivo endeudamiento externo. Con todo, la apertura externa no implicó el abandono de la estrategia previa de industrialización; sólo se pretendía someterla gradualmente a la disciplina del mercado. El crecimiento de mediano plazo se desaceleró a 3,6% anual entre 1976 y 1980.

El régimen militar procedió al congelamiento de salarios, la devaluación del tipo de cambio, la liberalización de precios y la disminución del déficit fiscal, con propósitos de estabilización. Ello fue acompañado más tarde por medidas de liberalización, del mercado de capitales primero y luego de las importaciones. La política de estabilización pasó por varias fases, hasta cobrar forma, finalmente, en un programa basado en el enfoque monetario del balance de pagos, apoyado en un sistema de tipo de cambio fijo de acuerdo con una pauta de devaluaciones anticipadas y decrecientes, en el que la apertura externa cumplía un papel esencial.

Ese programa tuvo un éxito limitado en la estabilización de precios, a costa de una elevada apreciación cambiaria, la creciente ampliación del déficit de balanza de pagos y un considerable endeudamiento externo estimulado por las elevadas tasas de interés.

c) El ajuste caótico y el regreso al populismo (1981-1984)

El abandono del programa anterior en 1981 fue seguido por una sucesión de maxidevaluaciones que redundaron en aceleración inflacionaria, aumento del peso de la deuda externa (que pasó, además, a ser eminentemente pública), ampliación del déficit fiscal, fuga de capitales, recesión y deterioro del salario real.

En 1982, la reversión del financiamiento externo, la caída de los precios de las exportaciones y las elevadas tasas de interés internacionales configuraron una situación crítica, que obligó al cierre de las importaciones y a la moratoria de hecho de la deuda externa. La derrota en la Guerra de las Malvinas selló la suerte del régimen militar.

El gobierno constitucional que asumió en 1983 intentó, en principio, continuar con la política salarial expansiva iniciada durante la retirada

militar y negociar una salida política al sobreendeudamiento. En 1985 terminó por aceptar las reglas de los acreedores para renegociar la deuda externa, pero adoptó un programa heterodoxo de estabilización.

d) La estabilización transitoria (1985-1986)

El Plan Austral estaba basado en el congelamiento de los precios (cuyos niveles relativos se habían acomodado previamente), la reducción del déficit fiscal y la regla de no financiarlo con emisión. El efecto del programa sobre la inflación fue contundente., en especial sobre los precios industriales. Por otro lado, la reducción de la inflación motivó la recuperación del nivel de monetización. La posterior flexibilización de precios y del tipo de cambio mantuvo el valor real de éste a lo largo de dos años de relativa estabilidad, que se fue erosionando por el gradual aumento de los precios flexibles.

Hacia el tercer trimestre de 1986, el producto interno había recuperado el nivel de 1980, pero el ritmo inflacionario ya se había reaccelerado a tasas superiores a las registradas en aquel período previo a la crisis. Si bien el empleo había alcanzado una nueva cima, la tasa de desocupación seguía aumentando tendencialmente y los salarios reales estaban descendiendo (véase el Cuadro 3).

Durante este período, la situación de pagos externos se descompuso rápidamente, por el efecto combinado de un fuerte deterioro de los términos del intercambio, la contracción de las exportaciones y el efecto expansivo del nivel de actividad sobre las importaciones. Por otro lado, el creciente desequilibrio fiscal, ante la dificultad de operar la transferencia interna necesaria para atender el servicio de la deuda pública externa, debió financiarse con crédito interno de corto plazo, con la consiguiente vulnerabilidad y pérdida de confianza, que se reflejó en salida de capitales.

e) El deslizamiento hacia la hiperinflación (1987-1990)

En 1987, una sucesión de problemas políticos, la ulterior caída de los precios externos y la aceleración inflacionaria obligaron a un nuevo programa de estabilización, con apoyo externo condicionado a reformas (que incluyeron una rebaja de aranceles). La inminencia del triunfo electoral del peronismo, con un programa populista y de moratoria unilateral, provocó una corrida cambiaria a principios de 1989, que desencadenó la hiperinflación y acentuó la recesión que se manifestaba desde hacía más de un año.

Si bien los anuncios de liberalización, privatizaciones y austeridad fiscal del nuevo gobierno aquietaron la incertidumbre y el ritmo de la inflación, la progresiva apreciación cambiaria y la recurrencia al crédito interno para financiar el déficit fiscal condujeron a un segundo estallido hiperinflacionario a principios de 1990. Éste fue superado con una estrategia

monetarista, una tregua con los acreedores externos y una política fiscal «de caja». El abandono de ésta y la renovada utilización del crédito interno por parte del fisco provocaron un retorno de la amenaza hiperinflacionaria.

Tendencias del mercado de trabajo, 1974-1990

A mediados de la década de los años setenta culminó un largo período de crecimiento económico relativamente sostenido y se inició otro de persistente inestabilidad macroeconómica, que se extendió hasta principios de los años noventa. Esta evolución afectó claramente al mercado de trabajo. Más allá de las fluctuaciones cíclicas, la tasa de desempleo abierto tendió a elevarse, hasta niveles cercanos al 6-7% a fines de los ochenta. Lo moderado de la tendencia obedeció al lento crecimiento de la fuerza de trabajo y al deterioro de la productividad ¹⁵.

El aumento del desempleo se extendió a través de ciudades con diferentes niveles iniciales de desocupación, afectando tanto a las más industrializadas como a las ubicadas en áreas menos desarrolladas (véase el Cuadro 4). Con ello, se constituyó en un problema nacional, presente a través de regiones y sectores. Se extendió, así mismo, a través de los estratos sociales. A principios de los noventa, las tasas específicas de desempleo para los activos con diferentes niveles educacionales eran casi similares y sólo eran muy bajas entre los graduados universitarios. Esta situación difería de lo que acontecía quince años atrás, cuando los activos de menor calificación registraban las tasas más bajas. Por lo tanto, las crecientes dificultades que se manifestaron en el mercado laboral desde mediados de los setenta afectaron a personas con diferentes calificaciones, pero con mayor intensidad a los de menor educación. Por otro lado, los jóvenes continuaron siendo, a lo largo de los años ochenta, el grupo más golpeado por la falta de oportunidades de empleo.

El crecimiento –moderado, por cierto– de la duración media de los episodios de desempleo constituye otra evidencia del deterioro de la demanda de trabajo. Si bien la falta de un esquema de seguro o subsidio de desempleo explica la baja duración, entre 1980 y 1990 aumentó –del 26 al 40%– la proporción de aquellos que estaban desocupados por un período de 4 a 12 meses, reduciéndose la proporción de los que habían estado 4 meses o menos.

El empleo no asalariado creció como proporción de la ocupación total durante el período: del 24% en 1974 al 33% en 1990. Los datos para el Gran

15. Entre 1974 y 1990 la ocupación agregada aumentó 25%; como el PBI se estancó, el producto por trabajador declinó aproximadamente 20%. Este último comportamiento se asocia, aún cuando sólo en parte, a la expansión del sector informal y del subempleo visible.

Cuadro 4. Indicadores del mercado de trabajo

	Oct-74	Oct-80	Oct-86	Oct-91	Oct-94	Oct-96
Remuneraciones (índices base oct-80=100)						
Salario mínimo real	243.4	100	96.4	52.2	80.8	78.9
Ingresos medios reales de asalariados del Gran Bs. Aires						
Hasta 1° incompleto	123.1	100	80	61.2	66.9	58
1° completo	121.9	100	83.2	63.9	67.7	56.9
2° incompleto	127.1	100	84.7	60.2	70.7	57.9
2° completo	112.5	100	82.8	64.9	68.2	60.6
Universitaria y superior	95.5	100	81.9	60.3	70.9	66.3
Ingresos medios reales de grupos socioeconómicos del Gran Buenos Aires						
Total	114.2	100	85	66.4	76.1	70.4
Asalariados en industria	117	100	88.1	64.7	73.7	68.6
Asalariados en servicios	117.2	100	85.1	69.1	80.3	74.4
Ocupados en construcción	114.4	100	73.9	59.9	72.5	58.6
Ocupados en servicio doméstico	107.4	100	99.7	83.1	84.8	71.9
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	109.3	100	115.9	59.6	82.2	79.9
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	100.8	100	86.9	78.5	68.8	57.9
Cuenta propias y patrones profesionales	95.6	100	93.7	63.1	74.9	69.4
Inactivos jubilados	119.9	100	73.5	57.9	68.4	74.3
Otros inactivos	128.7	100	74.2	75.5	70.6	60
EMPLEO (índices base oct-80=100)						
Total urbano	91	100	109.6	121.1	123.3	123.6
Gran Buenos Aires	100	100	107.5	115	115.4	114.9
Asalariados en industria	129	100	95.6	91	78.8	72.3
Asalariados en servicios	92	100	119.3	135.6	144.9	153.5
Ocupados en construcción	72.9	100	74.6	93.5	85.7	83.4
Ocupados en servicio doméstico	103.3	100	137.8	72.5	80.6	82.8
No asalariados no profesionales en Industria	116.4	100	89.1	102	77.6	70.9
No asalariados no profesionales en servicios	89.7	100	111.1	140.9	141.6	128.6
No asalariados profesionales	58.2	100	104.9	113	156.6	174
Tasas de desempleo (%)						
Total del país (Urbano)	3.4	2.5	5.2	6	12.2	17.3
Gran Buenos Aires	2.5	2.2	4.5	5.3	13.1	18.8
Tasas de participación (%)						
Total del país (Urbano)	40.1	38.5	38.7	39.5	40.8	41.9
Gran Buenos Aires	40.6	39.4	40	40.8	43.1	44.9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Buenos Aires también sugieren que el segmento de ocupados que puede considerarse primordialmente informal ¹⁶ continuó expandiéndose aún más que el conjunto de los trabajadores no asalariados durante los ochenta. La ocupación formal lo hizo en sólo el 5,5% entre 1980 y 1991, proporción que se compara con el 24% que alcanzó el sector informal. (Cuadro 4).

La proporción de empleo asalariado no registrado creció sostenidamente: en el Gran Buenos Aires pasó del 19% en 1980 al 26% en 1990. Este desarrollo está asociado a la mencionada expansión de la ocupación en pequeñas firmas ya que este estrato exhibe la mayor incidencia de empleo en negro. Sin embargo, los puestos clandestinos también ganaron posiciones entre las empresas medianas y grandes.

Junto con los cambios del empleo, se observaron modificaciones en la evolución y estructura de las remuneraciones. La fuerte reducción del salario real en 1976 determinó en buena medida que el promedio correspondiente al período 1976-90 fuera inferior en cerca de 10% al promedio de los años sesenta y similar al de 1950-63. La evolución de la demanda de trabajo en actividades formales, recién indicada, sin duda influyó en este estancamiento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la alteración del marco institucional del mercado de trabajo que representaron, a partir de 1976, la prohibición de las actividades sindicales y la fijación de los salarios por vía administrativa. Si bien las restricciones impuestas a los sindicatos fueron levantadas en 1983, las negociaciones colectivas no se restablecieron sino cinco años más tarde.

Evolución macroeconómica y del mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico

A partir de 1991 la economía argentina empezó a funcionar bajo un nuevo régimen. Las reformas institucionales introducidas entonces constituyeron un nuevo orden económico, caracterizado por la liberalización del comercio exterior y de la circulación de capitales externos, la desregulación de mercados –en especial el financiero–, el traspaso de monopolios públicos a manos privadas y las reglas del régimen de convertibilidad, que lograron mantener fija la paridad de la moneda con el dólar, vincular la base monetaria a las reservas internacionales y excluir el financiamiento monetario del déficit fiscal. Bajo este nuevo régimen de política económica se logró una notable estabilización de precios, cuya formación se despojó del componente inercial, al par que los cambios en los

16. Compuesto -sobre la base de las estadísticas disponibles- por trabajadores por cuenta propia no profesionales más asalariados en establecimientos de cinco o menos personas, más los ocupados en servicio doméstico.

mercados de bienes y capitales externos pasaron a reflejarse plenamente en la economía interna.

a) Estabilización con reformas estructurales

A principios de 1991 se adoptó una estrategia de reformas liberales y rápida desinflación, para lo cual se estableció la convertibilidad de la moneda nacional, reglas estrictas para evitar el financiamiento monetario del déficit fiscal, se anunciaron reformas tributarias y la acelerada privatización de empresas públicas, y se procedió a una considerable liberalización del comercio exterior y la liberalización total de los movimientos de capitales.

El mecanismo de convertibilidad resultó eficaz para lograr una rápida desinflación y desmontar los mecanismos que condujeron a la hiperinflación. Por otro lado, en un contexto favorable del mercado financiero internacional y con el aval de un nuevo acuerdo con el FMI, la confianza infundida a los inversionistas mediante la adopción de reformas y la actitud de austeridad fiscal produjo un considerable flujo de capitales externos voluntarios. Ello permitió la reconstitución del crédito, con el consiguiente efecto positivo sobre la recuperación del nivel de actividad. Por otro lado, el déficit fiscal subsistente pudo cubrirse con financiamiento externo y los ingresos de la privatización de empresas estatales y áreas petroleras.

La desregulación de la cuenta de capitales del balance de pagos abarcó los flujos financieros y las inversiones directas. Desde entonces, no se ha impuesto tipo de control alguno a los movimientos de capitales, ni se ha recurrido a la esterilización para suavizar las fluctuaciones de la oferta monetaria y la absorción interna originadas en las variaciones de los flujos de divisas.

Por otro lado, se aceleró drásticamente el proceso de liberalización del comercio que se venía desplegando lentamente desde mediados de la década anterior. Se eliminaron los impuestos a las exportaciones y las restricciones cuantitativas a las importaciones y se procedió a reducir significativamente los aranceles, con el objetivo de establecer un sistema de incentivos neutrales entre exportaciones e importaciones.

b) El período expansivo

La desinflación fue rápida aunque gradual; en pocos meses la tasa de inflación se ubicó en torno al 1% mensual. La recuperación del salario real y el incremento del crédito al consumo indujeron una ampliación de la demanda. Hacia el tercer trimestre de 1991, el producto había recuperado el nivel previo a la hiperinflación de 1989, ubicándose a un nivel similar al de las cúspides previas de 1980 y 1986; el producto industrial, a su vez, alcanzó un nivel sin precedentes. Por otro lado, la recaudación tributaria se

duplicó en términos reales y el déficit fiscal tendió a desaparecer (véase el Cuadro 3).

La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales infundieron confianza a los inversionistas y se conjugaron con factores externos (la caída de la tasa de interés de corto plazo en los Estados Unidos y la creciente y fluida oferta de fondos en el sistema financiero internacional) para impulsar una afluencia masiva de capitales privados voluntarios, en el marco del nuevo y liberal régimen de movimiento de capitales. En el período 1991/94 entraron casi US\$ 45.000 millones de capitales autónomos (Bonvecchi, Fanelli y Frenkel, 1997).

La estabilización y el flujo de capitales indujeron una remonetización de la economía. Paralelamente, se incrementó el crédito bancario, el cual se canalizó primordialmente al sector privado. La correspondiente expansión de la absorción interna condujo a un considerable aumento de las importaciones y a crecientes déficit comerciales y de cuenta corriente, que constituyeron la contrapartida de los flujos de capital. La expansión del crédito y de la demanda interna también trajeron consigo un notable aumento del nivel de actividad. En el tercer trimestre de 1994, éste era ya superior en 26% al de similar período de 1990.

El efecto combinado de la brusca liberalización comercial y la fijación del tipo de cambio hizo que los precios industriales se comportaran como los de bienes plenamente transables. En los dos primeros años del Plan, los precios industriales se rezagaron 17% con respecto a los de la construcción, 20% en relación a los de servicios básicos y 30% con respecto a los precios de otros servicios. Por otro lado, en tanto el poder adquisitivo de los salarios tendió a aumentar moderadamente, el salario industrial aumentó en medida considerablemente mayor con respecto a los precios industriales. Esta evolución de los precios relativos, en un contexto de tipo de cambio fijo, representó una considerable apreciación de la moneda entre 1991 y 1994. Por otra parte, las tasas de interés cayeron drásticamente, volviéndose negativas por varios meses las tasas pasivas en términos reales, si se comparan con el aumento de los precios al consumidor (véase Cuadro A.4).

c) Efecto Tequila y recuperación

Hacia 1994 el flujo de capitales se desaceleró, en tanto que el déficit en cuenta corriente continuaba ampliándose. En el ámbito real, algunos sectores mostraban incipientes síntomas recesivos. Sin embargo, la posible contracción gradual que se insinuaba quedó brutalmente superada por los efectos de la crisis mexicana, que se tradujeron en una abrupta contracción de la moneda y el crédito, junto con un deterioro de las expectativas, que indujeron una aguda contracción de la demanda interna. La caída del nivel

de actividad en 1995 (-4,6%) no fue mayor porque resultó de dos impactos de signo opuesto: por un lado, el efecto Tequila, que provocó la contracción de la demanda interna (-8,3%), liderada por la de inversión (-16,3%); por el otro, una súbita expansión (23%) de las exportaciones, que produjo el primer superávit comercial desde 1991.

Las autoridades, con el apoyo de los organismos financieros multilaterales, actuaron decisivamente para evitar el colapso del programa: el Banco Central redujo los encajes y actuó como prestamista de última instancia; con ello, los depósitos bancarios cayeron menos que las reservas y el crédito menos que los depósitos (Fanelli y Frenkel, 1997). Por otro lado, la recesión contribuyó a desacelerar aún más el ritmo de aumento de precios y a corregir en alguna medida las distorsiones previas de los precios relativos.

A lo largo de 1996 se fueron afirmando signos de reactivación del gasto y de la producción. En el frente externo, los mejores precios de exportación significaron una considerable elevación de los términos del intercambio, que se sumó al sostenido aumento de las exportaciones; así mismo, se enfrentaron buenas condiciones de acceso al financiamiento y un creciente flujo de inversiones directas. En el frente interno, la percepción del grado de resistencia del régimen monetario y cambiario y del sistema financiero ante una perturbación aguda como la sufrida el año anterior, estimuló la reacción de los mercados de crédito y activos. Por otro lado, se siguió una política fiscal moderadamente expansiva.

En el tercer trimestre de 1996 el producto ya había recuperado el nivel que registrara en igual período de 1994 (véase el Cuadro 3). El aumento de la demanda agregada se tradujo en una significativa expansión de las importaciones. Sin embargo, dado el incremento del valor de las exportaciones, el balance comercial terminó equilibrado y la renovada entrada de capitales financió sin perturbaciones el déficit en cuenta corriente. En 1997, el crecimiento se tornó vigoroso (8%), en medio de una absoluta estabilidad de precios. Pese a que el valor de las exportaciones continuó expandiéndose, el déficit comercial se amplió considerablemente debido al acelerado incremento de las importaciones; la cuantiosa entrada de capitales cerró la brecha externa (CEPAL, 1997).

d) La macrodinámica del régimen y los comportamientos microeconómicos.

Pese a la liberalización comercial, la economía argentina aparece –en su dimensión real– casi tan cerrada como en el pasado, particularmente cuando funciona cerca de su frontera de producción. Ello obedece, en parte, al efecto de la apreciación de la moneda, que ha aumentado relativamente el valor de la producción de bienes no comercializables. En cambio, en su dimensión

financiera, la libertad de movimientos de capitales y la convertibilidad la tornan extremadamente abierta.

En estas condiciones, el nivel de actividad económica depende primordialmente de la demanda interna, la que a su vez depende de la disponibilidad de crédito. Bajo la convertibilidad y la dolarización –facilitada por la liberalización financiera– la creación de crédito está estrechamente atada a los flujos de capitales. En la medida en que éstos sean volátiles, también lo será el nivel de actividad, como se verificó cuando se produjo el efecto Tequila (Fanelli y Frenkel, 1997).

La liberalización comercial, la apreciación de la moneda y la afluencia de capitales externos tuvieron, así mismo, consecuencias importantes a nivel microeconómico. Los dos primeros factores impusieron un considerable aumento de la competencia a un sector industrial protegido y altamente oligopólico, que tornó muy difícil trasladar a los precios los aumentos de salarios y de insumos no transables. Aún a pesar del aumento de rentabilidad que implicó la rápida expansión de la demanda, las empresas se enfrentaron a la necesidad de reestructurarse para sobrevivir. Las estrategias de reestructuración variaron según el tipo de empresa y las características del mercado que servían: desde la especialización en algunas líneas de venta y su complementación con productos importados, pasando por la inversión en nuevas tecnologías –en general, más intensivas en capital y en insumos importados– hasta la introducción de cambios en la organización de la producción, «outsourcing» de actividades antes integradas y cambios en la gerencia. Las empresas recurrieron a distintas combinaciones de estos diferentes tipos de innovación, que en general representaban una reducción del contenido de trabajo por unidad de producción¹⁷. En el conjunto del sector industrial, ello redundó en una reducción del empleo: entre 1990 y 1993, el producto manufacturero se expandió al 8% anual y el producto por trabajador al 11% anual¹⁸.

La reestructuración del Estado, que formaba parte del paquete de política, también redundó en disminuciones del empleo: no sólo en la

17. O bien, como en el caso del "outsourcing", trasladar el requerimiento a otra actividad (que en las estadísticas aparecerá como "servicio"), donde la contratación sea más flexible y las remuneraciones menores.

18. Este fenómeno ya venía manifestándose, aunque con menor intensidad, desde antes: en la década de los setenta, el producto por trabajador en la industria aumentó al 3% anual (frente a 1,6% del producto); entre 1980 y 1985, la caída de la actividad industrial se reprodujo en el nivel de empleo, sin aumento de la productividad y entre 1985 y 1990, con estancamiento de la producción, el valor agregado por trabajador aumentó al 4% anual, en detrimento del empleo (Katz y Kosacoff, 1996).

administración central, como medio de ajuste fiscal y de racionalización; también la reestructuración emprendida en las empresas privatizadas, por sus nuevos dueños, trajo consigo fuertes reducciones.

e) La evolución del mercado de trabajo

El cambio experimentado por la situación macroeconómica y la competencia externa a partir de 1991 afectó significativamente la evolución del mercado de trabajo. Durante los dos primeros años de esta nueva modalidad de funcionamiento de la economía hubo una expansión significativa del empleo –entre junio de 1991 y mayo de 1993 creció 5,3%–, debida en gran medida al aumento del empleo asalariado. Sin embargo, esta tendencia se truncó: el nivel de empleo primero se estancó, para caer con posterioridad y mantenerse luego estacionario. Hacia el mes de mayo de 1995 la tasa de desempleo urbano alcanzó un máximo histórico de 18,4% y también registró un máximo el subempleo horario.

La desocupación ya se había convertido en un problema notorio en 1993, antes de que la ocupación comenzase a caer, debido a la ampliación de la oferta de trabajo. A partir de ese momento, sin embargo, los espectaculares aumentos de la desocupación obedecieron tanto a los cambios en las tasas de actividad como a la caída en la demanda de trabajo. Dos hipótesis contrapuestas intentan explicar ese fenómeno. La del «efecto trabajador desalentado» sostiene que la expansión con estabilidad –y, posiblemente, también el aumento de las remuneraciones– hizo emerger parte de la subocupación encubierta en la inactividad, dada la falta de oportunidades de empleo. La hipótesis del «efecto trabajador adicional» supone, al contrario, que el desempleo o los bajos salarios hicieron que trabajadores secundarios comenzasen a buscar trabajo para compensar la consiguiente reducción del ingreso del hogar. Esta segunda hipótesis encuentra un apoyo indirecto en el hecho de que, a partir de mayo de 1992, cuando la tasa de participación comenzó a crecer, también se incrementó de forma marcada la tasa de desempleo de los jefes de hogar; por otro lado, entre octubre de 1994 y mayo de 1995, el nuevo y significativo aumento de la tasa de participación acompañó claramente al empeoramiento de la demanda de trabajo (véase Cuadro 4).

En ese contexto de oferta laboral excedente el empleo en negro continuó creciendo, aun cuando la demanda formal se expandía. Esta tendencia sólo se detuvo temporalmente entre mayo y octubre de 1994, pero se reanudó durante la recesión posterior. Aún durante 1996, cuando el empleo agregado volvió a recuperarse, la proporción del no registrado continuó aumentando.

Desde 1991 comenzaron a introducirse en las regulaciones del mercado de trabajo modificaciones que tendían a su flexibilización y a la disminución

de los costos laborales totales. Se autorizaron nuevos tipos de contratos a tiempo determinado, los que fueron subsidiados eximiendo a las empresas de todo o parte de las contribuciones patronales a la seguridad social ¹⁹. Hacia fines de 1994 se sancionó una reducción de tales contribuciones para todo tipo de contrato realizado por compañías productoras de bienes transables. Después de una disminución transitoria durante 1995, este beneficio se restableció al año siguiente, cuando se extendió a todos los sectores. Durante la recuperación de 1996 se registró un incremento de la rotación, como consecuencia del uso más intenso de los contratos a tiempo determinado y, especialmente, del «período de prueba» que se había establecido en 1995 ²⁰.

A lo largo de todo el período bajo análisis las tasas de desempleo resultaron similares para trabajadores de distinta calificación, con la excepción de los profesionales universitarios. Este comportamiento respondería no sólo a los mayores requerimientos educacionales asociados a la modernización tecnológica, sino también a los mayores requisitos que establecen las empresas para cubrir las vacantes en un contexto de amplio desempleo.

Aun cuando la mayor parte del crecimiento de la desocupación del Gran Buenos Aires obedeció a un importante influjo de nuevos activos, su duración media sigue creciendo lentamente. En estas condiciones, podría verificarse la consolidación de un «núcleo duro» de trabajadores desocupados. En el mismo sentido apunta el incremento de la tasa de desempleo de los activos de 50 o más años.

En síntesis, los problemas de empleo aparecieron antes que se manifestase la recesión de 1995 y respondían a los efectos de la reestructuración productiva y la competitividad internacional. La recesión profundizó la ya débil capacidad de creación de empleo. Sin embargo, desde mediados de 1996 se registra una expansión muy significativa de la ocupación (superior al 5%) y alguna disminución de la tasa de desempleo.

La evolución señalada del empleo y la estabilidad de precios ejercieron su influencia sobre los ingresos. Inicialmente, la rápida desinflación y el aumento del empleo posibilitaron una importante recuperación de las remuneraciones reales. A partir de 1993, la escasa creación neta de puestos de trabajo y el consiguientemente mayor subempleo, junto con los cambios

19. Excepto las destinadas al sistema de obras sociales.

20. Datos de una encuesta del Ministerio de Trabajo indican que las tasas de despido de los trabajadores durante el período de prueba eran ocho veces superiores a la de aquellos que tenían un contrato típico o por tiempo indeterminado.

introducidos en el marco regulatorio del mercado de trabajo, debilitaron el poder negociador de los sindicatos. El resultado fue que las remuneraciones se estancaron y luego tendieron a deteriorarse; recién hacia fines de 1996 comenzó a hacerse evidente cierta recuperación (véase el Cuadro 4).

EFFECTOS DE LOS CAMBIOS MACROECONÓMICOS SOBRE LA POBREZA

El enfoque analítico

Los cambios en la pobreza resultan, en gran medida, de cambios que tienen lugar, a diferentes niveles, en el conjunto de la economía. Las variables macroeconómicas –en especial, los shocks– tienen, por un lado, un impacto directo sobre el nivel de actividad y la asignación de recursos, mientras que, por el otro, condicionan, a través del mercado de trabajo, los niveles y distribución de las remuneraciones y, por tanto, de la pobreza. Éstas son también afectadas, por otro lado, por transformaciones microeconómicas de mayor permanencia. Las políticas económicas juegan un papel significativo, tanto a través de sus efectos sobre la evolución macroeconómica como por su influencia sobre los comportamientos microeconómicos. Finalmente, la política social tiene un papel potencialmente importante en la medida de su capacidad de corregir –en lo inmediato– la distribución de los ingresos primarios, además de influir –más mediatamente– sobre la formación de capacidades productivas de las personas y, por lo tanto, sobre la distribución futura del ingreso.

La evolución antes señalada de la incidencia de la pobreza en Argentina sugiere distinguir entre las variaciones cíclicas, tanto de la pobreza como de las variables macroeconómicas, y aquellas que reflejan tendencias de más largo plazo, asociadas a cambios estructurales, tanto en el panorama macroeconómico como en el funcionamiento a nivel microeconómico. Cada observación de la distribución del ingreso sobre la que se estima la pobreza incorpora –en principio– los dos tipos de componentes y lo mismo ocurre con las variables macroeconómicas agregadas. En el presente trabajo se intenta desenmarañarlos e identificar las tendencias más estructurales comparando observaciones correspondientes a momentos en que la economía se hallaba en una fase alta del ciclo y, en consecuencia, en la mayor cercanía posible a su frontera de producción ²¹ (véase el Cuadro 3).

21. Ello supone, implícitamente, que en esas situaciones, en que el producto efectivo es más cercano al potencial, la economía está funcionando normalmente, de acuerdo con su nueva estructura (salvo que se trate de un período de "sobrecalentamiento"). Más sutilmente, supone que las características estructurales se revelan en esos momentos cercanos a la ocupación plena de la capacidad productiva, ensombreciendo la posibilidad de que, en economías como la argentina, la volatilidad cíclica sea una de sus características estructurales.

Por otro lado, el cambio del régimen de funcionamiento de la economía establecido por las reformas estructurales se impone al análisis de las fuerzas que mueven la evolución macroeconómica en cuyo contexto tienen lugar los cambios distributivos, así como a los objetivos de ese análisis. Interesa explicar los cambios en la distribución del ingreso y la pobreza previos al cambio de régimen, para saber cómo se llegó a la situación actual. Pero el trazado de escenarios hacia el futuro, en procura de estrategias para abatir la pobreza, debe basarse en las vinculaciones que tienen lugar bajo el nuevo régimen de política y funcionamiento económico.

Este enfoque no pretende desconocer el considerable impacto que han tenido la crisis y las recesiones de los ochenta sobre los niveles de pobreza absoluta; sólo intenta diferenciar su componente cíclico del más permanente, que continúa presente después de la recuperación de los noventa. Poca duda cabe que la incidencia de la pobreza –especialmente en su dimensión absoluta– es fuertemente influida por los movimientos cíclicos de la economía, principalmente a través de la expresión de éstos en el nivel y estabilidad del empleo y de las remuneraciones, en el ritmo de la inflación y en los cambios de precios relativos. En una economía altamente inestable como lo ha sido tradicionalmente la argentina, la volatilidad macroeconómica tiende a traducirse en una considerable volatilidad de la incidencia de la pobreza medida a través del ingreso ²².

Esto resulta claramente ilustrado en el Gráfico 1, que abarca el período de estabilidad transitoria de 1986/87, la fase de deslizamiento hacia la hiperinflación, la posterior estabilización y recuperación y el reciente ciclo asociado a la perturbación externa ²³. Entre 1988 y 1993 aparece una clara relación inversa entre el ciclo de la incidencia de la pobreza y el del nivel de actividad, transitoria y comprensiblemente acentuada por la hiperinflación. Sin embargo, a partir de 1994 –y en un contexto de estabilidad de precios casi absoluta– esa relación desaparece, siendo reemplazada por una persistente elevación de la pobreza, *pari passu* con la del desempleo, lo que sugiere tanto cambios en las relaciones entre las variables macro y la pobreza

22. En Altimir (1994) y Morley (1995) se analiza la asociación entre los cambios macroeconómicos y los de la distribución del ingreso y la pobreza en las diferentes fases del ciclo de los años ochenta.

23. La incidencia de la pobreza en el Gráfico 1 corresponde a las estimaciones oficiales, que desde 1988 se realizan con la EPH de mayo y octubre (ingresos de abril y septiembre) de cada año y que –como se vio más arriba– evolucionan paralelamente a nuestras estimaciones con ingresos corregidos. Las estimaciones correspondientes a 1986/87 se obtuvieron para este trabajo aplicando los mismos procedimientos que los utilizados en las oficiales para períodos posteriores.

—en buena parte a través de cambios en el funcionamiento del mercado de trabajo— como una ponderación considerablemente mayor de cambios estructurales en el aparato productivo y a nivel microeconómico, *vis à vis* los cambios en las variables agregadas.

Es importante aclarar cuáles son, en este marco analítico, los canales relevantes de influencia de la inflación y de los cambios de precios relativos sobre la pobreza. El poder de compra de los ingresos bajos es probablemente más vulnerable que el promedio a la inflación y especialmente a la aceleración inflacionaria, en la medida en que esos ingresos tengan una menor capacidad de ajustarse rápida y plenamente al aumento general de precios. Ello haría presumir que una alta tasa de inflación y su aceleración empeoran la posición relativa de quienes están en la base de la pirámide de ingresos y erosionan los salarios reales y que, en sentido inverso, la desinflación y la estabilidad de precios eliminan ese factor de desigualdad adicional y de erosión del salario real.

Más allá de las variaciones en el nivel general de precios, los cambios en los precios relativos tienen el doble efecto de afectar diferencialmente los componentes de las canastas de consumo —y, por lo tanto, en forma diferente a la canasta de los pobres— y de influir, junto con la evolución de la productividad, en la rentabilidad de las actividades productivas, a través de lo cual impactan sobre el cambio tecnológico y la demanda derivada de calificaciones, así como sobre los beneficios, tanto de empresas como de empresarios individuales²⁴.

En esta indagación sobre los cambios relativamente permanentes en los determinantes de la pobreza se obvia el análisis detallado del efecto de las oscilaciones cíclicas del nivel de actividad —y, por lo tanto, del grado de utilización de la capacidad productiva— así como de la aceleración inflacionaria, la hiperinflación y la posterior desinflación sobre la incidencia de la pobreza. Sin embargo, se reconoce la posibilidad de que esos agudos procesos de los años ochenta hayan afectado de forma más permanente los ingresos relativos y las situaciones de pobreza; o sea, de que el efecto del ciclo sobre la pobreza no haya sido simétrico. Más aún, tales cambios permanentes han resultado, en principio, de transformaciones a nivel

24. En el caso particular del tipo de cambio, sus variaciones tienen un efecto directo similar sobre la canasta de los pobres, en la medida en que cambian los precios relativos de los bienes transables con respecto a los no transables. También tienen efectos indirectos, en la medida en que afectan la competitividad de las actividades productoras de transables y, por lo tanto, su nivel de actividad y ritmo de crecimiento. Igualmente, el tipo de cambio interviene en la sustentación macroeconómica del crecimiento, en la medida en que su nivel sea congruente con una brecha externa sostenible.

microeconómico y sectorial que tuvieron lugar –postergadas, inducidas o facilitadas por ellas– en las diferentes fases del ciclo ocurridas entre las observaciones de alto nivel de actividad; después de todo, es la combinación de ambos tipos de factores lo que configura el «ajuste estructural» y sus resultados.

Se trata, en consecuencia, de relacionar los cambios observados en la incidencia y composición de la pobreza entre esos momentos de actividad máxima y los cambios registrados por las variables macroeconómicas claves que mayor influencia directa puedan haber ejercido sobre aquéllos.

En primer término, tenemos el crecimiento de la economía, entendido como crecimiento de su capacidad productiva, del producto potencial. Como observamos momentos de alta ocupación de la capacidad productiva, éste puede aproximarse por el crecimiento del producto real efectivo entre observaciones. Sin embargo, lo que interesa más directamente para el análisis de la pobreza es la expansión del ingreso disponible de los hogares, cuya evolución puede diferir significativamente de la del producto (el total de ingresos generados) o del ingreso nacional real, por varias razones. Por un lado, debido a la variación de la proporción de los ingresos que son apropiados como ahorro de las empresas. Por otro, a los cambios en la carga tributaria directa, ya que el ingreso disponible es neto de impuestos y contribuciones directas. Así mismo, cuando se obtiene el valor real del ingreso de los hogares deflactándolos mediante el IPC, la relación entre éste y los precios implícitos en el producto constituye otra fuente de discrepancia. Finalmente, cabe recordar que la relación entre el ingreso disponible de los hogares (que incluye ingresos de la propiedad y empresariales no laborales) y el de los pobres no es directa ni proporcional.

En segundo término están las variables que contribuyen a configurar la distribución sectorial/funcional del ingreso, afectando tanto la composición de la fuerza de trabajo como los ingresos relativos de cada segmento ocupacional²⁵. Los ritmos sectoriales de crecimiento del nivel de actividad y la evolución del producto por trabajador en cada sector determinan el nivel de empleo sectorial; sus diferencias intersectoriales explican los cambios de composición del empleo; su comportamiento agregado, el nivel de empleo y,

25. Ello es más claro entre actividades relativamente homogéneas, con diferentes funciones de producción y diferentes demandas de trabajo, así como diferentes modalidades de provisión de éste (por asalariados o por trabajadores por cuenta propia). Los sectores convencionales son, sin embargo, internamente heterogéneos en ese sentido, razón por la cual es preciso distinguir también entre segmentos ocupacionales dentro de ellos. Como no existen estimaciones de producción para tales segmentos, el análisis se centra en la relación entre el empleo en los mismos y el producto sectorial.

en conjunto con la evolución de la tasa de participación, el del desempleo. La evolución de las remuneraciones relativas del trabajo (tanto asalariado como autoempleado) tiene como contrapartida la de los precios relativos sectoriales y la de la porción del valor agregado sectorial al costo de los factores apropiada por las empresas, a su vez influida por la de la productividad. Sin embargo, la expresión «real» de esas remuneraciones se refiere a su poder adquisitivo en términos de los precios de la canasta del IPC.

El método de desagregación de los cambios en los indicadores de pobreza que se incluye en el Anexo permite descomponer los cambios de la incidencia agregada de la pobreza absoluta no sólo en términos de los cambios de composición de los hogares por cualquier característica del jefe y de la incidencia específica de la pobreza en cada grupo de hogares así clasificados (como se hizo más arriba), sino, así mismo, desagregar esos cambios de la incidencia específica de cada grupo en términos del efecto atribuible a la variación del ingreso medio del conjunto de los hogares, el ejercido por los cambios en el ingreso medio del grupo en relación con ese ingreso promedio y el impacto de los cambios de la distribución del ingreso dentro del grupo.

La descomposición –siguiendo ese método– de los cambios de la incidencia agregada de la pobreza por grupos socioeconómicos –definidos sobre la base del sector y la categoría ocupacional– permite diferenciar efectos asociables al crecimiento (el efecto ingreso medio), a los cambios en la composición de la fuerza de trabajo, como resultado de la evolución del desempleo y del empleo y de la composición sectorial/funcional de éste (el efecto composición), a los cambios en las remuneraciones relativas de cada grupo (el efecto ingresos relativos) y, finalmente, al conjunto de cambios microeconómicos –tanto en la oferta como en la demanda de trabajo y calificaciones– que influyen sobre la dispersión de las remuneraciones de cada grupo (el efecto distribución intragrupo) ²⁶.

Descomposición de los cambios de la pobreza absoluta, por grupo socioeconómico

La descomposición –de acuerdo con la ecuación [6] del Anexo– de los cambios de la pobreza absoluta, en puntos porcentuales de su incidencia entre los hogares, por grupo socioeconómico del jefe se incluye en la parte superior del Cuadro 5. El efecto aislado de mayor importancia sobre la

26. A su vez, la descomposición alternativa de la pobreza por niveles educativos de los jefes permite aproximarse a una explicación del efecto distribución intra-grupo socioeconómico, en términos del efecto ingresos relativos entre niveles educacionales.

variación de la pobreza ha sido el cambio real medio del ingreso de los hogares, tanto en el sentido de elevarla, a través de su contracción (entre 1980 y 1991 y entre 1994 y 1996) como de reducirla, por su crecimiento (entre 1991 y 1994). El segundo en importancia –operando desde 1980 y especialmente entre 1991 y 1994 en el sentido de aumentar la pobreza– es el efecto de los cambios en la distribución de las remuneraciones dentro de cada grupo. Los cambios en la composición por grupo socioeconómico de los jefes no influyeron mayormente –como ya se señaló– en el aumento de la incidencia de la pobreza, salvo el producido por el incremento de la desocupación durante los noventa, que fue el responsable primordial de la importancia que adquirió el efecto composición en ese período. Por su parte, las modificaciones en los ingresos relativos de los hogares con jefes de diferentes grupos socioeconómicos han tenido un efecto menor –aunque significativo en los intervalos en que el ingreso real se contrae– y han operado siempre, a partir de 1980, en el sentido de aumentar la pobreza ²⁷.

Cuadro 5. Descomposición de los cambios de la incidencia de pobreza absoluta y de los bajos ingresos según grupo socioeconómico

(Puntos porcentuales)

Períodos	Cambio Total	Ingreso medio	Composición		Ingresos relativos		Distribución Intragrupo	Interacción
			Desempl.	Resto	Jubilados	Resto		
<i>Incidencia de pobreza entre los hogares</i>								
1974-80	-0.01	0.21	-0.01	-0.60	0.00	-0.01	-0.50	0.90
1980-86	3.29	2.06	0.14	-0.22	0.05	0.55	0.44	0.26
1986-91	2.87	1.81	-0.22	0.13	-0.13	0.88	1.06	-0.66
1991-94	0.28	-2.64	1.71	-0.51	0.04	0.06	2.68	-1.07
1994-96	4.40	2.33	0.86	-0.34	-0.24	0.53	0.67	0.59
<i>Incidencia de bajos ingresos entre los perceptores individuales</i>								
1974-80	-0.65	0.65	-0.49	-0.19	0.05	-0.01	-0.92	0.26
1980-86	4.44	2.38	1.41	0.05	0.73	-0.14	0.95	-0.95
1986-91	2.99	1.03	0.24	-0.28	-0.08	0.24	1.71	0.13
1991-94	3.98	-0.78	5.65	-0.73	-0.56	-0.50	0.95	-0.07
1994-96	6.10	2.51	3.92	-0.43	-1.00	-0.24	1.40	-0.06

A efectos de analizar una posible causa del aumento del componente distribución intragrupo, se efectuó una desagregación de los cambios en la incidencia, con el mismo modelo pero tomando el nivel educacional de los

27. Salvo los ingresos relativos de los jubilados, que operaron en el sentido de atenuar la incidencia agregada de la pobreza, tanto entre 1986 y 1991 como entre 1994 y 1996 (véase Cuadro 5). Cabe destacar, por otro lado, que ha sido la pérdida de posición relativa de los ingresos medios de hogares con jefes de la construcción la que explica la mayor parte del efecto intergrupo desfavorable durante los años ochenta.

jefes como criterio de clasificación de los hogares y restringiéndola a los hogares con jefes ocupados. La hipótesis es que parte de los cambios en la distribución de los ingresos dentro de los grupos socioeconómicos resulta de cambios en las remuneraciones relativas de jefes con diferente calificación. Se comprueba, en primer lugar, que en todos los subperíodos los cambios en las remuneraciones diferenciales entre grupos educacionales han operado en el sentido de aumentar la pobreza. Se verifica, por otro lado, que ese efecto asumió particular intensidad entre 1986 y 1991 y en el período 1994-96 (véase el Cuadro 6).

La descomposición de los cambios en la incidencia de pobreza entre los hogares toma en cuenta su clasificación en términos de las características del jefe. Ello dificulta asociar plenamente los diferentes efectos de esta desagregación con los impactos de las variables macroeconómicas o del mercado de trabajo que afectan –en el esquema de contabilidad social utilizado en este trabajo– a los receptores individuales²⁸.

Cuadro 6. Descomposición de la incidencia de pobreza absoluta y de los bajos ingresos entre ocupados, según grupo educacional
(Puntos porcentuales)

Períodos	Cambio total	Efecto Composición	Efecto Ingreso medio	Efecto intergrupo	Efecto intragrupo	Interacción
<i>Incidencia de pobreza entre los hogares</i>						
1974-80	1.31	-0.09	0.25	0.36	0.04	0.75
1980-86	2.32	-0.24	1.82	0.67	0.17	-0.11
1986-91	3.11	-0.23	1.75	1.63	1.09	-1.13
1991-94	-1.15	-0.33	-2.82	0.85	2.17	-1.03
1994-96	3.17	-0.46	1.90	1.50	0.50	-0.27
<i>Incidencia de bajos ingresos entre los receptores individuales</i>						
1974-80	0.13	-0.44	0.53	0.84	-0.97	0.17
1980-86	3.35	-0.28	2.13	0.82	1.14	-0.46
1986-91	2.34	-0.48	1.13	0.31	1.33	0.05
1991-94	-2.29	-0.42	-1.70	0.37	-0.55	0.01
1994-96	4.04	-0.49	1.74	1.33	1.59	-0.13

Para rastrear los posibles efectos de los cambios macroeconómicos sobre la matriz de generación de ingresos (que es a nivel de los individuos) y poder

28. Específicamente, todos aquellos impactos que reciben los trabajadores no jefes no pueden, en ese ejercicio, identificarse en toda su magnitud y/o se asignan a un componente que no refleja la razón del cambio. Por ejemplo, un aumento del desempleo de estos miembros de los hogares puede generar una caída del ingreso medio y/o un aumento de la desigualdad, sin afectar la composición de los jefes ni de los hogares.

realizar el tránsito de los cambios de ésta a la de los hogares, se realizó un ejercicio de descomposición similar y alternativo, que considera al individuo como unidad de análisis. Para ello, se identificaron a los perceptores de bajos ingresos y desocupados de una manera que resultara consistente con la norma absoluta de pobreza utilizada para los hogares, definiendo como «línea de bajos ingresos individuales» de cada hogar el ingreso que debería recibir cada uno de los activos y perceptores pasivos del hogar para que el mismo obtenga un ingreso por adulto equivalente a la línea de pobreza absoluta utilizada ²⁹.

En la parte inferior del Cuadro 5 se incluye la descomposición de los cambios en esa «incidencia de bajos ingresos individuales» por grupo socioeconómico, de manera simétrica a la que se realizara de los cambios en la pobreza. Esa desagregación confirma la importancia del efecto del ingreso medio y de los cambios en la distribución intragrupo, que se identificara al analizar los cambios en la pobreza absoluta entre los hogares, pero pone mucho más de relieve el decisivo efecto de los aumentos del desempleo (entre 1986 y 1991 y en los años noventa) sobre la ampliación de la incidencia de situaciones de bajos ingresos entre los individuos ³⁰. Como contrapartida, el efecto de los cambios en los ingresos relativos de los grupos de ocupados tiene diferente signo, que, en el caso de los hogares, opera, en casi todos los períodos, en favor de una atenuación de la pobreza ³¹. Así mismo, el efecto de los ingresos relativos de los jubilados (desfavorable, durante la primera mitad de los ochenta; favorable, en los noventa) adquiere mayor importancia, debido tanto a la proporción de perceptores no jefes en esta categoría como a la medida en que el ingreso de los hogares de jefes jubilados depende de los ingresos de otros miembros.

Relaciones entre los cambios en la incidencia de la pobreza y las variables y políticas macroeconómicas

Desde la perspectiva de la pobreza, el resultado neto de las vicisitudes de la política y la situación económica en la **segunda mitad de los setenta**

29. En el Anexo se detalla el procedimiento utilizado, así como los resultados agregados de aplicar la "línea de bajos ingresos".

30. Por un lado, el aumento del número de personas desocupadas tiende a ser mayor que el de hogares con jefes desocupados en tanto el desempleo puede afectar a más de un miembro de un mismo hogar. Por otro lado -y quizás más importante- una persona desocupada pasa (casi siempre) a ser automáticamente de "bajo ingreso", ya que no registra ningún ingreso, mientras que no todos los hogares cuyo jefe pierde el empleo pasan necesariamente a ser pobres.

31. En la descomposición de los cambios en la pobreza entre los hogares, el significativo y desfavorable efecto intergrupo en 1986-91, 1991-94 y 1994-96 refleja, en gran medida, la disminución del ingreso de los hogares a consecuencia de la pérdida de ingreso por el hecho de que miembros no jefes pasen a estar desocupados (Véase el cuadro 5).

parece haber sido escaso. La incidencia de la pobreza absoluta continuaba siendo baja y la relativa había aumentado sólo un punto y medio entre 1974 y 1980. Si bien el producto por habitante era en 1980 algo (3,4%) superior al de 1974, el ingreso real de los hogares y de casi todos los grupos de perceptores –según la EPH– era inferior, a consecuencia del aumento de los precios relativos de la canasta del IPC (véase el Cuadro 7). Ese deterioro del ingreso medio tuvo un efecto negativo moderado sobre la pobreza, el que fue compensado por cambios favorables de la distribución del ingreso en torno a la línea de pobreza, pese a la sustancial caída del salario mínimo real, y por el efecto de los cambios en la composición del empleo, en circunstancias –entre principio y fin del período– en que el empleo se expandió a un ritmo similar al del producto, la tasa de participación cayó y la desocupación alcanzó sus menores niveles (Cuadro 4).

La experiencia de la **década de los ochenta** resulta mucho más aleccionadora. Pese a que se comparan los puntos más cercanos a la frontera de producción, evitando períodos de recesión, poca duda cabe de que en 1986 el grado de utilización de la capacidad era menor que en 1981. Ello se reflejaba en un producto por habitante 10% inferior y en que el ingreso real medio de los hogares era aún menor, lo que puede asociarse a que el ingreso nacional real se había reducido en 3,5 puntos más que el producto, por efecto del deterioro de los términos del intercambio y de los mayores pagos factoriales, así como con el aumento de la carga tributaria logrado por el Plan Austral.

Esa reducción del ingreso medio explica más de la mitad del aumento de la pobreza (en 3,3 puntos) en el período. Pero las demás variables actuaron en el mismo sentido. Por un lado, entre los cambios en los ingresos relativos, la reducción del valor real de las jubilaciones tuvo un efecto significativo en el sentido del aumento de la pobreza³²; así como el retroceso de los ingresos en la construcción, afectados por la profunda retracción de la actividad en ese sector. Por otro lado, también contribuyó al aumento de la pobreza la ampliación de las desigualdades en la mayoría de los grupos ocupacionales, pese a que el valor real del salario mínimo prácticamente se mantuvo. La duplicación de la tasa de desocupación, por otro lado, sumó su efecto negativo a los anteriores³³.

32. Ello se pone en evidencia en la descomposición del aumento de la incidencia de bajos ingresos entre los perceptores individuales. En la descomposición del cambio de la incidencia de la pobreza entre los hogares, ese efecto se traslada, en buena medida, al que registran los cambios en el resto de los ingresos relativos, que incluyen los de los hogares a los que pertenecen jubilados, sin encabezarlos (Cuadro 5).

33. Como se observa al descomponer el cambio en la incidencia de bajos ingresos entre los perceptores individuales y al considerar el efecto del desempleo sobre los ingresos de los hogares de los que los perceptores desocupados son miembros (Cuadro 5).

Cuadro 7. Cambios de los ingresos, el empleo y los precios relativos
(% en cada período)

	1974/80	1980/86	1986/91	1991/94	1994/96
<i>Crecimiento</i>					
PIB	11.1	-2.0	0.8	26.3	-1.9
Agropecuario	4.2	5.0	1.8	10.7	-4.6
Industria	-3.4	-3.5	-4.9	20.5	-1.9
Construcción	29.3	-25.4	-10.8	44.5	-12.7
Servicios	18.4	1.6	3.9	29.0	-1.3
<i>Empleo</i>					
Total Urbano	9.9	9.6	10.4	1.8	0.3
Total GBA	-	7.5	7.0	0.3	-0.4
<i>Ingresos Medios Reales</i>					
Asalariados industria	-22.5	-4.4	-4.8	-13.5	-8.2
CP y Patrones Industria	-14.1	-10.9	14.5	-23.9	-8.7
Ocupados Construcción	37.2	-25.4	25.3	-8.3	-2.6
Asalariados Servicios	8.7	19.3	13.6	6.9	5.9
CP y Patrones Servicios	11.5	11.1	26.8	0.5	-9.2
Profesionales	71.8	4.9	7.8	38.5	11.2
Ocupados Serv. Doméstico	-3.2	37.8	-47.4	11.2	2.7
<i>Ingresos Medios Reales</i>					
FIB por habitante	3.4	-10.3	-5.9	21.8	-4.0
Ingreso real percept.individuales. GBA	-12.4	-15.0	-22.0	14.6	-7.5
Ingreso real hogares GBA	-9.4	-16.0	-21.0	12.3	-8.3
Jubilación Media real	3.0	-44.0	-25.0	30.0	6.0
<i>Precios relativos¹</i>					
Agropecuario	-32.5	8.8	-20.9	-11.4	
Construcción	7.5	-5.1	-6.7	17.9	
Industria	0.4	-5.1	-10.9	-12.9	
Servicios	6.9	-1.0	10.6	1.9	
IPC	10.0	-4.2	21.4	16.5	
<i>Ingresos relativos</i>					
Asalariados Industria	-2.4	3.6	-5.9	-0.7	0.6
Asalariados Servicios	-2.6	-	4.1	1.3	0.1
Ocupados Construcción	-0.2	-13.1	3.8	5.6	-12.7
Ocupados Serv. Doméstico	6.3	17.2	6.9	-11.1	-8.4
CP y Patrones Industria	4.5	36.3	-34.2	20.4	5.0
CP y Patrones Servicios	13.3	2.2	15.6	-23.6	-9.0
Profesionales	19.4	10.1	-13.6	3.5	0.1
Jubilados	-4.8	-13.6	0.9	3.1	17.3
Ctros inactivos	-11.3	-12.7	30.3	-18.4	-8.3

1. Con respecto a los precios implícitos en el producto.

En 1991, luego de la intensa inestabilidad que caracterizó la segunda parte de la década –cuyas alternativas cíclicas están fuera de este análisis– y cuando la economía acababa de ingresar en un nuevo régimen de funcionamiento con estabilidad, el grado de utilización de la capacidad

había aumentado pero no era superior al de 1986. Por lo tanto, el menor producto por habitante reflejaba la reducción –en términos per cápita– de un stock de capital cuyo nivel era aproximadamente el mismo que un lustro atrás³⁴. El ingreso medio real de los hogares era aún menor, debido al aumento (20%) de los precios relativos de la canasta del IPC, asociado, a su vez, al incremento de los precios relativos de transables (véase el Cuadro 7).

Ese deterioro del ingreso medio explica, nuevamente, más de la mitad del aumento de la pobreza. La tasa de desocupación era en 1991 poco mayor que en 1986, por lo que su contribución es, en este período, modesta (y, entre los jefes, favorable). Como contrapartida, el aumento del empleo fue bastante generalizado entre sectores, con la excepción de los asalariados industriales y el servicio doméstico. La también generalizada reducción de la productividad y el deterioro de los precios relativos de los sectores de transables, debido a la brusca apreciación de la moneda, se reflejaron al menos en el deterioro de las remuneraciones de asalariados y cuenta propia industriales, lo que redundó en contribuciones –modestas– al incremento de la pobreza. Finalmente, en este período se manifestaron con mayor intensidad que en el anterior los efectos sobre la pobreza de los aumentos de la desigualdad dentro de los grupos ocupacionales, destacándose los ocurridos entre los jubilados y los asalariados de servicios³⁵.

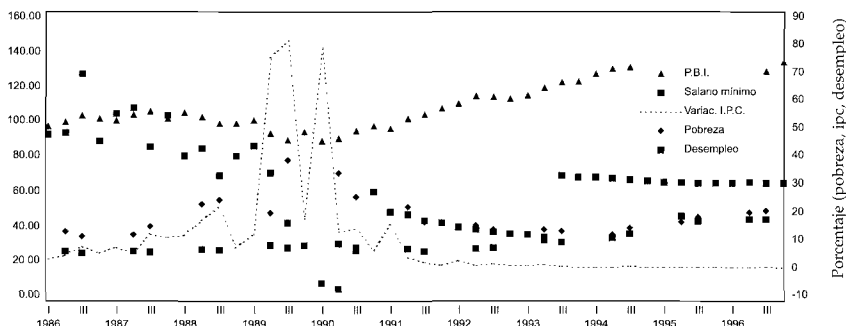
Alguna influencia debe haber tenido en los cambios identificados la acción de las explosiones hiperinflacionarias del período 1989/90. Parece razonable suponer que variaciones del IPC de 100% y hasta 200% mensuales afectaron diferencialmente la capacidad de actualización de los ingresos nominales de los estratos más bajos de trabajadores, caracterizados por poseer menores calificaciones y en general por una inserción más vulnerable en el mercado de trabajo (aún sin caer en el desempleo) que los otros miembros de su grupo socioeconómico y que parte de ese rezago no se recuperó con la atenuación de la inflación. Esta circunstancia se reflejaría en el empeoramiento distributivo (intragrupo) que contribuyó significativamente al aumento de la pobreza entre 1986 y 1991 y sería consistente con el nuevo y considerable deterioro del salario mínimo real, erosionado por la hiperinflación (véase Gráfico 1).

En la *fase de expansión*, bajo el nuevo régimen de política económica y en el contexto de la estabilidad lograda mediante el Plan de Convertibilidad, la

34. Véase Hofman (1996).

35. Como se puede apreciar en el Cuadro A.5 del Apéndice, donde figura la descomposición detallada de los cambios en la incidencia de la pobreza absoluta.

Gráfico 1
 Evolución de la incidencia de pobreza (estimaciones oficiales)
 el producto, el desempleo, los precios y el salario mínimo



incidencia de la pobreza entre los hogares no varió mayormente³⁵, pese al significativo efecto positivo del aumento del ingreso real promedio de la economía. Este creció 22%, en términos por habitante, entre 1991 y 1994; una parte del mismo corresponde al aumento del grado de utilización de la capacidad productiva, que en 1991 distaba de ser pleno: de hecho, en el mismo lapso el producto potencial no debe haberse expandido en más del 10%, en base al repunte de la inversión. Sin embargo, el ingreso medio real de los hogares del Gran Buenos Aires registró casi la mitad del incremento del producto efectivo; en parte, por el aumento del precio relativo de los bienes no transables en la canasta del IPC, y en parte, por el aumento (dos puntos y medio del producto) de la carga tributaria; por otro lado, sin duda, porque una porción del mayor ingreso generado fue apropiada por las empresas, en medio de un auge inversionista³⁶.

El efecto favorable del crecimiento del ingreso medio resultó neutralizado por los efectos desfavorables del aumento de la desocupación y del empeoramiento distributivo al interior de cada grupo

35. De acuerdo con las estimaciones que se utilizan en este trabajo, correspondientes a los meses de setiembre y basadas en los ingresos corregidos. Las estimaciones oficiales, basadas en ingresos sin corregir, registran casi dos puntos (13%) de disminución entre setiembre de 1991 e igual mes de 1994, atribuible a una acumulación inusual de frecuencias debajo de la línea de pobreza en 1991. Por otro lado, como ya se señaló, la incidencia de bajos ingresos entre los perceptores individuales aumentó significativamente (Cuadro 5), lo que se toma en consideración en el análisis.

36. El poder de compra de los hogares sin duda aumentó bastante más que lo indicado por sus ingresos corrientes, debido a la reconstitución y rápida ampliación del crédito de consumo. Sin embargo, en el enfoque adoptado no cabe considerar los efectos sobre el consumo.

socioeconómico ³⁸. En cambio, las variaciones en la composición sectorial de la fuerza de trabajo y los cambios en los ingresos relativos de los grupos ocupacionales tuvieron efectos marginales pero positivos sobre la pobreza.

Durante el período, la tasa de desempleo aumentó ocho puntos. La drástica apertura de la economía, sin asistencia estatal durante el proceso de reestructuración, llevó a una rápida caída de la relación empleo/producto en transables. Esto se debió al cierre de plantas que no podían enfrentar la menor protección efectiva y a las estrategias que pusieron en juego las que continuaron en operación, para sobrevivir en el nuevo ambiente competitivo. Este proceso se vio acentuado por la sobrevaluación del peso, que redujo el precio de los transables en relación al salario. En esas circunstancias, como ya se señaló, las empresas industriales emprendieron una reestructuración rápida, intensiva en capital y en tecnologías de organización ahorradoras de mano de obra, que resultó costosa en términos de empleo. Por otro lado, la apertura y las privatizaciones también indujeron la introducción de nuevas técnicas, generalmente intensivas en capital, en la producción de no transables. El consiguiente y considerable incremento de la productividad en los servicios, fue así mismo gravitante en el comportamiento global del empleo y en la elevación de la tasa de desempleo durante estos años. Sin embargo, como ya se señaló, esta elevación también respondió al aumento en la tasa de actividad, particularmente hasta mediados de 1993. Por otro lado, no es claro el efecto que hayan tenido las medidas de flexibilización de los contratos de trabajo sobre el empleo; sin duda, facilitaron los despidos. No es posible saber, en cambio, en qué medida indujeron una mayor cantidad de contrataciones a las que se hubieran producido sin esas medidas.

La ampliación de las diferencias de ingreso al interior de casi todos los grupos socioeconómicos constituyó el otro factor de importancia en neutralizar el efecto positivo del mayor ingreso real sobre la pobreza. En esa generalizada ampliación gravita, como ya se señaló, el aumento de la desocupación entre los miembros de los hogares, pero también la desfavorecida situación de los trabajadores de menor calificación en un contexto de oferta excedente en el mercado de trabajo: en la descomposición

38. Como se observa en el Cuadro 5, además del impacto del aumento de los hogares con jefes desocupados (efecto composición), es preciso considerar el efecto de la desocupación de los miembros no jefes sobre el aumento de la desigualdad intragrupo y, en menor medida, sobre los ingresos relativos de los hogares; nótese que ambos efectos son más desfavorables en la descomposición de la pobreza entre los hogares que en la descomposición de la incidencia de los bajos ingresos entre los perceptores individuales.

del cambio en la pobreza según la estratificación educacional el efecto interclase es importante (véase el Cuadro 6). Destaca, además, el efecto del aumento de la desigualdad entre los jubilados, probablemente por la reducción del haber mínimo real (del orden de 20%), en circunstancias en que el haber medio se incrementó considerablemente. Por otro lado, a consecuencia de la mayor desigualdad, aumentó la pobreza relativa, sobre la cual –por definición– no influye el incremento del ingreso medio de los hogares.

También tuvieron un efecto, marginal pero positivo, los cambios en los ingresos relativos entre grupos ocupacionales de perceptores, principalmente, el aumento relativo de las jubilaciones, pero también los aumentos de salarios relativos en construcción y servicios y de los ingresos de trabajadores por cuenta propia en la industria. Los primeros pueden estar relacionados con el incremento de precios relativos de no transables y el notable aumento del nivel de actividad en esos sectores. La mejoría de los segundos tendría que ver con la evolución del sector industrial, en la medida en que también los microempresarios hayan obtenido ganancias de productividad, ya que los precios relativos les fueron desfavorables en este período (véase Cuadro 7).

La caída de los ingresos reales **entre 1994 y 1996** fue responsable de al menos la mitad del aumento de la pobreza en ese lapso. Representó una brusca disminución del grado de utilización de la capacidad productiva, provocada por la contracción del crédito, ya que en 1994 se había alcanzado un máximo relativo de la relación producto-capital. La reducción del producto por habitante entre ambos años (parcialmente superada la contracción de -5,7% en 1995) fue de 4%, mientras que la registrada por el ingreso medio disponible real de los hogares del Gran Buenos Aires fue del doble. En este período, esa discrepancia no se puede explicar –aparte del posible efecto de diferenciales regionales de crecimiento– por la carga tributaria, que disminuyó dos puntos, ni por los precios de la canasta del IPC –que se rezagaron ligeramente con respecto al IPM– y sólo es posible especular sobre el efecto de la progresiva ampliación de la proporción del ingreso apropiado por las empresas o que los ingresos no registrados por la EPH hayan sufrido menos que el promedio el impacto de la recesión.

El ulterior incremento de la desocupación entre los pobres también influyó en el aumento de la incidencia de la pobreza. En este período, el efecto de la recesión sobre el empleo se sumó al que venían ejerciendo los procesos de reestructuración productiva, a lo cual se agregó, además, un nuevo aumento de la tasa de actividad. La caída del empleo continuó afectando especialmente al sector industrial (tanto asalariados como

trabajadores por cuenta propia) y en este ciclo también a los cuenta propia de servicios, como reflejo de la recesión en este sector (véase el Cuadro 7).

Los cambios en los ingresos relativos, en un contexto de estabilidad de los precios relativos y de laxa demanda de trabajo, reflejaron las diferencias sectoriales y ocupacionales de ésta: retrocedieron los de la construcción y el servicio doméstico, así como el de los cuenta propia de servicios, lo que operó hacia la ampliación de la pobreza. No obstante, esa influencia fue más que contrarrestada por el menor deterioro de los salarios industriales y de servicios y, sobre todo, por el aumento real de las jubilaciones, más allá del congelamiento de la jubilación mínima.

Como era de esperar –en vista del proceso de reestructuración y la flexibilización del mercado de trabajo, la retracción de la actividad y el aumento del desempleo–, en este período aumentó la desigualdad al interior de casi todos los grupos, lo que contribuyó adicionalmente a la ampliación de la pobreza. Sólo entre los jubilados ocurrió lo contrario (véase el Cuadro A.5). El efecto de la ampliación de los diferenciales de remuneraciones entre los ingresos de unidades con jefes de diferente nivel educacional fue mayor que en el período de expansión anterior (véase el Cuadro 6).

Ese generalizado aumento de la desigualdad, extendido a la totalidad de la pirámide de ingresos, explica el aumento de la pobreza relativa. El hecho de que éste haya sido menor que el de la pobreza absoluta implica que una proporción de hogares que antes eran sólo relativamente pobres (de hecho, una cuarta parte de ellos) se sumergiera, en este período, en la pobreza absoluta (véase el Cuadro 1).

EL GASTO SOCIAL Y EL DESARROLLO SOCIAL

Efectos de la tributación y del gasto social sobre la distribución del ingreso

La EPH tiende a proporcionar una medición del ingreso disponible de los hogares ³⁹. Por lo tanto, las estimaciones de incidencia de la pobreza presentadas en la Sección I ya incorporarían los efectos de la tributación directa, así como las prestaciones monetarias del sistema de seguridad social. En cambio, el ingreso de la EPH no incluye estimación alguna de las prestaciones en especie representadas por los servicios sociales gratuitos (o fuertemente subsidiados) de educación y salud.

39. Tanto por sus definiciones como porque, en la práctica, los ingresos tienden a ser declarados después del pago de impuestos directos y aportes personales jubilatorios, lo que aproxima los resultados a la distribución del ingreso disponible.

El efecto de la tributación sobre la distribución «primaria» del ingreso ⁴⁰ se efectúa por dos canales principales: el pago de impuestos directos y el mayor precio de los bienes adquiridos gravados por impuestos que, por ello, resultan indirectos. Desde la perspectiva de la medición de la pobreza sólo interesan los primeros, ya que la canasta que define la línea de pobreza está valuada a los precios de usuario ⁴¹. Éstos eran, al menos en 1986, moderadamente progresivos: con una carga tributaria directa media de 9% sobre el ingreso de los hogares, representaban 7% del ingreso del quintil más bajo, en tanto que el noveno decil de la distribución pagaba 8,3% y el decil superior 11% (Santiere, 1989; Cuadro 6).

El gasto público social es, por su lado, progresivo. Lo son –moderadamente– las prestaciones monetarias de los seguros sociales; sin embargo, más de dos terceras partes de esas prestaciones están constituidas por jubilaciones y pensiones y asignaciones familiares, que estarían incluidas en el ingreso medido por la EPH ⁴². Son, por lo tanto, las prestaciones de los sectores sociales, principalmente educación y salud, las que tienen un pleno efecto correctivo del ingreso disponible y del bienestar que éste implica. El gasto social correspondiente a esos servicios es fuertemente redistributivo y orientado al quintil de menores ingresos (que incluye a los pobres): ese estrato recibe el 31% del gasto social, con un nivel de gasto por persona 21% superior al promedio, lo que representa un tercio adicional a sus ingresos monetarios (Flood et. al., 1994).

Esa contribución representa una adición inmediata al bienestar de los pobres, en la medida en que les permite disponer del poder de compra que hubieran destinado a tales servicios o acceder a los que no hubieran llegado a demandar en forma privada. En qué medida la efectividad de ese gasto y la calidad de las prestaciones que financia se traducen en aumentos efectivos de las capacidades de los pobres, que pudieran representar una inversión en capital humano que redundara en un proceso de superación

40. O sea, la de los ingresos totales generados en el proceso productivo y por los derechos de propiedad. Sin embargo, tanto por su pertinencia analítica como por las ya señaladas características de las mediciones disponibles, aquí se considera la distribución que incluye también los ingresos por prestaciones sociales monetarias –principalmente de seguridad social– que representan un derecho equivalente al de propiedad.

41. Esto, porque la perspectiva de la pobreza absoluta atiende a las necesidades básicas. En cambio, desde la perspectiva de la equidad –incluida la de la pobreza relativa– interesa el efecto distributivo de la totalidad de la tributación, así como el de la totalidad del gasto, y por lo tanto el efecto fiscal neto sobre la distribución primaria del ingreso.

42. El resto (en 1991) está constituido por las obras sociales, cuyas prestaciones no se captan en la medición del ingreso.

de su situación de pobreza –al menos para los miembros más jóvenes– es un interrogante abierto.

Evolución del gasto público social

El gasto público social sufrió más que proporcionalmente el severo ajuste fiscal forzado por la crisis de los ochenta, si bien el gasto en educación mostró cierta resistencia mayor que el promedio. Hacia 1986 había recuperado la participación –superior al 17% del producto– y el nivel por habitante que tenía en 1980. La inestabilidad macroeconómica y fiscal de la segunda mitad de la década volvió a afectar su nivel; hacia 1991 el gasto social total volvió a superar el 17% del producto, pero su nivel real por habitante quedó reducido en torno a 20%, en todos los rubros. La recuperación económica y el relativo ordenamiento fiscal logrado bajo el nuevo régimen permitieron que el gasto social total superara en 1994 los dieciocho puntos del producto ⁴³ y se expandiera un 7% en términos por habitante, con respecto a 1991, permaneciendo aún bastante por debajo de los niveles de 1986 y 1980 (CEPAL, 1996).

Indicadores de la situación social

Los indicadores sociales usualmente han mostrado, en Argentina, una evolución positiva a lo largo de los últimos lustros pese a la recesión, la inestabilidad macroeconómica y del sistema de protección social, así como a la creciente precariedad laboral. En efecto, aumentó la esperanza de vida y continuaron descendiendo la mortalidad infantil –aunque menos aceleradamente– y la mortalidad materna, así como la fecundidad. La escolaridad primaria y, especialmente, secundaria, siguieron creciendo. El analfabetismo de la población en edad activa registró una nueva reducción de sus ya bajos niveles (véase el Cuadro A.6).

La falta de correspondencia entre el desempeño económico y la evolución de los indicadores sociales ha sido a veces explicada por el efecto de la provisión pública de determinados servicios. Sin embargo, el gasto público social real por habitante en educación y salud tendió a crecer –si bien con importantes fluctuaciones– hasta 1987; luego se deterioró fuertemente y el repunte de los noventa ha sido sólo parcial. Por tanto, tal explicación debe recurrir a la existencia de rezagos entre gastos y resultados y/o a la influencia del mayor gasto social sobre la tendencia de los indicadores ⁴⁴. Otro argumento sobre aquella falta de

43. Con un incremento de la importancia relativa de la seguridad social, en detrimento de la educación y los gastos habitacionales, que favorecen a los pobres en mayor medida.

44. Atendiendo a argumentos tales como que la mejor atención de salud mejora permanentemente los hábitos de cuidado de la salud en la gente, que no se pierden durante las crisis.

relación se basa en la falta de asociación entre el gasto agregado en insumos y ciertos resultados: por ejemplo, la difusión de métodos preventivos y curativos poco costosos que reducen la mortalidad infantil a un bajo costo total.

Por otro lado, indicadores como los recién considerados brindan una visión parcial del conjunto de los resultados alcanzados al no disponerse de otros igualmente relevantes para el desarrollo humano (como la morbilidad o la desnutrición). Más aún, las metas que reflejan los indicadores usualmente disponibles serían las más fáciles de lograr. En el caso de la educación, por ejemplo, existe consenso con respecto a que los avances en la cobertura no han ido acompañados de logros similares en la calidad (hecho evidenciado por la persistencia de importantes tasas de repitencia y por los resultados del recientemente instaurado sistema de pruebas de calidad). En el caso de la salud, la mortalidad ha ido descendiendo, pero se dispone de escasa información sobre morbilidad; la existencia de problemas de calidad de los servicios es también aquí frecuentemente señalada.

Un rasgo que parece no haberse alterado significativamente, durante el período que comienza en los ochenta, es la existencia de marcadas diferencias en cuanto a acceso y calidad de los servicios, entre diferentes estratos sociales.

En resumen, la existencia de sistemas educativos y sanitarios que, aún con dificultades, ya habían alcanzado coberturas importantes, hizo que el empeoramiento de la distribución primaria del ingreso no se tradujese en un empeoramiento de los indicadores de resultado usualmente empleados. De cualquier manera, estos sistemas continuaron enfrentando los problemas ya existentes de baja calidad y, en ciertos casos, desigual acceso, durante un período que no facilitaba la introducción de cambios sustantivos dirigidos a su superación.

UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La economía argentina, actualmente recuperándose de la crisis provocada por el «efecto tequila», enfrenta en los años venideros horizontes difusos de crecimiento. Por un lado, existe la posibilidad de retomar un sendero de crecimiento sostenido (aun bajo diferentes modalidades del proceso de transformación estructural), apoyado en la afluencia continua de capitales externos en proporciones al menos similares a las registradas durante la anterior fase expansiva y en el fortalecimiento del ahorro nacional, en tanto se adopten y mantengan políticas apropiadas para evitar la sobreexpansión de la demanda y la ampliación brusca de la brecha externa, así como para mantener acortado y financiable el desequilibrio fiscal, al tiempo que estimulen el desarrollo productivo y la competitividad sistémica.

Sin embargo, la tendencia de las importaciones a expandirse a un ritmo mayor que las exportaciones y las dificultades estructurales para ampliar el ahorro interno ponen en duda el sostenimiento a mediano plazo de un crecimiento rápido. Alternativamente, sería posible un crecimiento moderado pero sostenido a mediano plazo, mediante una eficaz regulación macroeconómica para evitar el ciclo, en especial frente a shocks externos desfavorables. De no lograrse esto, una similar tasa media de crecimiento a mediano plazo –con mayores costos de corto plazo– podría resultar de otro ciclo de rápida expansión, ajuste recesivo y posterior recuperación.

En el primer escenario pueden darse variantes en cuanto a la velocidad y características de la transformación estructural. En lo que atañe más directamente a la distribución del ingreso y la pobreza, tales variantes se traducirían en diferentes tasas de aumento de la productividad total y en diferentes ritmos intersectoriales de incremento de la productividad y del empleo. Dado el diferente impacto que ello tendría en el mercado de trabajo, esas diferencias en las características del cambio estructural también se reflejarían en aumentos diferenciales de las remuneraciones. En el segundo y más factible escenario, caracterizado por un crecimiento más pausado y una menor tasa de inversión, los aumentos de productividad serían menores, como reflejo de un proceso menos intenso de transformación productiva.

Naturalmente, en ninguno de los escenarios es posible suponer que se registren cambios de productividad y de la demanda de empleo similares a los que tuvieron lugar en el período 1991-94 y que involucraron cambios estructurales en la modalidad de funcionamiento de las unidades productivas. Pero esta transformación impide, así mismo, suponer para el futuro comportamientos similares a los registrados en períodos anteriores. Tampoco, en consecuencia, es directamente extrapolable ninguna elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento. Los ejercicios de descomposición de los cambios en la pobreza absoluta indican que, si bien a mayores ritmos de crecimiento más rápida sería la disminución de la pobreza absoluta, la magnitud de ésta también depende de los cambios en los niveles y composición del empleo y de los cambios en las remuneraciones relativas, asociados con la evolución de la productividad, la demanda de calificaciones y las condiciones de trabajo ⁴⁵.

45. Ejercicios de simulación realizados considerando hipótesis alternativas de evolución futura para los diferentes componentes inter-grupo (manteniendo constante la distribución intragrupo) de la descomposición de la pobreza absoluta, indican, en el caso de crecimiento rápido (5% anual) una reducción algo mayor de la pobreza en el caso de que el patrón de modernización sea menos intenso (elasticidad-crecimiento de -1,06 versus -9, con las hipótesis del ejercicio), en tanto que en el caso de crecimiento moderado (3% anual), la elasticidad-crecimiento de la

El análisis realizado pone de relieve la importancia decisiva del crecimiento rápido y sostenido para abatir la incidencia de la pobreza y crear empleos productivos, aunque la sola intensidad del crecimiento no sea suficiente para garantizar ese resultado. El crecimiento rápido y sostenido tiene, a su vez, requisitos que por lo tanto resultan indirectamente pertinentes para abatir la pobreza, aunque su importancia esté dada por la necesidad de que el propio proceso de crecimiento sea sostenible a largo plazo. Baste aquí enumerar esos requisitos ⁴⁶: estabilidad macroeconómica; articulación dinámica con la economía internacional; competitividad internacional basada en el progreso técnico continuo, de manera que se amplíen las externalidades de la inversión, aumentando la productividad de los factores; que éste sea acompañado e impulsado por estrategias congruentes de educación y capacitación; el desarrollo de mercados incompletos (particularmente los de tecnología y crédito) para ampliar las condiciones de acceso, fortalecer la difusión de las señales de precio y reducir las fallas de mercado; la promoción del ahorro y su canalización adecuada hacia la inversión reproductiva.

Sin embargo, la equidad puede constituir un requisito igualmente importante para el crecimiento sostenido. No sólo por su incidencia sobre la estabilidad socio-política y, a través de ésta, sobre el ahorro y la inversión, sino también por sus consecuencias sobre la creatividad y la capacidad de la población de participar de procesos de modernización intensivos en conocimiento, que constituye un requisito para hacer factible que las técnicas más modernas se puedan incorporar y difundir a través del aparato productivo, sentando las bases sistémicas en que se puedan apoyar los avances de la competitividad internacional (CEPAL, 1990).

De acuerdo con la experiencia argentina analizada, la principal responsabilidad directa de la política de regulación macroeconómica con respecto a la pobreza reside en mantener elevado el grado de utilización de la capacidad productiva y evitar recesiones del nivel de actividad o, cuando éstas ocurren por shocks inevitables, minimizar su duración. Por supuesto que evitar la acumulación de presiones inflacionarias es también un objetivo primordial de la política macroeconómica y los estratos de bajos ingreso sólo pueden beneficiarse de la estabilidad de precios; sin embargo, desde la perspectiva de los pobres, este objetivo debería especificar así mismo que se evite la elevación de los precios relativos de los bienes no transables que

reducción de la pobreza sería considerablemente más baja (-.66). Esos resultados ponen en evidencia lo obvio: que esa elasticidad varía con el contenido del crecimiento.

46. Para una discusión de los mismos, véase Altimir (1996b).

ellos consumen. Otra recomendación reside, más bien, en lo que no debe hacer la política macroeconómica: usar los salarios como ancla de la política de estabilización. Las demás responsabilidades de la política macroeconómica con respecto a la pobreza son indirectas, ya que surgen de los requisitos que debería cumplir para promover un crecimiento rápido y sostenido ⁴⁷ y cuyo efecto directo sobre los cambios en la pobreza es más limitado; éstas tienen que ver, en general, con las señales más adecuadas para promover el ahorro nacional y la inversión, la transformación productiva y las exportaciones hacia actividades intensivas en conocimiento.

Más pertinencia para el combate a la pobreza tienen las políticas de desarrollo productivo y laborales que se pongan en práctica y sus consecuencias sobre el nivel y composición del empleo, debido a la importancia que ha adquirido el desempleo en la determinación de la pobreza en Argentina. Las políticas de desarrollo productivo abarcan todas aquellas políticas que, sin intervenir directamente a través del sistema de precios, representan subsidios o economías externas para los productores privados o procesos sinérgicos de agentes públicos con ellos. Dentro de ese conjunto –y del constituido por las políticas de desarrollo financiero–, es de particular importancia para los pobres la creación de empleos que puedan generar las políticas que resulten eficaces en promover el desarrollo y modernización de la pequeña y micro empresa.

En lo que respecta a las políticas laborales, cabe hacer tres consideraciones de diferente índole. La primera, sobre la necesidad de analizar más a fondo los mecanismos que permitan reconciliar la necesidad de mayor flexibilidad en la fuerza de trabajo con la protección de los trabajadores contra el desempleo o la falta de ingresos, que pueden resultar de las reformas que se introducen en las instituciones laborales para facilitar esa flexibilidad. Entre ellos, cabe analizar la factibilidad de introducir un seguro de desempleo eficaz y eficiente. La segunda, se refiere al papel del salario mínimo; éste, establecido a un nivel adecuado (aspecto que debe responderse empíricamente, más que doctrinariamente), convenientemente regulado y fiscalizado y mantenido en términos reales, podría convertirse en un umbral que contribuya al establecimiento de una red de seguridad, sin desalentar significativamente la creación de empleos dignos ⁴⁸. La tercera,

47. Para una discusión general, en las circunstancias actuales de la región, véase French-Davis (1996). Para una discusión de estos requerimientos en las circunstancias de la Argentina, véase Fanelli y Frenkel (1996).

48. La dignidad es un aspecto normativo que la legislación laboral comparte con la evaluación de la pobreza; por lo tanto, la aceptación oficial de una norma de pobreza debería conducir al

que ya ha sido ensayada en la experiencia argentina, consiste en combinar la legislación laboral con facilidades fiscales para promover el empleo en las pequeñas empresas.

El papel de la política fiscal es más claro, dada su capacidad redistributiva. Ésta, sin embargo, se ejerce más eficazmente a través del gasto que de la tributación. Basta con mantener la moderada regresividad del sistema tributario, o transformarla en neutralidad, y procurar una progresividad presupuestaria neta –como efectivamente ocurre– a través del gasto social. No obstante, una política de protección y promoción sociales adecuada y acorde con los niveles de desarrollo de la economía argentina, probablemente requiera –junto con el aumento de la eficiencia del gasto actual– incrementar algo la proporción de gasto social con respecto al producto; ello requeriría aumentar la carga tributaria, con base en un consenso societal sobre la naturaleza y características del sistema de protección social necesario. Desde la perspectiva de los más pobres, sin embargo, son particularmente claves las oportunidades de acceso que tengan a las prestaciones involucradas en el gasto social. Por otro lado, como se vio en el análisis realizado, los jubilados de menores ingresos constituyen un segmento significativo de los pobres, por lo que es necesario introducir una mayor equidad en el sistema de pensiones, atendiendo en particular al nivel de la jubilación mínima, éste sí dependiente solamente de consideraciones de dignidad.

La política social combina protección social con promoción del desarrollo humano, seguridad con inversión en capital humano. Ambos aspectos son claves para los pobres: la red de seguridad social que les impida sumergirse en una mayor privación, ante circunstancias imprevistas o cambios societales que los excluyen, y el aumento de sus capacidades para salir eventualmente de la pobreza. Naturalmente, ambos aspectos interaccionan en sus efectos concretos. Por otro lado, la pobreza abarca situaciones con configuraciones psico-sociales y determinantes económicos muy diferentes. Estas circunstancias realzan la importancia de dos modalidades de la política social sobre la pobreza: la focalización y la coordinación interagencial de programas, para lograr paquetes de acciones y prestaciones congruentes que lleguen efectivamente a los diferentes tipos y comunidades de pobres.

Sin embargo, tanto la seguridad como la inversión en capital humano de los pobres continuará dependiendo de sistemas de protección y promoción

establecimiento de un salario mínimo correlativo con ella, o viceversa, tomando en consideración la transacción -necesaria y realista- entre condiciones de trabajo o remuneraciones y factibilidad de empleo.

social (educación, capacitación, salud, nutrición, pensiones, vivienda) que son –nominalmente, al menos– universales. Por otro lado, tanto la, relativamente, menor importancia cuantitativa –pese a su ampliación reciente– de la incidencia de la pobreza en la sociedad argentina como la anomía que suele ser característica de algunos síndromes de la pobreza, conspiran contra el ejercicio de la «voz» y la efectiva participación política de los pobres y su recepción en los ámbitos sociales más amplios en los que se pueden plasmar consensos sobre las reformas y la gestión de los sistemas de protección y promoción social. Por ambas razones, los mecanismos de focalización y los programas multisectoriales contra la pobreza deben constituirse en instrumentos «de nivelación» para lograr la incorporación efectiva de los pobres a los sistemas universales de protección social y de inversión en recursos humanos.

REFERENCIAS

- Altimir, O. 1986. «Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina. 1953-1980». *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 100, enero-marzo.
- Altimir, O. 1994. «Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste», *Revista de la CEPAL*, No. 52, Abril; Santiago.
- Altimir, O. 1996a. «Economic development and social equity: a Latin American perspective», *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol 38 No. 2/3, summer/fall.
- Altimir, O. 1996b. *Trends of Absolute Poverty in Latin American Countries*. Background paper for the Human Development Report, 1997. UNDP
- Bonvecchi, C., Fanelli, J.M. y Frenkel, R. 1997. *Capital flows and investment performance in Argentina*. Buenos Aires: CEDES.
- CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. LC/G.1601, Santiago
- CEPAL. 1991. «Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta». Estudios e Informes de la CEPAL, No. 81, Santiago.
- CEPAL. 1996. «Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995». *Cuaderno de la CEPAL* (en prensa)
- CEPAL. 1997. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. LC/G 1984-P, Santiago
- Damill, M. y Fanelli, J.M. 1994. *La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales*. Serie de Reformas de Políticas Públicas No.30. Santiago: CEPAL.
- Fanelli, J.M. y Frenkel, R. 1996. «Reanudación del crecimiento y sostenibilidad. La economía argentina en la década de los años noventa», en Cárdenas, M. (coord.) *El crecimiento económico en América Latina. Teoría y práctica*. Bogotá: TM Editores/Fedesarrollo.

- Fanelli, J.M. y Frenkel, R. 1997. *The Argentine Experience with Stabilization and Structural Reform*, Universidad de Palermo/CEDES.
- Flood, C.V.de, (coord.). 1994. *El gasto público social y su impacto distributivo*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- French-Davis, R. 1996. «Políticas macroeconómicas para el crecimiento», *Revista de la CEPAL*, No 60, diciembre.
- Hofman, A. 1996. *Latin American Economic Development in the 20th Century*. (PhD Thesis)
- INDEC. 1990. *La Pobreza Urbana en Argentina*. Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. 1996. *The Long-term Development Process of Manufacturing Industry in Argentina*. Paper presented to the Workshop on the Economic History of Latin America in the 20th Century, Oxford
- Márquez, G.y Morley, S. 1997. *Poverty and the Employment Problem in Argentina*. SOC97-103. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Morley, S. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America. The impact of adjustment and recovery in the 1980s*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Santiere, J.J. 1989. *Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso*. Buenos Aires: Programa de Estudios sobre Política Tributaria.
- Székely, M.1996. *Explaining Changes in Poverty: some Methodology and its Application to Mexico*.

ANEXO

El método de desagregación de los cambios en los indicadores de pobreza

Se describe aquí el método utilizado para cuantificar la importancia de los factores asociados a la evolución de la pobreza. El mismo apunta a desagregar los cambios en las medidas de pobreza en varios efectos. En primer lugar, se plantea una desagregación entre dos impactos: por un lado, el que produce las alteraciones en la composición de los hogares, según las diversas dimensiones consideradas; por el otro, el que se deriva de las modificaciones en el índice (incidencia, P1 o P2) que se han registrado en el conjunto de hogares de cada categoría considerada ⁴⁸.

Considérese el índice de pobreza P,

$$P = P(z, \mu, \sigma),$$

⁴⁸ Esta desagregación es similar a la planteada por Morley (1995).

donde z es la línea de pobreza, representa el ingreso medio y es el parámetro de la distribución o dispersión del ingreso. El índice se puede expresar como

$$P = \sum_j s_j P_j(z, \mu_j, \sigma_j),$$

donde j son las categorías de una característica o dimensión del hogar (grupo socioeconómico o nivel educacional del jefe, por ejemplo) que se considera relevante para el análisis de la pobreza.

$s_j P_j$ representa, entonces, la contribución de cada sector « j » al indicador de pobreza total ya que:

$$P_t - P_{t-1} = \sum (s_{j,t} P_{j,t} - s_{j,t-1} P_{j,t-1}) \quad [1]$$

Como

$$s_{j,t} P_{j,t} - s_{j,t-1} P_{j,t-1} = (s_{j,t} - s_{j,t-1}) P_{j,t-1} + s_{j,t-1} [P_{j,t} - P_{j,t-1}] + \text{interacción}_j \quad [2]$$

es posible desagregar [1]

$$P_t - P_{t-1} = \sum (s_{j,t} - s_{j,t-1}) P_{j,t-1} + \sum s_{j,t-1} [P_{j,t} - P_{j,t-1}] + \text{interacción}_j \quad [3]$$

El primer componente refleja los cambios que resultan de transformaciones en el peso relativo de los estratos del atributo considerado, mientras que el segundo elemento cuantifica el impacto de los cambios en el indicador de pobreza que se producen al interior de los estratos⁴⁹. La expresión [2] permite desagregar la contribución de cada estrato entre esos dos factores.

En segundo lugar, se procede a desagregar los cambios en el indicador de pobreza de cada estrato « j » siguiendo el enfoque planteado por Székely (1996), según el cual:

$$[P_{j,t} - P_{j,t-1}] = [Y_j + B_j + W_j + \text{interacción}_j] \quad [4]$$

donde

$$Y_j = P(z, \mu_{j,t}^h, \sigma_{j,t-1}) - P(z, \mu_{j,t-1}, \sigma_{j,t-1})$$

es el efecto que produce el aumento en el ingreso medio global de los hogares ya que

$$\mu_{j,t}^h = \mu_{j,t-1} (1 + (u_t^* / \mu_{t-1}^*))$$

donde u^* hace referencia al ingreso promedio global (esto es, $u_t^* = \sum s_{j,t} \mu_{j,t}$)

49 Székely (1996) plantea una desagregación exacta, esto es, sin término interacción, ya que toma las ponderaciones de diferentes periodos (por ejemplo, $s_{j,t}$ en el segundo término del miembro de [2] y [3]).

Por su parte,

$$B_j = P(z, \mu_{j,t}, \sigma_{j,t-1}) - P(z, \mu_{j,t}^h, \sigma_{j,t-1})$$

refleja el impacto sobre la pobreza del grupo de los cambios en su ingreso medio respecto de los que se registraron en el ingreso promedio global. Informa, entonces, sobre los efectos de las variaciones de ingresos entre grupos.

Finalmente,

$$W_j = P(z, \mu_{j,t-1}, \sigma_{j,t}) - P(z, \mu_{j,t-1}, \sigma_{j,t-1})$$

cuantifica el impacto de los cambios en la distribución del ingreso dentro del grupo.

En resumen, considerando [2] y [4]

$$s_{j,t} P_{j,t} - s_{j,t-1} P_{j,t-1} = \text{efecto composición}_j + Y_j + B_j + W_j + \text{interacción}_j \quad [5]$$

La expresión anterior resume la manera de desagregar los cambios en la contribución de cada estrato al indicador de pobreza de los hogares. Es posible, de acuerdo a los mismos criterios, desagregar los cambios en el índice de pobreza global. En efecto,

$$P_t - P_{t-1} = \sum (s_{j,t} - s_{j,t-1}) P_{j,t-1} + \sum s_{j,t-1} Y_j + \sum s_{j,t-1} B_j + \sum s_{j,t-1} W_j + \text{interacción}^{50} \quad [6]$$

Fuentes de información

La descomposición de los cambios en la pobreza debería realizarse sobre una matriz de contabilidad social que clasificara a los perceptores de ingresos de acuerdo al sector productivo al cual pertenecen y a los tipos de ingresos que perciben. Ello posibilitaría tener en cuenta los impactos macroeconómicos sobre los factores de la producción –sus contingentes y remuneraciones– y los cambios en la estructura productiva.

Lamentablemente, no resulta posible, dados los alcances de esta investigación, la construcción de una matriz de contabilidad social para Argentina. El sistema de cuentas nacionales sólo ofrece estimaciones de los agregados macroeconómicos básicos –los de la cuenta de producción, fundamentalmente– sin que se disponga de estimaciones sobre la distribución funcional o por tipo de ingresos. A su vez, el uso de la EPH para estimar la cuenta de los hogares y desagregar algunas de sus partidas enfrenta serias dificultades, como la cobertura geográfica y urbana, y los problemas de subregistro de ingresos, que hacen sumamente laborioso cualquier ejercicio en esta dirección.

50 Debe tenerse en cuenta que la interacción de la ecuación *6* refleja simultáneamente la derivada de *3* y de *4*.

En consecuencia, el análisis se realiza exclusivamente sobre la base de los datos de la EPH. Ella permite, como ya se ha visto, identificar grupos sociocupacionales definidos, de manera combinada, por la rama de actividad y la categoría ocupacional. Esta última (asalariados, no asalariados⁵¹) se halla asociada, en general a diferentes tipos de ingreso (salarios, superávit de explotación de las unidades productivas); en el caso de los no asalariados –en su gran mayoría trabajadores por cuenta propia o microempresarios– su ingreso es mixto en la medida en que remunera tanto su trabajo personal como al capital involucrado en su actividad, aunque entre los estratos de menores ingresos predomina ampliamente el primer componente, por lo que constituye en buena medida una «remuneración al trabajo independiente». En algunos sectores –como la construcción o el servicio doméstico– no se ha efectuado la discriminación por categoría ocupacional, ya que ésta no es una distinción clara en esas actividades y está inadecuadamente indagada en la encuesta de hogares. La clasificación identifica, así mismo, los pasivos que perciben ingresos del sistema de seguridad social y otros inactivos, que principalmente son perceptores de transferencias entre los hogares.

Línea de bajos ingresos individuales

Para identificar a los perceptores individuales (incluidos los desocupados) de ingresos absolutos bajos, de manera consistente con la norma de pobreza a nivel del hogar –aunque, en los hechos, algunos de tales perceptores puedan no pertenecer a hogares pobres– se especificó que un receptor del hogar «i» se clasifica como «de bajo ingreso absoluto» si su ingreso es menor que $[LPae * AE_i] / [perceptores_i + desocupados_i]$, donde LPae es la línea de pobreza por adulto equivalente, AE es la cantidad de adultos equivalentes del hogar «i» y el denominador es la suma de la cantidad de perceptores y desocupados de ese hogar «i».

Si se clasifican los individuos activos y receptores pasivos de acuerdo con este umbral de ingreso mínimo, la incidencia (porcentaje) de bajos ingresos absolutos entre los receptores, en cada uno de las observaciones realizadas, es la siguiente, en comparación con la incidencia de pobreza entre los hogares:

51 Comprende "trabajadores por cuenta propia" y "patrones", pero éstos últimos no se pueden considerar por separado porque, dado su escaso número -particularmente, al ser subclasificados por sector-, su estimación está sujeta a un excesivo error muestral.

Años	Incidencia de bajos ingresos individuales ⁵²	Incidencia de pobreza entre los hogares (%)
1974	4.9	3.4
1980	4.2	3.4
1986	8.7	6.7
1991	11.7	9.6
1994	15.7	9.8
1996	21.8	14.2

La evolución de ambas incidencias es similar hasta 1991, registrándose una importante discrepancia entre 1991 y 1994, para volver a evolucionar paralelamente en el período siguiente. En buena medida, la discrepancia señalada obedece al incremento del desempleo, en circunstancias en que se computa individualmente –con ingreso nulo– a los desocupados.

Cuadro A.1 Incidencia de la pobreza según diferentes características de los hogares
(% del total de hogares)

Características	Pobreza absoluta						Pobreza relativa					
	1974	1980	1986	1991	1994	1996	1974	1980	1986	1991	1994	1996
Total	3.4	3.4	6.7	9.6	9.8	14.2	12.4	13.9	17	17.4	18.8	20.7
<i>Tamaño del hogar</i>												
1 o 2	4.6	2.3	2.5	3.9	6.7	7.8	8.5	8.5	12.4	11.2	10.4	11.1
3 o 4	2.6	3	5.9	8.2	7.5	11.4	11.3	13	13.8	14	15.9	17.8
5 o 6	2	3.6	12.6	18.6	14.8	21.2	17.8	21	25.2	29.4	31.7	34
Más de 6	7	15.5	27.9	31.6	34.6	54.8	35.4	41.9	53.6	48.1	58.2	65.3
<i>Edad del jefe del hogar</i>												
Hasta 30	2.8	3.7	10.3	11.5	10.5	15.2	10.6	16.1	19.8	18.7	20.8	22.2
31 a 45	2.7	4.5	9.4	11.8	12.1	19	15.6	20.8	20.4	20.8	25.5	26.4
46 a 65	3	2.7	5.3	9.5	8.7	14.6	10.6	9.7	12.8	15.2	15.6	20.5
66 y más	6.2	3	3	5.2	7.9	6.8	12.2	10.3	17.5	15	12.7	12.8
<i>Género del jefe del hogar</i>												
Varones	2.4	3.4	7.1	10.7	10.6	15	11.4	14.7	18.7	20.1	20.7	22.1
Mujeres	8.1	3.5	5.2	5.7	7.2	12	17.3	10.6	10.4	8.8	12.6	16.6
<i>Nivel educativo del jefe del hogar</i>												
Hasta primario incompleto	5.4	5.5	11.7	17	16.7	26.5	19.1	21.1	27.9	26.3	29.8	36.1
Primario completo	3.3	3.8	7.2	11.3	13.4	19.2	12.2	16.5	19.7	23.1	25.5	28.7
Secundario incompleto	1.9	2.6	5.3	6.7	6.8	14.6	8.7	9.6	14.7	12.9	15.5	22.7
Secundario completo	1.2	0.9	3.2	4.7	5.2	4.2	4	3.9	7.2	9.5	9.5	6.4
Superior o universitario	1.3	0	1.6	3	1.6	3	3	1.5	2.8	4.2	3.6	3.6
<i>Actividad del jefe del hogar</i>												
Desocupados 15 y más	16.2	8.6	39.3	38.9	35.4	49	35	17.1	56.1	43.4	49.2	59.2
Asal.	1.2	3.1	6.4	9.4	5.9	10.7	10.1	17.1	15.6	16.9	16.1	17.2
No asalariados	1.9	2.4	4.9	6.9	7.8	12	9.4	7	11.8	11.2	15.5	16.2
Serv.doméstico	6	11.2	7.7	19.5	11.9	24.9	26.8	29.5	19.5	23.5	24.6	35.8
Percep.inactivos	1.3	1.7	2.9	6.2	8.2	6.5	8.5	9.5	16.7	16.9	14.6	13.2
Otros inactivos	41.2	26.6	38.4	39.7	37.5	38.7	58.5	47	47.9	55.1	48.3	42.1
<i>Grupo socioeconómico del jefe del hogar</i>												
Asalariados industria	1.4	4.3	9.2	12.4	10.8	16.4	11.5	19.4	19.7	21.6	23.5	25.4
Asalariados servicios	0.7	1.6	4.5	7.9	5.9	10.3	7.9	13.8	13.1	14.2	14.8	16.6
Ocupados construcción	3.6	5.5	18.6	18	21.1	35.9	16.2	19.8	33.3	26.3	36.2	45.2
Ocupados serv. Doméstico	6	11.4	8.4	21	18.3	31.7	26.8	30	20.8	25	30.5	40.8
Cta.propia y patronos no prof. Industrial.	2.7	2.5	3.1	2.7	10.3	21.7	8.9	6.8	8.5	10.4	18.4	22.9
Cta.propia y patronos no prof. Servicios.	1.2	1.9	4.9	6.7	7.9	17	9.3	6.5	10.4	9.6	15.6	21.4
Cta.propia y patronos profesional	2	1	1.5	2.2	0	0	3.8	1	3.6	2.2	0	1
Inactivos jubilados	1	1.8	2.7	6	7.8	6.6	7.5	9.3	16.8	16.9	13.7	13.1
Otros perceptores inactivos	33	18.4	30	31	33.4	27.6	50.5	36.9	38.5	43.8	45.7	33.2

Cuadro A.2. Indicadores sobre género

	1974	1980	1986	1991	1994	1996
Ingresos de perceptoras mujeres relativos al de perceptores varones (ingreso de varones =100)						
<i>Promedio</i>						
Calculado con promedio efectivo de los ingresos	57.6	58.8	57.4	61.9	66.3	64.8
Calculado con promedio simple de los ingresos de los grupos	59	67.4	60.5	72.3	79.3	73
Asalariados en industria	62.6	63	66.8	74.7	87.5	67.2
Asalariados en servicios	77.5	73.8	71.5	72	78.8	79.9
Ocupados en construcción	84.8	151.1	65.8	131.2	76.2	77.2
Ocupados en servicio doméstico	60.6	71.7	68.9	96.4	92.2	114.8
No asalariados no profesionales en Industria	36.3	45.3	58.7	48.1	94.6	38.3
No asalariados no profesionales en Servicios	53.5	72	52.2	60.7	70.1	59.5
No asalariados profesionales	31.9	47.3	49.9	51.5	80.1	82.3
Desocupados	64.8	52.1	74.6	123.4	84.3	67.8
Inactivos jubilados	70.6	71.7	80.9	80.5	68.3	70.1
Otros inactivos	148.1	90.1	74.5	122.9	60	119.9
Ingreso total por adulto equivalente de hogares con jefes mujeres Relativo al de hogares con jefes varones (Ingreso por adulto equivalente de hogares con jefes varones =100)						
<i>Total de hogares</i>						
Total	106	116.1	111.5	118.8	126	106.7
Con edades entre 15 y 49 años	99.6	102.9	105.6	122.9	146.8	109
<i>Pobres absolutos</i>						
Total	55.1	78.7	84	100.8	89.5	89.4
Con edades entre 15 y 49 años	64.1	104.2	89	107.1	82.1	89.7
<i>Pobres relativos</i>						
Total	99.4	102.2	101.6	99.4	98	99
Con edades entre 15 y 49 años	96.9	106.1	100.8	98.7	98.2	96.9
<i>No pobres</i>						
Total	115.1	99.6	106.9	110.3	123.3	109.4
Con edades entre 15 y 49 años	114.5	106.2	104.4	122.3	160.1	121.3
Proporción del ingreso del hogar aportado por perceptoras mujeres (%)						
Total de hogares	35.6	25.6	27.7	30.4	31.9	32
<i>Tasas de desempleo (%)</i>						
Total	2.7	2	4.6	5	13.4	19
Varones	1.8	1.8	4.3	5	11.7	16.6
Mujeres	4.6	2.6	5.1	5.1	16.1	22.6
<i>Tasa de actividad (%)</i>						
Total	40.6	39.4	40	40.8	43.1	44.9
Varones	58.7	55.2	53.7	55.1	56.2	56.6
Mujeres	24.8	24.7	27.5	28	31.2	34.2

Cuadro A.3. Desagregación de los cambios en la incidencia de pobreza

Características	1974-91						1991-94						1994-96						
	Absoluta			Relativa			Absoluta			Relativa			Absoluta			Relativa			
	Total	Composición	Incidencia específica	Total	Composición	Incidencia específica	Total	Composición	Incidencia específica	Total	Composición	Incidencia específica	Total	Composición	Incidencia específica	Total	Composición	Incidencia específica	
Tamaño del hogar																			
1 o 2	-0.043	0.254	-0.257	1.564	0.472	0.944	0.979	-0.105	1.161	-0.585	-0.304	-0.301	0.454	0.038	0.410	0.330	0.060	0.266	
3 o 4	1.786	-0.211	2.451	0.069	-0.913	1.205	-0.087	0.197	-0.266	1.025	0.336	0.645	1.536	0.015	1.513	0.762	0.032	0.726	
5 o 6	2.982	0.029	2.716	2.311	0.254	1.891	-0.527	0.198	-0.684	0.759	0.312	0.422	0.788	-0.295	1.211	-0.246	-0.633	0.432	
Más de 6	1.421	0.078	1.071	1.091	0.393	0.556	-0.087	-0.233	0.168	0.124	-0.354	0.553	1.624	0.422	0.956	1.133	0.709	0.337	
Total	6.148	0.150	5.981	5.035	0.206	4.597	0.278	0.057	0.379	1.323	-0.010	1.319	4.402	0.180	4.090	1.978	0.168	1.761	
Edad del jefe del hogar																			
Hasta 30	1.037	-0.045	1.218	0.839	-0.169	1.135	-0.333	-0.232	-0.120	-0.155	-0.379	0.267	0.639	0.104	0.490	0.366	0.205	0.146	
31 a 45	3.048	0.065	2.764	2.075	0.376	1.574	0.075	0.003	0.072	1.513	0.005	1.507	1.861	-0.259	2.269	-0.259	-0.547	0.309	
46 a 65	1.926	-0.191	2.544	0.795	-0.687	1.781	0.082	0.374	-0.260	0.729	0.597	0.118	2.024	-0.048	2.104	1.638	-0.086	1.752	
66 y más	0.137	0.350	-0.160	1.326	0.692	0.476	0.453	-0.101	0.605	-0.764	-0.288	-0.520	-0.121	0.136	-0.238	0.233	0.219	0.013	
Total	6.148	0.178	6.366	5.035	0.212	4.966	0.278	0.044	0.297	1.323	-0.065	1.372	4.402	-0.068	4.626	1.978	-0.210	2.220	
Género del jefe del hogar																			
Varones	6.206	-0.150	6.872	5.973	-0.707	7.222	-0.068	0.001	-0.069	0.436	0.001	0.434	3.071	-0.174	3.316	0.746	-0.339	1.108	
Mujeres	-0.059	0.505	-0.415	-0.938	1.077	-1.483	0.346	0.000	0.346	0.887	-0.001	0.888	1.332	0.118	1.134	1.232	0.206	0.959	
Total	6.148	0.355	6.458	5.035	0.370	5.738	0.278	0.000	0.277	1.323	0.001	1.322	4.402	-0.056	4.451	1.978	-0.133	2.068	
Nivel educativo del jefe del hogar																			
Hasta primario incompleto	1.406	-0.777	3.867	-1.416	-2.761	2.382	-0.528	-0.471	-0.067	-0.176	-0.727	0.646	1.363	-0.126	1.563	0.735	-0.224	1.007	
Primario completo	3.087	0.083	2.799	4.361	0.309	3.775	0.844	0.046	0.790	1.027	0.093	0.924	1.485	-0.474	2.161	0.193	-0.900	1.206	
Secundario incompleto	0.765	0.028	0.666	0.764	0.128	0.574	0.006	0.003	0.002	0.401	0.007	0.393	1.406	0.098	1.195	1.435	0.223	1.106	
Secundario completo	0.557	0.056	0.340	0.973	0.186	0.534	0.149	0.067	0.074	0.128	0.136	-0.008	-0.156	0.002	-0.157	-0.481	0.003	-0.483	
Superior o universitario	0.332	0.074	0.155	0.353	0.172	0.108	-0.194	0.027	-0.208	-0.057	0.037	-0.089	0.304	0.045	0.219	0.096	0.100	-0.004	
Total	6.148	-0.536	7.827	5.035	-1.965	7.373	0.278	-0.328	0.592	1.323	-0.454	1.867	4.402	-0.455	4.980	1.978	-0.797	2.832	
Actividad del jefe del hogar																			
Desocupados 15 y más	0.578	0.157	0.202	0.495	0.338	0.076	1.489	1.707	-0.065	-0.271	1.907	0.108	2.033	0.856	0.849	2.058	1.191	0.625	
Asal.	3.888	-0.023	4.071	3.062	-0.197	3.393	-1.989	-0.539	-1.649	-2.227	-0.972	-0.403	2.105	0.067	1.984	0.671	0.183	0.474	
No asalariados	0.889	-0.028	0.992	0.185	-0.141	0.353	0.329	0.139	0.171	1.103	0.227	0.789	0.472	-0.257	0.869	-0.383	-0.510	0.152	
Serv.domestico	0.255	-0.021	0.324	-0.163	-0.095	-0.080	-0.153	0.004	-0.156	0.028	0.005	0.022	0.347	0.037	0.270	0.343	0.076	0.232	
Percep.inactivos	1.412	0.063	1.110	2.726	0.415	1.901	0.465	-0.075	0.564	-0.829	-0.204	-0.653	-0.464	-0.020	-0.448	-0.388	-0.036	-0.356	
Otros inactivos	-0.875	-0.836	-0.070	-1.271	-1.186	-0.155	0.138	0.202	-0.054	0.077	0.280	-0.169	-0.091	-0.122	0.034	-0.322	-0.157	-0.185	
Total	6.148	-0.689	6.630	5.035	-0.866	5.489	0.278	1.439	-1.189	1.323	1.242	-0.305	4.402	0.561	3.558	1.978	0.748	0.941	
Grupo socioeconómico del jefe del hogar																			
Asalariados industria	1.732	-0.108	2.662	0.834	-0.859	2.450	-0.610	-0.395	-0.265	-0.417	-0.686	0.333	0.548	-0.138	0.757	-0.075	-0.300	0.248	
Asalariados servicios	2.110	0.050	1.554	2.380	0.554	1.377	-0.562	0.010	-0.569	0.192	0.017	0.174	1.547	0.170	1.252	0.989	0.426	0.512	
Ocupados construcción	1.007	0.003	0.992	0.714	0.014	0.692	0.384	0.147	0.211	0.982	0.215	0.687	1.315	0.097	1.150	0.908	0.167	0.700	
Ocupados serv. Doméstico	0.294	-0.019	0.361	-0.124	-0.085	-0.045	0.006	0.073	-0.058	0.221	0.087	0.115	0.466	0.079	0.329	0.428	0.132	0.252	
Cta.prop.y patrones. no prof.ind.	-0.029	-0.029	0.001	-0.047	-0.095	0.064	0.236	-0.003	0.246	0.241	-0.010	0.258	0.226	-0.063	0.358	0.004	-0.111	0.143	
Cta.prop.y patrones. no prof.serv.	0.550	-0.015	0.634	-0.093	-0.116	0.027	0.264	0.118	0.125	0.897	0.169	0.622	0.790	-0.146	1.105	0.305	-0.288	0.701	
Cta.prop.y patrones profesional	0.008	0.005	0.003	-0.022	0.009	-0.027	-0.042	0.019	-0.042	-0.042	0.019	-0.042	0.000	0.000	0.000	0.031	0.000	0.027	
Nuevos trabajadores	-0.062	-0.062	-0.062	-0.062	-0.062	-0.062	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.013	0.098	0.000	0.019			
Inactivos jubilados	1.359	0.052	1.055	2.844	0.384	1.986	0.390	-0.064	0.473	-0.990	-0.181	-0.843	-0.322	-0.044	-0.285	-0.212	-0.077	-0.138	
Otros perceptores inactivos	-0.821	-0.750	-0.117	-1.849	-1.147	-0.394	0.212	0.116	0.087	0.238	0.164	0.067	-0.233	-0.002	-0.231	-0.498	-0.003	-0.496	
Total	6.148	-0.874	7.080	5.035	-1.406	6.067	0.278	0.022	0.208	1.323	-0.205	1.370	4.402	-0.047	4.448	1.978	-0.056	1.969	

Cuadro A-4. Indicadores macroeconómicos

Variables	1974-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>a) Variación porcentual anual, salvo indicación en contrario</i>																	
1. Producto interno bruto ¹	1.8	-5.4	-3.2	4.1	2.0	-7.0	7.1	2.5	-2.0	-7.0	-1.3	10.5	10.3	6.3	8.5	-4.6	4.3
1.1 Agropecuario	0.7	3.0	5.7	1.6	0.1	-1.9	0.3	-3.0	8.2	-8.6	8.4	4.3	-1.0	3.1	3.6	2.0	1.6
1.2 Industria	-0.6	-12.0	-2.7	7.4	2.6	-9.9	11.4	1.0	-4.5	-7.8	-2.3	9.9	10.2	5.1	6.2	-6.7	5.2
1.3 Construcción	4.4	-12.2	-9.6	-1.5	-11.1	-14.9	20.0	14.5	-2.9	-24.5	-16.2	25.4	16.9	11.2	15.2	-10.5	1.0
1.4 Servicios básicos	2.5	-4.0	2.9	4.5	7.0	-1.0	6.6	3.9	-3.3	-2.2	-0.2	8.3	11.6	6.9	9.6	1.8	5.5
1.5 Otros servicios	3.0	-1.2	-3.3	2.3	2.3	-6.1	5.5	2.0	-2.0	-5.1	-2.1	10.3	9.8	6.4	9.4	-3.3	4.3
2. Producto por habitante ¹	0.1	-6.8	-4.5	2.6	0.6	-8.3	5.7	1.2	-3.2	-8.2	-2.5	9.2	9.0	5.0	7.2	-5.7	3.1
3. Ingreso bruto nacional ¹		-5.3	-5.5	3.4	2.8	-8.1	6.7	2.5	-1.2	-7.3	-1.3	11.1	11.0	7.1	8.9	-4.4	3.8
4. Términos del intercambio	-2.4	7.0	-16.0	0.1	9.7	-14.6	-13.8	-0.3	11.1	2.3	-1.1	6.2	2.4	1.7	1.2	0.6	8.0
5. Precios relativos ¹																	
5.1 Agrop./Industria	-32.7	-12.3	27.0	-1.9	1.7	-16.1	23.1	8.6	-5.6	-0.9	-10.6	-2.1	6.7	-1.1	-3.7		
5.2 Construcción/Industria	7.1	-7.1	-9.9	13.7	6.0	-5.7	5.1	-4.4	-5.8	8.9	0.5	6.1	12.9	12.4	6.7		
5.3 Serv. básicos/Industria	-2.5	2.1	-32.9	7.3	8.2	4.6	9.2	-4.5	1.4	-24.0	35.4	12.8	9.9	-3.4	7.3		
5.4 O. Serv./Industria	8.4	-7.0	-14.6	10.1	5.4	-1.7	17.1	-1.4	-8.7	-17.7	37.0	23.8	16.0	0.2	1.0		
6. Nivel de precios (% mensuales eq.)																	
6.1 IPC - N. General	9.3	7.2	9.9	15.0	18.8	14.1	5.1	8.8	14.1	38.6	24.9	5.2	1.3	0.6	0.3	0.1	-
6.2 IPC - Alimentos	9.2	7.4	10.1	14.6	19.1	13.7	5.3	8.6	14.5	38.3	23.9	5.2	1.4	0.7	0.1	0.1	-0.1
6.3 IPM	9.7	8.8	12.7	14.8	17.4	13.6	3.9	9.0	14.9	39.6	20.1	3.8	0.2	-	0.5	0.5	0.2
7. Tipo de cambio real																	
7.1 de las exportaciones ²	-20.2	20.2	55.0	-5.1	-13.1	5.0	5.8	22.2	6.0	10.3	-30.1	-16.7	-7.0	-4.5	5.9	11.0	2.3
7.2 libre o paralelo ³		75.9	121.6	5.3	-10.9	2.8	-19.8	14.6	-	46.6	-51.0	-36.0	-14.4	-6.0	-1.6	-0.6	2.0
8. Salario real industrial ⁴	-15.0	-5.0	-13.5	14.8	24.5	-6.4	-0.3	-9.9	-3.2	-19.1	4.7	1.4	1.3	-1.4	0.8	-1.1	-
9. Tasas de interés real (anualizadas)																	
9.1 Pasivas		2.4	-29.0	-27.4	-43.7	-15.4	-15.4	-14.4	-	-59.8	-25.2	-10.4	-3.8	3.4	4.3	10.6	7.4
9.2 Activas		25.3	-21.2	-19.3	-35.3	2.4	-1.2	-2.4	26.8	-52.9	81.9	43.6	12.5	14.3	17.2	23.5	19.6

Cuadro A-4 (Continuación)

Variables	1974-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>b) Porcentajes del PIB</i>																	
10. Oferta y demanda globales ⁵																	
10.1 Importaciones	10.6	7.4	6.5	5.8	4.8	6.3	6.3	7.6	6.2	6.6	4.6	6.1	8.3	8.2	9.2	8.6	9.8
10.2 Exportaciones	10.8	6.9	9.1	9.1	7.6	11.7	8.2	7.9	9.5	12.9	10.4	7.8	6.7	6.2	6.7	8.6	9.4
10.3 Inversión bruta interna	22.0	22.7	21.8	20.9	20.0	17.6	17.5	19.6	18.6	15.5	14.6	14.6	16.7	18.4	20.0	18.0	
10.4 Consumo ⁶	77.9	77.8	75.7	75.8	77.2	76.9	80.7	80.1	78.0	78.0	80.2	83.7	84.9	83.6	82.6	82.0	
11. Balance de pagos																	
11.1 Saldo bienes y servicios	0.2	-0.6	2.3	2.9	2.5	5.1	1.5	0.2	3.0	5.7	5.6	1.5	-1.7	-2.1	-2.6	-	-0.3
11.2 Ingreso neto de factores	-1.3	-2.3	-4.7	-5.3	-4.5	-6.2	-4.3	-4.3	-4.4	-7.1	-3.1	-2.3	-1.1	-1.0	-1.0	-1.1	-1.3
11.3 Saldo en cuenta corriente	-1.1	-2.9	-2.3	-2.4	-2.0	-1.1	-2.8	-4.1	-1.3	-1.4	3.2	-0.3	-2.5	-2.8	-3.4	-0.9	-1.5
11.4 Saldo cuenta de capital	2.4	0.7	-2.4	-2.8	0.2	0.1	0.7	-	0.2	-9.3	-3.6	-0.1	3.3	3.9	3.2	0.1	2.9
12. Sector público																	
12.1 Recursos tributarios ⁷		14.9	12.7	11.4	12.2	17.0	17.0	16.1	15.2	12.9	12.4	14.2	16.6	18.4	16.9	16.4	14.9
12.2 Prestaciones Seg.Social ⁸		6.1	4.8	5.1	5.0	5.6	5.5	5.8	5.9	4.2	4.7	5.0	5.3	4.9	5.4	5.6	5.2
12.3 Déficit		10.0	10.3	9.4	8.0	4.5	3.5	5.3	6.1	4.3	2.9	2.5	0.1	-0.8	0.5	1.4	
12.4 Déficit primario		4.3	3.2	5.7	4.7	0.4	0.7	2.7	4.1	0.8	1.5	1.7	2.2	3.4	1.0	0.5	
13. Balance ahorro-inversión ⁹																	
13.1 Ahorro externo		2.6	2.1	1.9	2.1	0.5	2.3	3.8	0.7	1.4	-2.0	1.5	3.9	4.3	5.2	2.6	
13.2 Ahorro nacional		20.0	19.7	19.0	17.9	17.0	15.1	15.7	17.9	14.2	15.2	12.8	12.4	14.0	15.0	15.1	
13.3 Ahorro público		-2.8	-4.7	-3.6	-2.9	0.6	1.9	-	-2.0	-0.4	-2.6	-1.7	-	1.2	0.2	-	
13.4 Ahorro privado		22.8	24.4	22.6	20.8	16.4	13.3	15.7	19.9	14.5	17.8	14.5	12.4	12.8	14.8	15.1	

Fuentes: CEPAL, División de Desarrollo Económico y Oficina de Buenos Aires; CEDES.

1. 1974/80: estimaciones a precios constantes de 1970; 1981 en adelante: estimaciones a precios constantes de 1986.

2. Promedio de los índices del tipo de cambio real de la moneda nacional con respecto a las monedas de los principales países con que Argentina tiene intercambio comercial, ponderados por la importancia relativa de las exportaciones hacia esos países. En los cálculos se han usado preferentemente índices de precios mayoristas. Para la deflación se utilizó el IPC argentino.

3. Tipo de cambio libre o paralelo, deflactado por el IPC argentino y ajustado por la variación de precios en los Estados Unidos (1974/85: según el índice de precios mayoristas; 1986 en adelante: según el IPC).

4. 1974/80: salario medio de la encuesta industrial del INDEC. A partir de 1981: salario medio anual y permanente en la industria, suma de valores básicos, horas extras, premios y bonificaciones. Variaciones resultantes de la encuesta de FIEL a establecimientos.

5. Relaciones derivadas de las cuentas nacionales, a precios corrientes. Para 1974/80, basadas en las estimaciones a precios constantes de 1970.

6. A partir de 1988, incluye variación de existencias.

7. Hasta 1988: sector nacional no financiero, consolidado (CEDES); 1989 en adelante: sector público nacional no financiero, consolidado (CEPAL). Incluye contribuciones a la seguridad social.

8. CEPAL.

9. 1981/89: Damill y Fanelli (1994); 1990/95: Fanelli y Frenkel (1997).

Cuadro A.5. Descomposición de los cambios en la incidencia de la pobreza absoluta por grupo socioeconómico del jefe

	Total	Composición	Ingreso medio	Intergrupo	Intragrupo	Interacción
1974-80						
TOTAL	-0.0104	-0.6140	0.2072	-0.0073	-0.5000	0.9038
Asalariados en industria	0.4614	-0.0720	0.0307	0.0702	0.2248	0.2077
Asalariados en servicios	0.2076	0.0031	0.0758	0.0000	0.0852	0.0434
Ocupados en construcción	0.2500	0.0519	0.0267	0.0267	0.0261	0.1185
Ocupados en servicio doméstico	0.0948	-0.0164	0.0364	0.0267	0.0280	0.0200
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	-0.0268	-0.0214	0.0000	0.0000	-0.0434	0.0380
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	0.0436	0.0059	0.0374	-0.0374	0.0362	0.0015
Cuenta propias y patrones profesionales	-0.0073	0.0203	0.0000	0.0000	-0.0173	-0.0102
Desocupados	-0.0775	-0.0126	0.0000	-0.0624	-0.0711	0.0686
Inactivos jubilados	0.2544	0.0553	0.0000	0.0000	-0.0816	0.2806
Otros inactivos	-1.2105	-0.6281	0.0000	-0.0312	-0.6870	0.1358
1980-86						
TOTAL	3.2891	-0.0767	2.0642	0.5981	0.4394	0.2640
Asalariados en industria	0.6126	-0.0796	0.5924	0.1032	0.0632	-0.0666
Asalariados en servicios	0.5876	0.0629	0.5297	0.0000	0.0584	-0.0633
Ocupados en construcción	0.4556	-0.1331	0.2529	0.3087	0.1209	-0.0938
Ocupados en servicio doméstico	-0.0210	0.0861	0.1024	0.0000	-0.1426	-0.0669
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	-0.0384	-0.0066	0.0000	-0.0301	-0.0059	0.0043
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	0.3217	-0.0021	0.1219	-0.0298	0.1119	0.1197
Cuenta propias y patrones profesionales	0.0055	-0.0051	0.0000	0.0000	-0.0271	0.0377
Desocupados	0.8807	0.1386	0.0000	0.0677	0.1351	0.5392
Inactivos jubilados	0.2402	-0.0042	0.1664	0.0488	-0.1085	0.1377
Otros inactivos	0.2446	-0.1337	0.2986	0.1296	0.2340	-0.2839
1986-91						
TOTAL	2.8689	-0.0906	1.8150	0.7459	1.0601	-0.6615
Asalariados en industria	0.5129	0.0012	0.3247	0.0528	0.0249	0.1092
Asalariados en servicios	0.9839	0.0933	0.5877	-0.1591	0.5401	-0.0781
Ocupados en construcción	0.2509	0.0926	0.0527	0.1071	-0.0768	0.0753
Ocupados en servicio doméstico	0.0620	-0.1218	0.1452	1.0788	-0.0363	-1.0039
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	0.0363	-0.0012	0.0263	0.1601	-0.0090	-0.1399
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	0.2296	-0.0390	0.1618	-0.3223	0.4781	-0.0490
Cuenta propias y patrones profesionales	0.0098	-0.0038	0.0000	0.0468	0.0154	-0.0486
Desocupados	-0.2251	-0.2173	0.1661	-0.1117	-0.1165	0.0543
Inactivos jubilados	0.8640	-0.0029	0.3241	-0.1331	0.6230	0.0530
Otros inactivos	0.1444	0.1081	0.0264	0.0264	-0.3827	0.3663

Cuadro A.5. (Continuación)

	Total	Composición	Ingreso medio	Intergrupo	Intragupo	Interacción
			1991-94			
TOTAL	0.2776	1.2005	-2.6370	0.1022	2.6804	-1.0684
Asalariados en industria	-0.8792	-0.4773	-0.6081	0.1214	0.2458	-0.1609
Asalariados en servicios	-0.7801	-0.0607	-0.4623	-0.2499	0.3228	-0.3300
Ocupados en construcción	-0.3181	-0.0848	-0.2040	-0.3150	0.4298	-0.1442
Ocupados en servicio doméstico	-0.1883	-0.0363	-0.1179	-0.0820	0.4862	-0.4385
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	0.2037	-0.0059	-0.0463	0.0000	0.3270	-0.0710
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	0.1907	0.0870	-0.1619	0.3345	-0.1082	0.0393
Cuenta propias y patrones profesionales	-0.0424	0.0195	0.0000	0.0000	0.0056	-0.0675
Desocupados	1.4891	1.7070	-0.1682	0.2125	-0.0649	-0.1973
Inactivos jubilados	0.3899	-0.0639	-0.4547	0.0407	0.8312	0.0366
Otros inactivos	0.2124	0.1159	-0.4136	0.0399	0.2050	0.2651
			1994-96			
TOTAL	4.4022	0.5234	2.3279	0.2929	0.6705	0.5875
Asalariados en industria	0.3313	-0.1166	0.5853	0.1968	-0.0097	-0.3244
Asalariados en servicios	1.2365	0.0826	0.5335	0.0969	0.5470	-0.0235
Ocupados en construcción	0.5916	-0.0587	0.2586	0.1340	0.1221	0.1355
Ocupados en servicio doméstico	0.2646	0.0189	0.0952	0.0348	0.0177	0.0980
Cuenta propias y patrones no profesionales en industria	0.0322	-0.0687	0.0956	0.0000	0.0514	-0.0460
Cuenta propias y patrones no profesionales en servicios	0.4676	-0.1445	0.2927	0.0312	0.2486	0.0396
Cuenta propias y patrones profesionales	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Desocupados	2.0333	0.8562	0.0981	0.1682	0.2397	0.6710
Inactivos jubilados	-0.3221	-0.0437	0.2392	-0.2392	-0.2847	0.0063
Otros inactivos	-0.2328	-0.0021	0.1298	-0.1298	-0.2615	0.0308

Cuadro A.6 . Indicadores sociales

Años	Esperanza de vida al nacer (No. de años)	Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	Mortalidad materna (por 10.000 nacidos vivos)	Educación: tasas netas de asistencia		Analfabetismo (% de la población de 15 años y más)	Tasa de fecundidad ³ (por mujer)
				Nivel primario ¹	Nivel secundario ²		
1980	70.2	33.2	7	90.1	38.3	6.1	3.15
1985	71	26.2	5.9				2.96
1990	72.1	25.6	5.2				
1991		24.7	4.8	95.7	53.7	4	2.79
1995	73.1	22.2					

Fuentes: CELADE, INDEC y Ministerio de Salud y Acción Social

1. Porcentaje de personas escolarizadas en en nivel primario respecto de la población total con edade entre 6 y 12 años.
2. Porcentaje de personas escolarizadas en en nivel secundario respecto de la población total con edades entre 13 y 18 años.
3. Promedio del quinquenio que se inicia en ese año.

5. Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia

Rodney Pereira y Wilson Jiménez ¹

INTRODUCCIÓN

Los programas de ajuste y las denominadas reformas estructurales mostraron, con mayor o menor éxito, resultados similares en los países en los cuales se han aplicado: reducción de la inflación, recuperación de los equilibrios externo y fiscal y el incentivo a la producción de bienes transables mediante la liberalización de precios, tasas de interés, tipo de cambio y las regulaciones al comercio exterior.

Las primeras evaluaciones realizadas por organismos internacionales como CEPAL, OIT (PREALC), BID y muchos analistas particulares coinciden en señalar que, en el marco de la ocupación y el empleo, estos programas generaron un incremento de la desocupación en aquellos países donde existen algunas formas de seguro de desempleo; en otros casos, el efecto no se ha expresado en elevadas tasas de desocupación, sino en un incremento de ocupaciones de carácter informal, con un fuerte sesgo hacia la eventualidad y precarización de las condiciones de trabajo.

En el marco de la globalización, la fijación de los niveles salariales en el corto plazo no debería entrar en conflicto con la competitividad internacional y sus cambios tendrían que estar más asociados a los niveles de productividad que a la fijación clásica de indexación entre la inflación pasada y esperada. En tal sentido, la evolución de los ingresos debería ser más favorable en los sectores de bienes transables, y en particular para aquellas ocupaciones de mayor calificación.

Combinando estos efectos, empleo e ingresos, se deberían considerar dos momentos importantes: el primero, relacionado con las mismas políticas de ajuste, y el segundo con la maduración de las reformas estructurales. Con relación al primer momento se podría esperar mayores tasas de desempleo y/o incremento de la informalidad y una reducción de los niveles de ingresos que se reflejaría en aumentos de la pobreza. En el segundo momento debería esperarse una tendencia hacia el mejoramiento de los niveles de ocupación, reducción de la informalidad y, en ciertos sectores, incrementos reales en el ingreso y menores niveles de pobreza. Estos

¹ Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Lance Taylor, Samuel A. Morley y Enrique Ganuza, que contribuyeron a mejorar el documento final.

aspectos constituyen las hipótesis para realizar el análisis de las interrelaciones entre el comportamiento macroeconómico, el empleo y la pobreza en Bolivia entre 1980 y 1995.

El presente estudio aborda el análisis del desempeño macroeconómico y su vinculación con la desigualdad y la evolución de la pobreza e ingresos familiares. En primer término, se efectúa un análisis de los aspectos macroeconómicos en distintos períodos: En segundo lugar se incorpora un perfil y evolución de la pobreza urbana desde fines de la década de los ochenta. La tercera parte aborda la vinculación entre el empleo, la pobreza y el comportamiento macroeconómico.

La información que apoya el presente trabajo proviene de publicaciones oficiales. Los datos sobre la pobreza fueron obtenidos mediante tabulaciones especiales de la tercera y séptima rondas de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística en 1990 y 1994, cuya cobertura comprende ocho capitales de departamento y la ciudad de El Alto. No se pudo realizar esta tarea para años posteriores debido a cambios metodológicos que no permitieron la comparabilidad de la información.

ASPECTOS MACROECONÓMICOS

A partir de la década de los cincuenta en Bolivia se desarrollaron importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. Se llevó a cabo la nacionalización de la gran minería del estaño, se realizó la reforma agraria, se procuró la integración espacial del país, se diseñaron políticas para una mayor diversificación del aparato productivo, se crearon empresas públicas y se instauró el voto universal.

La nacionalización de la gran minería permitió el control de estas actividades por el Estado, que utilizó los excedentes para cumplir objetivos económicos y sociales; cabe destacar que las explotaciones de la minería mediana y pequeña continuaron en manos privadas aunque sus exportaciones estuvieron comprendidas dentro el comercio nacionalizado.

La reforma agraria constituyó una de las medidas más importantes. Tanto más por su contenido político que económico, permitió incorporar a una amplia capa de la población a las decisiones democráticas y la distribución de propiedad rural entre los campesinos de las regiones del altiplano y los valles.

La ausencia de capitales privados para el desarrollo industrial y los modelos de sustitución de importaciones propugnados por la CEPAL determinaron una fuerte presencia del Estado en la actividad económica y un conjunto de políticas de carácter protectorio. La política comercial estaba orientada a proteger la industria nacional mediante tarifas arancelarias

elevadas y diferenciadas. La política cambiaria se sustentaba en un régimen de tipo de cambio fijo y la política fiscal se basaba en diferentes tipos de subsidios e impuestos de acuerdo al sector que se deseaba favorecer.

Este modelo tuvo resultados destacables en la primera mitad de la década de los setenta, período en el cual el PIB creció a una tasa promedio anual del orden del 5.8%. Este crecimiento se evidenció en un contexto de relativa estabilidad de precios; entre 1970 y 1976 la inflación fue alrededor del 16%.

Los sectores que lideraron el crecimiento en el período referido fueron los de explotación del petróleo y gas natural, transportes y comunicaciones y las administraciones públicas. Los otros si bien acusaron una menor dinámica, lograron también importantes niveles de crecimiento.

En el sector externo, si bien la cuenta corriente mostró déficits, éstos fueron compensados por los saldos positivos de la cuenta capital que determinaron el aumento de las reservas internacionales netas. Entre 1970 y 1976 los flujos netos de capital de corto y largo plazo fueron positivos; en promedio anual los desembolsos alcanzaron US\$ 147 millones y el servicio a la deuda fue de US\$ 64 millones.

Si bien la asignación del financiamiento externo se expresó en algunos resultados económicos, su evaluación ex post determinó la baja eficiencia y calidad de la inversión pública efectuada con esos recursos. Así mismo, el crédito de fomento manejado en términos prácticamente discrecionales tendió a favorecer a fuertes grupos económicos que no siempre se orientaron hacia actividades productivas. Se destaca en este período una creciente salida de capitales.

Cuadro 1. Crecimiento y estructura del PIB (1970-1980)

(En porcentajes)

	1970-1976		1977-1980	
	Crecimiento	Estructura	Crecimiento	Estructura
PIB	5.83	100.00	1.56	100.00
Agropecuario	4.58	17.99	1.44	17.2
Petróleo y gas	16.08	2.01	-7.72	2.28
Minería	4.78	8.65	-4.71	7.59
Industria	6.83	14.79	2.76	15.68
Construcción	4.44	4.02	-4.4	4.15
Electricidad, gas y agua	7.42	1.42	8.1	1.38
Transportes y Comunic.	9.16	8.29	6.89	9.87
Comercio	3.69	16.49	0.79	14.3
Otros servicios	5.46	17.66	6.58	17.39
Administración Pública	8.34	8.68	3.21	9.51

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Bolivia

En general, si bien entre 1970 y 1976 el PIB per cápita creció en promedio al 3.3%, las actividades productivas tendieron a diversificarse en las principales ciudades y en las zonas rurales del oriente boliviano. Sin embargo, continuaron jugando un rol importante las actividades extractivas y la agricultura tradicional, que representaban más del 29% del producto.

En áreas rurales de las regiones del altiplano y de los valles, las formas de producción atrasadas permanecieron sin mayores cambios, situación que, asociada a una mayor parcelación de la tierra y políticas con sesgo desfavorable a la agricultura, determinó que las condiciones de vida de la población rural se caractericen por sus elevados niveles de pobreza. En 1976 el 99% del total de la población rural vivía en situación de pobreza.

Las condiciones en el área rural, asociadas al proceso de urbanización, propiciaron una dinámica migratoria originando un incremento de la población activa en búsqueda de ocupación. Sin embargo, el lento desarrollo de las actividades productivas en las áreas urbanas determinó que un importante segmento de la fuerza de trabajo se encontrara con reducidas posibilidades de acceder a empleos productivos, lo que causó, a su vez, el incremento de las actividades terciarias con elevados niveles de informalidad y de reducidos ingresos.

Estos aspectos configuraron una estructura ocupacional altamente diferenciada, aspecto que contribuyó a la segmentación del mercado laboral cuyas características se mantienen hasta el presente. Un primer segmento se identificaba con el denominado «sector moderno», que comprende actividades públicas y privadas, y que absorbía un poco más del 54% de la población ocupada de los centros urbanos.

Un segundo segmento, denominado «sector informal urbano» (SIU), surgió como respuesta a la reducida demanda de mano de obra del sector moderno donde se encontraba el 46% de la población ocupada urbana. Un tercer segmento, denominado «sector tradicional rural», se conformó por unidades productivas rurales y con ausencia casi total de asalariados y representaba el 48% de la fuerza de trabajo ocupada.

En 1976, el Censo Nacional de Población y Vivienda mostraba una estructura ocupacional por ramas de actividad en la que se destacaba la agricultura, que concentraba el 48% de la población económicamente activa. La industria, por su parte, absorbía el 16%, y los servicios el 32%.

En general, en los años setenta las condiciones de vida de la población boliviana no presentaban un cuadro alentador: la esperanza de vida de los bolivianos alcanzaba a 51 años, la tasa de mortalidad infantil era elevada, 151 muertes por mil niños nacidos vivos. El analfabetismo afectaba al 37% de la población mayor de quince años, con importantes diferencias entre el

área urbana (15.6%) y la rural (53%); un 78% de las viviendas no disponía de servicio sanitario y un 61% no tenía acceso al agua potable en condiciones adecuadas.

Factores para el agotamiento del modelo

Las características del modelo condujeron, con el tiempo, a una ineficiente asignación de recursos y a una insuficiente generación de ahorro interno para financiar la inversión requerida para un proceso de crecimiento sostenido.

El mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado y de aranceles y cuotas que claramente protegían a las industrias orientadas al mercado interno derivó en una menor dinámica de las exportaciones. Paralelamente, la reducción de los precios de los principales productos de exportación y un menor flujo de capitales determinaron una menor disponibilidad de recursos externos.

Los flujos netos de capital comenzaron a declinar a partir de 1978. Al mismo tiempo, el servicio de la deuda externa empezó a incrementarse (cabe destacar que la tasa Libor aumentó de 8.8% en 1978 a 16.9% en 1981). Entre 1981 y 1985, los flujos netos de capital fueron negativos registrando salidas netas promedio anual de alrededor de US\$ 120 millones hasta 1984.

Adicionalmente los términos de intercambio empeoraban: entre 1980 y 1985 se deterioraron en un 30%. Por su parte, el valor de las exportaciones declinó fuertemente, registrando en 1985 un 35% menos que al iniciar la década de los ochenta.

Entre 1980 y 1983 las reservas netas del Banco Central registraron saldos negativos debido al significativo aumento de la deuda externa de corto plazo, que tuvo que recurrir el Banco Central ante la insuficiencia de divisas de libre disponibilidad.

La falta de capacidad de pago, junto a la elevación del servicio de la deuda, condujo a una escasez de recursos externos que restringió el funcionamiento del aparato productivo y postergó las inversiones en los sectores extractivos en los cuales se encontraba la mayor capacidad de exportación.

La evolución del PIB comenzó a declinar de manera persistente a partir de 1977, para luego registrar tasas negativas de crecimiento; entre 1980 y 1985, el crecimiento promedio anual del PIB acusó una tasa negativa de 2%. El comportamiento negativo de los sectores extractivos fue determinante para la economía, no sólo por su impacto en la balanza de pagos sino también en las cuentas fiscales, debido a la alta dependencia de las finanzas del gobierno respecto a los ingresos generados por las empresas públicas así como de los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior.

En este período, el PIB de la minería se redujo, en términos acumulados, en 45 %: el valor de las exportaciones de minerales pasó de US\$ 556 millones a US\$ 285 millones en 1985, comportamiento que se explica en gran medida por la reducción de los precios internacionales y el agotamiento de los yacimientos que en el período no fueron favorecidos por nuevas inversiones.

La industria manufacturera también mostró una fuerte reducción: entre 1980 y 1985 disminuyó, en términos acumulados, en 25 % debido principalmente a la escasez de divisas y los precios controlados que deterioraban la rentabilidad empresarial. El comportamiento de las actividades agropecuarias, influido en gran medida por las condiciones climáticas, se vio afectado por una aguda sequía en 1983 que determinó una caída del 14% en su producción; este factor originó escasez de productos alimenticios impactando sobre los precios y las importaciones de bienes de consumo.

Con relación al sector público, sus ingresos totales disminuyeron de un 35% del PIB en 1982 a sólo un 21% en 1984, en tanto los gastos corrientes mostraban una fuerte inflexibilidad, determinando que el déficit aumentara de un 7% del PIB en 1981 a más del 25% en 1984. El financiamiento del déficit público se efectuó en forma creciente vía crédito doméstico que proporcionaba el Banco Central, constituyendo uno de los mecanismos de propagación de la inflación. El crédito interno aumentó en 3,4% del PIB en 1981, a casi 23% en 1984, lo que determinó que la emisión monetaria se incrementara en promedio en más de 1.700% entre 1981 y 1985.

La crisis del modelo tuvo su manifestación más evidente en los momentos de aguda restricción externa la cual determinó una fuerte contracción de la economía, elementos que alimentaron el proceso hiperinflacionario de los años 1984 y 1985. El crecimiento promedio de los precios entre 1981 y 1985 fue del 2.700%.

En el marco de la hiperinflación, el carácter especulativo de los diferentes agentes económicos ganó espacio en detrimento de cualquier actividad productiva que pudiera contrarrestar la crisis de la producción y causó un deterioro de los salarios reales que se intentaba compensar con incrementos nominales, los cuales pronto perdían su poder de compra ante la acelerada evolución de los precios.

En síntesis, los antecedentes inmediatos que obligaron a la adopción del programa de estabilización y ajuste estructural en 1985 se caracterizaron por la presencia simultánea de tres fenómenos que interactuaban entre sí: crisis de producción, hiperinflación y elevada restricción externa, elementos a los que se asociaba un clima de alto nivel de conflicto político y social.

Estos fenómenos se desarrollaron en un marco internacional sumamente restrictivo en el que los rasgos predominantes fueron la reversión del flujo

neto de capitales, la contracción del nivel de crecimiento de las economías desarrolladas y la caída de los términos de intercambio.

Política de estabilización y ajuste estructural

Frente a los profundos desequilibrios macroeconómicos y los agudos conflictos sociales que el país experimentó hasta agosto de 1985, se hicieron necesarias la revisión y transformación no sólo de los esquemas de política económica, sino también de los lineamientos y el patrón de desarrollo vigente hasta entonces.

En tal sentido, en agosto de 1985, con la promulgación del Decreto Supremo 21060, se puso en vigencia un programa de estabilización y ajuste estructural denominado Nueva Política Económica (NPE), el cual se caracterizó por la aplicación de una política de «shock», cuyo objetivo inmediato fue reducir la inflación y la brecha externa.

El programa estuvo basado en los principios de una economía de mercado, con liberalización de precios, mayor apertura al exterior, redefinición del rol de los agentes público y privado y una reorientación del aparato productivo hacia los sectores productores de bienes transables.

Con relación al nuevo rol de los agentes económicos, el Estado debería, por un lado, brindar los mecanismos adecuados y establecer reglas claras y permanentes para el desenvolvimiento de la actividad privada, y por otro, asumir la responsabilidad para apoyar el desarrollo humano. En cuanto al sector privado, éste debería asumir el rol protagónico en el proceso de crecimiento y constituirse en el principal agente productivo de la economía.

Las principales medidas incorporadas en el D.S. 21060 con el fin de estabilizar la economía fueron: la unificación del tipo de cambio, control de la expansión de la emisión monetaria y del crédito al sector público, reducción del déficit fiscal, liberalización de las tasas de interés, tarifas y precios, eliminación de subsidios y reducción de aranceles.

Entre otras políticas llevadas cabo en este período, se destaca el establecimiento de un arancel uniforme, la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria y una reforma financiera con el criterio de dotar de consistencia la relación entre política de liberalización de tasas de interés y el régimen de regulación y supervisión de solvencia de la banca.

Los resultados macroeconómicos de las políticas de estabilización

La efectividad del programa de estabilización fue tal que pudo reducir rápidamente la inflación. En efecto, la tasa de inflación que alcanzó su máximo en septiembre de 1985, con un incremento de más de 23.000%, se redujo al 66% en julio de 1986 y a solamente un 11% en 1987.

La aplicación de la política fiscal y el ajuste de precios de los bienes producidos por las empresas públicas, en particular de los hidrocarburos,

permitieron reducir el déficit del sector público de un 25% del PIB en 1984 a 2.5% en 1986, aunque se incrementó al 9% en 1987 como consecuencia de una disminución de los ingresos de las empresas públicas. El déficit fiscal fue cubierto principalmente con financiamiento externo. Debe destacarse que las transferencias e impuestos de los derivados de los hidrocarburos aportaban con más del 65% a los ingresos del TGN. Con relación al sector externo, el déficit de la cuenta corriente se mantuvo en niveles elevados como consecuencia de la caída de las exportaciones y el aumento de las importaciones.

Sin embargo, la virtual paralización del servicio de la deuda externa privada y la reprogramación de la deuda bilateral en el Club de París I, junto con los mayores desembolsos captados, permitieron que los flujos netos de capital negativos durante el período 1982-1985, mostraran signos positivos entre 1986 y 1987.

La economía, luego de registrar tasas de crecimiento negativas entre 1982 y 1986, en 1987 experimentó, por primera vez en cinco años, un crecimiento positivo (2.5%).

Periodo post-estabilización: 1987 - 1992

Una vez restablecidos los equilibrios macroeconómicos, la preocupación en el diseño de la política económica se centró en consolidar este proceso y lograr mayores tasas de crecimiento del producto. En ese período se implementó la Reforma Tributaria con el propósito de mejorar los ingresos fiscales, se promulgaron la Ley de Inversiones y la Ley de Fomento a las Exportaciones, a la vez que se efectuaron algunas privatizaciones de empresas públicas de menor importancia.

Entre 1988 y 1992 el crecimiento promedio fue de 3.8%. Esta dinámica pudo haber sido mayor de no haberse presentado una fuerte caída (1992) en las actividades agropecuarias que fueron afectadas por condiciones climáticas adversas.

La inflación se mantuvo relativamente baja en los años 1988 a 1992, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 16,4%. La estabilidad lograda fue compatible con el control del déficit fiscal que, como porcentaje del PIB, se mantuvo alrededor del 5.4% en el período, y con la tasa de crecimiento de la emisión monetaria, la cual registró un incremento promedio del 18%.

En cuanto a la evolución de las exportaciones, se produjo un incremento en el nivel y cambio en su composición, observándose un notable dinamismo de las exportaciones no tradicionales. La recuperación de la confianza internacional permitió al país acceder a nuevos programas de endeudamiento en condiciones favorables, así como de renegociación y

reducción de la deuda externa. El comportamiento positivo de los flujos de capital de mediano y largo plazo permitió compensar los déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos.

El comportamiento macroeconómico en los años recientes

La evolución de los precios entre 1993 y 1996 fue decreciente, la inflación promedio fue de 9.6%, y en 1996 fue de 7.9%, el nivel más bajo durante los últimos 15 años. Por su parte, las tasas de interés tendieron a reducirse aun cuando su comportamiento en el período experimentó fluctuaciones: en 1996 las tasas de interés activas disminuyeron hasta 17.2% y las pasivas hasta 8.9%.

En el sector externo se destaca la significativa evolución de las exportaciones no tradicionales como una respuesta al mayor grado de apertura de la economía y a las políticas tendientes al apoyo de las mismas. En 1996 las exportaciones totales alcanzaron US\$ 1.073 millones, entre las cuales las no tradicionales, que se duplicaron desde 1993, representaron un 46,5%.

A fines de 1996 el monto de la deuda externa alcanzó US\$ 4.370 millones -que representan 3,3 veces el nivel de las exportaciones-, destacando que con relación al año anterior se redujo en un 3,4%, producto de las políticas y acuerdos de renegociación que se emprendieron para aliviar el peso de la deuda externa. El comportamiento de las reservas internacionales netas (RIN) del BCB fue ascendente; en el período analizado éstas pasaron de US\$ 370 millones a US\$ 990 millones.

Entre 1993 y 1996, la inversión mostró una mayor participación en el PIB, pasando de 14,1% a 15,5%. Se debe destacar el significativo incremento de la inversión extranjera directa, que en los tres últimos años llegó a US\$ 540 millones, los cuales en gran parte correspondieron a las inversiones realizadas por las empresas capitalizadas.

En este período se continuaron implementando las reformas tributaria, del sistema financiero, y la educativa; así mismo, se gestionaron nuevos programas a fin de promover el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Entre éstos se destacan la capitalización de las empresas públicas, la reforma de pensiones y la participación popular.

La capitalización, como una forma de privatización, es un proceso mediante el cual las empresas públicas se asocian con inversionistas extranjeros a fin de incrementar sus activos. En este proceso el inversionista, adicionalmente, se hace cargo de la administración de estas empresas; la parte correspondiente al Estado se distribuye en acciones entre la población boliviana. A la fecha se han capitalizado las seis empresas públicas más grandes de Bolivia, por un valor que se estima en 2.000 millones de dólares.

Por su parte, la reforma de pensiones puede generar elevados niveles de ahorro transferibles a través de la bolsa de valores hacia la inversión privada. La Reforma Educativa orientada adecuadamente, será la apuesta para mejorar el capital humano en las generaciones venideras.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA

Antecedentes sobre el tema

Los estudios más sistematizados sobre la pobreza en Bolivia son relativamente recientes y coincidieron con la preocupación de evaluar los efectos de la crisis de los años ochenta sobre el empleo e ingresos de la población y, posteriormente, con la necesidad de contar con instrumentos de priorización para la asignación de recursos destinados al área social y la implementación de políticas para este sector.

Entre los esfuerzos más notables se mencionan el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, la elaboración del Mapa de Pobreza y otros estudios puntuales sobre la pobreza urbana que desarrollaron instrumentos estadísticos indispensables para el seguimiento y evolución de la pobreza.

Evolución y perfil de la pobreza

La pobreza en Bolivia se presenta en forma masiva y con elevada intensidad. De acuerdo a la información del Mapa de Pobreza, en 1992 el 70% de la población presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI). La severidad de la pobreza se manifiesta en el hecho de que el 37% de los hogares constituyen el segmento de extrema pobreza. Entre 1976 y 1992, el porcentaje de hogares pobres cayó de 85% a 70%; tal reducción es atribuida a que se ha facilitado la provisión de servicios públicos a una mayor proporción de la población, en particular en las áreas urbanas.

Las principales carencias que enfrentan los hogares bolivianos se concentran en la falta de servicios básicos como la disponibilidad de agua, alcantarillado, y distintos tipos de energía para la vivienda. La falta de atención de salud, el rezago educativo y la presencia de viviendas construidas con materiales inadecuados son elementos que también influyen sobre los niveles de pobreza.

Características de la pobreza rural

Los hogares pobres del área rural representaban en 1976 un índice cercano al 60% del total de hogares pobres. Poco aconteció en materia de reducción de pobreza rural entre este año y 1992. Los cambios en el porcentaje de hogares pobres apenas fueron perceptibles y el número absoluto de pobres creció prácticamente al mismo ritmo que la población rural.

Cuadro 2. Evolución de la pobreza e indigencia según varias fuentes

	% de hogares pobres		% de hogares indigentes	
Método de Necesidades Básicas Insatisfechas				
	Mapa de pobreza	BM	Mapa de pobreza	BM
<i>Total nacional</i>				
1976	85%		s.i.	
1992	70%		36.5 %	
<i>Área rural</i>				
1976	99%		s.i.	
1992	95%		69%	
<i>Área urbana</i>				
1976	66%		s.i.	
1992	53%		13%	
Método de Línea de Pobreza				
	UDAPSO	BM	UDAPSO	BM
<i>Ciudades principales</i>				
1986		51.5%		22.3%
1989		54.0%		23.2%
1990	53.3%		26.2%	
1991	49.0%		21.1%	
1992	51.2%		24.0%	
1993	49.1%		22.3%	
1994	45.1%		18.0%	

s.i. Sin información

Fuentes: Mapa de pobreza; BM. Banco Mundial; UDAPSO 1997.

El Mapa de Pobreza muestra una leve reducción de la incidencia de pobreza rural, pero cuando se consideran en forma individual los indicadores de NBI, se observa evoluciones positivas en calidad de vivienda, disponibilidad de energía eléctrica y logros educacionales, que coinciden con los avances relativos en la cobertura de servicios básicos². De ello se deduce que la reducción de la pobreza rural se registró principalmente en su intensidad antes que en su extensión o incidencia.

Debido a la inexistencia de información disponible para el área rural, en 1995 se desarrolló una encuesta limitada de hogares rurales con patrocinio del Banco Mundial³ que permitió establecer algunas relaciones

2. Por ejemplo, los hogares que residen en viviendas construidas con materiales inadecuados se redujo de 82% a 49% entre 1976 y 1992; lo mismo aconteció en el resto de los indicadores: los hogares que disponían de redes de agua y/o procedencia adecuada se redujeron de 71% a 52%; los hogares sin servicio sanitario y/o sin desagüe, sin energía eléctrica o con miembros que presentan rezago educativo presentaron también una reducción importante.

3. Ésta fue levantada en 1995 en comunidades y zonas rurales seleccionadas de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro y Tarija. Los datos se utilizaron en el Reporte de Pobreza que publica el Banco Mundial.

básicas entre la pobreza y las características socioeconómicas de los hogares rurales.

Se observa, en primer lugar, que los hogares de menor nivel de gasto son de mayor tamaño, lo cual denota la prevalencia de elevados niveles de fecundidad y la presencia de formaciones familiares extendidas o compuestas. De manera similar, una mayor escolaridad promedio de la población adulta va acompañada de mejores niveles de ingresos (gastos de consumo) de los hogares. Sin embargo, de acuerdo a los datos, la desigualdad en la escolaridad no es demasiado grande para concluir que ésta determine de manera significativa la pobreza rural.

Cuadro 3. Características de la población adulta en el área rural y gasto promedio del hogar por quintiles de gasto, 1995

	Quintiles					
	Total	I	II	III	IV	V
Tamaño del hogar	4,7	5,1	4,1	5,2	4,4	3,5
Años de escolaridad	3,6	2,4	3,4	4,0	4,1	3,8
Lee y escribe en español (%)	67,3	49,4	62,5	75,7	75,8	75,5
Gasto de consumo anual(1)	4.644	1.056	2.666	4.443	6.325	10.061
Gasto per cápita	988	207	650	854	1.437	2.875

(1) En la fuente original de este Cuadro no se especifican las unidades de medida.

Fuente: Banco Mundial, 1996.

La población que lee y escribe en español, en general, se encuentra en los quintiles de ingresos más elevados, en tanto que se percibe con nitidez una relación entre menor ingreso (o gasto) y más analfabetos en el hogar, hecho que permite afirmar que el mejoramiento de la educación rural básica constituye uno de los retos más importantes. Lamentablemente no existe información suficiente para analizar los hogares de acuerdo a sus características laborales, tenencia de activos, acceso a riego u otros elementos que podrían mostrar las diferencias de productividad e ingresos de la población rural.

Evolución y perfil de la pobreza urbana

De acuerdo con las proyecciones de población, el área urbana concentra actualmente el 60% de la población boliviana; las principales ciudades (capitales más la ciudad de El Alto) representan aproximadamente el 80% de la población urbana nacional. Desde fines de la década del setenta, las ciudades del denominado eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) recibieron un fuerte flujo migratorio de población rural que se asentó en zonas urbano-marginales que actualmente se caracterizan por sus elevados niveles de pobreza.

Aun cuando las fuentes de información utilizadas respecto al período 1986 a 1989 no tienen la comparabilidad necesaria, entre estos años se observó un incremento de la incidencia de la pobreza urbana ⁴, de 51,5% a 54%.

Entre 1990 y 1994, el porcentaje de hogares pobres estimado a través del método de líneas de pobreza tuvo una declinación, de 53,3% a 45,1%. Los hogares indigentes se redujeron de 26% en 1990 a 17% en 1994 como consecuencia del mejoramiento del entorno económico, debido principalmente a la reducción de la inflación y a un mayor crecimiento ⁵.

Los cambios en las medidas de pobreza en los diferentes grupos de hogares se incorporan en el Cuadro 5. Para el cálculo de descomposición ⁶ se aplicó la metodología aplicada por Huppi y Ravallion (Indonesia) y por Márquez y Morley (Argentina).

Cuadro 4. Incidencia de pobreza e indigencia en ciudades principales, 1990 - 1994

	1990	1994
Población estimada (en miles)	2.599	3.091
Población pobre (en miles)	1.527	1.599
Incidencia de pobreza en hogares (%)	53,3	45,1
% de hogares indigentes	26,2	17,9

Fuente: UDAPSO 1997

4. Citado en R. Vos, 1996. Structural Adjustment and Poverty.

5. Las líneas de pobreza se elaboraron bajo el marco metodológico utilizado por la CEPAL, a partir de la construcción de canastas básicas de alimentos para cuatro ciudades principales (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, El Alto). Con dicha metodología se estimaron líneas de pobreza por ciudades y luego se calcularon los promedios por persona al mes, ponderados por el número de hogares en las distintas ciudades, arrojando los siguientes valores:

1990 151 bolívares corrientes

1991 228 bolívares corrientes

El ajuste del ingreso por subdeclaración se hizo en base a las cuentas nacionales, utilizando un coeficiente de ajuste, en promedio, de 1.3 sobre el ingreso declarado. El ajuste toma en cuenta las distintas fuentes de ingreso (salariales y no salariales), considerando solo los ingresos asignables a actividades urbanas.

6. De acuerdo a los autores mencionados, el cambio en las medidas de pobreza entre dos períodos (Pt - Po) depende del cambio de la pobreza al interior de cada grupo «j» (Pjt-Pjo) controlado por la representatividad del grupo en el total (mo), denominado efecto intra-grupo, más el cambio en la ponderación de cada grupo en la población (mjt-mjo) controlado por el nivel de pobreza del primer período, al que se llama efecto entre-grupos o contribución de los cambios en la población, más un efecto de interacción o residual.

Incidencia de pobreza según sexo y edad del jefe de hogar

En 1994, más de la mitad de los hogares estaba presidido por personas entre 25 y 44 años; el 31% por jefes entre 45 y 64, y el resto tenía jefes jóvenes (menores de 25) o adultos mayores de 65 años de edad. Considerando el género, alrededor del 18% de los hogares estaba encabezado por mujeres.

La incidencia de pobreza fue más elevada en hogares cuyo jefe tenía entre 25 y 44 años (49.7%) y era relativamente más baja en hogares con jefes menores de 24 años (45.4%) o mayores a los 65 años (37.1%). Este comportamiento es atribuido, en general, a la menor carga familiar que enfrentan estos dos últimos grupos, ya sea porque están empezando recién su ciclo reproductivo (en el caso de los hogares jóvenes) o porque los hijos mayores ya dejaron el hogar (en el caso de los hogares con jefes de edad avanzada). Además, en estos últimos tiende a presentarse con mayor frecuencia la percepción de rentas y pensiones familiares asociadas al ciclo de vida, que alivian o compensan la reducción de ingresos laborales.

Las diferencias en la incidencia de pobreza considerando el género de la jefatura son relativamente poco significativas. En 1994, los hogares encabezados por mujeres presentaron tasas de incidencia de pobreza menores a los de jefatura masculina (ver Cuadro 5).

Tamaño del hogar

En 1994 los hogares de mayor tamaño (con más de seis miembros) representaban 16% del total con una incidencia de pobreza del 65%, en tanto que 18% eran hogares con uno o dos miembros y con una incidencia de pobreza de 24.3%; la mayor parte de los hogares (66%) tenía entre tres y seis miembros, con un nivel de pobreza de 46%.

La mayor reducción de pobreza entre 1990 y 1994 se observó en los hogares con más de seis miembros (de 73% a 65%), los cuales, a pesar de su baja representatividad, contribuyeron a la reducción de la pobreza. Esta situación se explica por la presencia de una mayor proporción de personas que generan ingresos en hogares de mayor tamaño facilitadas por formas de inserción laboral como cuenta propia y familiar no remunerado.

Idioma que habla el jefe de hogar

Los idiomas que conoce o habla el jefe constituyen una aproximación para identificar la condición étnica del hogar. En 1994, cerca del 58% de los jefes de hogar hablaba sólo castellano; 42% hablaba un idioma nativo combinado con castellano, y una fracción poco representativa de los jefes hablaba sólo idiomas nativos (0.6%).

Se percibe una desigualdad apreciable en la incidencia de pobreza de los jefes de hogar que hablaban sólo castellano (37,1%) y los que hablaban

idiomas nativos (67%). Esto permite constatar que los hogares de condición étnica de origen nativo (monolingües o bilingües) tienen relación con antecedentes migratorios pasados o recientes y no han logrado una inserción laboral en los segmentos productivos de la economía, en buena medida debido a aspectos de discriminación laboral y menor capital humano.

Cuadro 5. Incidencia de pobreza y descomposición de los cambios de la pobreza según características del jefe de hogar, 1990 - 1994

Características del hogar y del jefe de hogar	1990		1994		Descomposición del cambio			
	% de hogares mo	Incidencia de pobreza Po	% de hogares mt	Incidencia de pobreza Pt	Cambio Pt-Po	Efecto Intragrupo Mo (Pt-Po)	Efecto entre-grupo Po (mt - mo)	Efecto interacc.
Sexo del jefe de hogar	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(8.2)	0.0	(0.0)
Hombre	82.6	53.1	81.8	45.4	(7.7)	(6.4)	(0.4)	0.1
Mujer	17.4	54.0	18.2	43.8	(10.2)	(1.8)	0.4	(0.1)
Edad del jefe	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(8.0)	(0.1)	(0.0)
Menor a 24 años	6.7	54.1	7.8	45.4	(8.7)	(0.6)	0.6	(0.1)
De 25 a 44 "	54.4	56.5	52.3	49.7	(6.7)	(3.7)	(1.1)	0.1
De 45 a 64 "	30.3	48.8	31.2	39.5	(9.3)	(2.8)	0.4	(0.1)
De 65 y más "	8.6	48.6	8.7	37.1	(11.5)	(1.0)	0.0	(0.0)
Tamaño del hogar	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(7.4)	(0.8)	0.0
De 1 a 2 miembros	15.3	30.8	18.1	24.3	(6.5)	(1.0)	0.9	(0.2)
De 3 a 6 miembros	67.9	53.4	66.1	46.0	(7.4)	(5.1)	(1.0)	0.1
Más de seis miembros	16.8	73.2	15.8	65.1	(8.1)	(1.4)	(0.7)	0.1
Idioma que habla	100.0	53.3	100.0	45.1	-8.2	-8.0	-0.2	0.0
Sólo castellano	57.1	46.3	57.6	37.1	-9.3	-5.3	0.2	0.0
Castellano y nativo	41.2	62.1	41.8	55.9	-6.2	-2.6	0.4	0.0
Sólo nativo	1.7	75.7	0.6	67.0	-8.8	-0.1	-0.8	0.1
Nivel de instrucción alcanzado	100.0	53.3	100.0	45.1	-8.2	-6.7	-1.3	-0.1
Ninguno	7.8	69.7	5.2	62.4	-7.3	-0.6	-1.8	0.2
Primaria	41.5	62.7	41.3	55.8	-6.9	-2.9	-0.1	0.0
Secundaria	30.8	51.2	30.1	47.0	-4.2	-1.3	-0.3	0.0
Superior, técnico y universitario	19.6	29.8	23.3	19.6	-10.2	-2.0	1.1	-0.4
No sabe/No responde	0.4	69.0	0.1	62.6	-6.5	0.0	-0.2	0.0
Condición de actividad	100.0	53.3	100.0	45.1	-8.2	-7.5	-0.5	-0.2
Trabajó	83.1	51.2	84.2	44.4	-6.8	-5.6	0.5	-0.1
Buscó trabajo	3.8	81.8	1.9	81.4	-0.3	0.0	-1.6	0.0
Económicamente inactivo	13.1	58.6	14.0	44.5	-14.1	-1.8	0.5	-0.1

Fuente: Elaboración Propia con base en EIH's del INE.

Entre 1990 y 1994 se ha observado una disminución de la incidencia de pobreza de 6,2 puntos en hogares jefaturizados por personas bilingües (que habla idiomas nativos y castellano), proporcionalmente menor a la reducción ocurrida en hogares con jefes que hablan sólo castellano (9,3 puntos). En el

caso de jefes de hogar que sólo hablaban idiomas nativos, la reducción fue de 8,8 puntos.

Pobreza y nivel educativo del jefe de hogar

La educación del jefe de hogar constituye uno de los elementos que mejor discrimina las diferencias de los índices de pobreza. En 1994, el 5,2% de los jefes de hogar no tenía nivel de instrucción alguno, el 41% había cursado la primaria, el 30% la secundaria y un 23% alcanzó un nivel de instrucción superior o técnico.

El 62,4% de los jefes de hogar sin ningún nivel de instrucción, el 56% de jefes que alcanzaron hasta primaria y el 47% de los que llegaron a secundaria tenían ingresos familiares *per cápita* por debajo de la línea de pobreza. En contraposición, sólo el 20% de hogares cuyo jefe había alcanzado el nivel universitario o técnico se hallaba en situación de pobreza.

La mayor reducción de la incidencia de pobreza se observa en hogares encabezados por personas de nivel superior, demostrando que constituyen los hogares con mejores oportunidades para beneficiarse del crecimiento económico. La reducción del peso relativo de los jefes de hogar con baja educación y el aumento de jefes con educación superior o técnica, muestran una perspectiva favorable para la reducción de la pobreza en el largo plazo. El aumento de la representatividad de jefes con mayor nivel de instrucción tuvo un efecto importante en la reducción de pobreza (8,2 puntos), explicando 1,3 puntos del total del cambio, de acuerdo al análisis de descomposición (véase el Cuadro 5).

Actividad del jefe de hogar

Los niveles de pobreza están fuertemente determinados por la condición de actividad de los miembros del hogar en edad de trabajar, en especial de los jefes. En 1994, el 84% de los jefes de hogar estaban ocupados, menos del 2% eran desocupados y el resto (14%) eran inactivos.

La elevada asociación entre desempleo del jefe y la condición de pobreza del hogar manifiesta las escasas posibilidades que tiene un hogar de salir de la pobreza cuando uno de sus miembros en edad de trabajar está desocupado, especialmente si se trata del jefe. La menor presencia de jefes desocupados en 1994 incidió en parte en la reducción de pobreza.

Los cambios en la incidencia de pobreza entre los distintos grupos de hogares muestran que los inactivos redujeron la pobreza en mayor proporción, en particular en aquellos hogares cuya jefatura estuvo a cargo de personas mayores a 65 años. Esta situación se explica, en alguna medida, por las acciones de política que buscaron mejorar los ingresos de jubilados y rentistas

En general, el perfil de la pobreza urbana en Bolivia muestra que este fenómeno tiende a concentrarse en aquellos hogares de mayor tamaño

relacionados con un ciclo de vida intermedio, especialmente si están presididos por personas con bajos niveles educacionales, que tienen origen nativo y resulta crítica si el jefe está desempleado.

La reducción de la pobreza en cada uno de los grupos (efecto intra-grupo) controlado por su representatividad en el período inicial (1990), explica la mayor parte de la disminución de la incidencia de pobreza. Esto significa que la reducción de la pobreza se evidenció en casi todos los grupos de hogares clasificados bajo distintos criterios permitiendo que una proporción de éstos pueda salir de la condición de pobres.

Los cambios en la importancia relativa de los diferentes grupos, clasificados por edad, tamaño de hogar, idioma, educación u otros criterios, contribuyeron en menor medida a la reducción de la pobreza (efecto entre-grupos). Esta situación es comprensible debido a la proximidad de los puntos temporales del análisis que no permiten percibir mayores diferencias en los cambios demográficos que determinan el perfil de los hogares urbanos.

MACROECONOMÍA, EMPLEO Y POBREZA

Evolución social

Es relativamente complejo evaluar, en el caso boliviano, el efecto de las políticas de estabilización y las reformas recientes sobre el nivel de vida de la población debido, en primer lugar, a que las políticas normalmente afectan las condiciones de bienestar de la población en un mediano plazo, excepto cuando éstas modifican el ingreso y la ocupación. En segundo lugar, la superposición de políticas obstaculiza la evaluación de sus impactos atribuidos a una sola de ellas y, finalmente, la información disponible sobre la mayor parte de las estadísticas sociales recién empieza a mejorarse y/o generarse a partir de 1988.

Por consiguiente, las mejoras en los niveles de vida no deben ser atribuidas enteramente a las políticas de estabilización o al programa de ajuste puesto que dichos cambios pudieron haberse gestado mucho antes, ya sea en el marco del modelo anterior, durante la hiperinflación o como resultado del actual modelo económico.

En la actualidad, Bolivia tiene una población de 7.8 millones de habitantes, cerca al 60% de los cuales residen en el área urbana y 40% en zonas rurales, observándose en los últimos diez años un cambio en el predominio rural. El ritmo de crecimiento promedio anual de la población se estima en 2.3% con marcadas diferencias regionales. El área urbana crece a un ritmo promedio anual de 3.8% en tanto que el área rural lo hace al 0.09%, que la convierte en una población casi estacionaria.

La creciente urbanización está explicada, en gran medida, por el flujo migratorio del campo a las ciudades, en especial hacia las principales capitales. El acelerado proceso de migración se inició con fuerza durante los primeros años de la década pasada a raíz de los fenómenos naturales y continuó en años posteriores debido a la crisis económica y a las condiciones de extrema pobreza que prevalecen en el campo.

En los últimos años se ha observado que las condiciones de vida en Bolivia han experimentado mejoras relativas. Así, la esperanza de vida pasó de 51 años que prevalecía en 1976 a 60 años en 1997. Este comportamiento se debe a la reducción de la mortalidad infantil que mostró una tendencia marcadamente decreciente en el mismo período, de 151 a 75 muertos por mil nacidos vivos entre 1976 y 1997.

Los avances logrados en el área social durante los últimos años no han sido suficientes para resolver las carencias básicas de la población que, en un elevado porcentaje, vive con bajos niveles de vida. Por otro lado, las brechas urbano-rurales son una manifestación del crecimiento económico desigual, de las diferencias en el acceso a servicios básicos, logros educacionales y en general, de las bajas condiciones de vida que afectan en mayor proporción a los habitantes rurales. En resumen, los indicadores sociales reflejan una elevada magnitud de pobreza que afecta a la población, tanto por insuficiencia de ingresos como por la falta de servicios básicos.

En este contexto, los recursos del Estado para enfrentar la pobreza son limitados, tanto por restricciones presupuestarias como por la ineficiente asignación del gasto público, en especial la destinada al área social. Se hace evidente la necesidad de desarrollar instrumentos de priorización que orienten los recursos hacia áreas de mayor pobreza, de tal manera que las acciones del Estado en el sector social tengan mayor impacto sobre el aumento de bienestar.

Empleo, ingresos y crecimiento económico

El crecimiento económico constituye una de las condiciones básicas para mejorar las oportunidades de empleo y elevar los ingresos de la población. En consecuencia, las características del crecimiento económico determinan el nivel del empleo y las formas de ocupación en las distintas actividades de la economía. Estas relaciones serán analizadas a lo largo de distintos períodos de la economía boliviana.

Período de la crisis: 1980 -1985

Se destacó que, durante la crisis, los desequilibrios externos e internos originados por la restricción de recursos, alta inflación y caída de los términos de intercambio, se expresaron en la disminución del producto por cuatro años consecutivos. Entre 1980 y 1985, el PIB tuvo una tasa de

variación anual promedio de -2% a causa de la caída real de la actividad en los sectores extractivos, industria manufacturera, construcción y servicios personales, comunales y sociales.

Cuadro 6. Tasas de crecimiento del PIB

	1981	1982	1983	1984	1985	Prom.80-85
Total a precios de comprador	0.28	-3.94	-4.04	-0.20	-1.68	-1.93
Agricultura, silvicult., caza, pesca	-3.39	5.61	-14.2	13.75	6.73	1.22
Extracción de minas y canteras	3.78	-4.00	-3.28	-12.60	-11.19	-5.64
Industrias manufactureras	-7.21	-14.25	-0.02	1.41	-6.26	-5.43
Electricidad, gas y agua	11.17	1.87	2.72	5.63	-2.77	3.62
Construcción y obras públicas	-12.01	-7.19	0.53	-2.86	-0.61	-3.80
Comercio	4.69	-10.47	-6.07	-5.88	0.39	-3.61
Transportes y almacenamiento	16.94	-4.56	0.01	3.35	7.75	4.45
Establecimientos financieros	-2.09	-3.57	-4.08	1.46	2.05	-1.28
Servicios comunales, sociales	-1.89	-5.43	-3.78	-6.06	-5.53	-4.55
Restaurantes y hoteles	1.00	-3.00	-9.27	-5.21	3.06	-2.78
Serv. Administrac. Públicas	2.03	0.92	-4.21	-1.60	-5.67	-1.75
Servicio doméstico	2.44	3.57	1.97	1.45	1.11	2.10
Producción de transables	-3.0	-5.3	-5.7	0.8	-3.2	-3.3
Producción de no transables	3.1	-2.9	-2.7	-0.9	-0.5	-0.8

Fuente: INE

Por su parte, la producción de transables decreció a un ritmo promedio anual de -3.3%, en tanto que los no transables disminuyeron a una tasa anual promedio de -0.8%.

La trayectoria del producto agregado asociado a una elevada inflación determinó que los salarios reales del sector privado tendieran a reducirse durante el período, excepto en 1984 debido a las presiones sindicales que lograron aumentar los salarios, especialmente en sectores de mayor fuerza sindical. El producto *per cápita*, medido en bolivianos de 1990, acusó caídas consecutivas entre 1980 y 1985, reflejando, de manera aproximada, la magnitud de la pérdida que sufrió la población en sus niveles de ingreso.

Cuadro 7. Indicadores económicos

Índices - Base 1986 = 100

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Índice de Salarios Reales (1)	n.d.	n.d.	132.4	130.9	214.7	96.7
Índice de PIB Per Cápita (2)	127	125	118	111	109	105
Inflación anual	23.9	25.1	296.5	328.5	2177.2	8170.5

(1) Salario medio del sector privado, de diciembre de cada año con base en junio 1986=100 (Morales, 1987)

(2) Índice de PIB per cápita en Bs. de 1990: UDAPE

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El empleo total (incluyendo el área rural) mostró una tendencia asimétrica con relación a la evolución del producto. Mientras el empleo creció a una tasa promedio de 2,4%; el PIB acusó una tendencia decreciente en el mismo período, lo que determinó un significativo deterioro de la productividad media del trabajo que se manifestó en el aumento de empleos de baja calidad.

La presión de la oferta de trabajo y la incapacidad del sector privado empresarial para absorber un mayor número de trabajadores se reflejó en el incremento de la tasa de desocupación abierta. Sin embargo, este incremento no fue de la magnitud que se hubiera esperado: la desocupación abierta creció de 6.1% a 7.8% en el mencionado período.

El comportamiento de la tasa de desempleo abierto se explica por varias razones, entre ellas: a) el importante papel del sector público en la generación de empleo, que creó durante el período cerca de 52 mil nuevos puestos de trabajo que representaban aproximadamente 31% del incremento total del empleo urbano; b) el crecimiento del sector informal urbano, en especial en su componente residual que absorbió 62 mil personas (36% del incremento total del empleo urbano); c) el fenómeno del desaliento en la búsqueda de empleo que acompañó a los aspirantes, que determinó la tendencia a disminuir el crecimiento de la población económicamente activa, y d) la legislación laboral que determinaba la inamovilidad laboral de los empleados y los elevados costos de despido. La crisis económica se manifestó principalmente en el aumento de las ocupaciones en el sector informal, que en general se caracterizan por bajos niveles de productividad e ingresos.

Cuadro 8. Población ocupada según categoría ocupacional, 1981 - 1985

	1981	1985
Total	100.00	100.00
Obrero	10.50	16.75
Empleado	51.56	39.22
Empleada(o) del hogar	--	3.99
Patrón, socio o empleador	3.54	4.24
Profesional independiente	2.09	0.84
Trabajador familiar	3.80	2.75
Trabajador por cuenta propia	28.51	32.21

Nota: En 1981 las empleadas del hogar se incluyeron en la categoría «empleados».

Fuente: Coa, et.al, con base en Encuestas Permanentes de Hogares.

Entre 1981 y 1985 se evidencia el aumento del peso relativo de las categorías de obreros y trabajadores por cuenta propia, reduciéndose notablemente la proporción de empleados, trabajadores familiares y

profesionales independientes. Es posible que la información contenida en el período (1981-1985) hubiese capturado parte de los primeros efectos del ajuste y no refleje con nitidez lo sucedido durante la crisis. De todas maneras, se observa que los trabajadores por cuenta propia representaban ya cerca a un tercio de la población ocupada en las ciudades principales denotando la importancia del empleo informal en el mercado de trabajo.

Algunos estudios de carácter no oficial revelan los efectos de la hiperinflación en los niveles de ingresos y distribución entre los distintos estratos de la población. En la primera mitad de la década de los ochenta, la pérdida de ingresos promedio de la población fue considerable, principalmente en la población de menores ingresos (Espejo, 1990).

Cuadro 9. Distribución del ingreso e ingreso per cápita

Estratos de población	1981	1986	% Var
Ingreso per cápita de la población (US\$)	805	620	-23.0
40% de población de ingresos más bajos:			
Participación en el total de ingresos	10.3%	9.9%	-
Ingreso per cápita promedio (US\$)	207	154	-25.6
40% de población de ingresos medios:			
Participación en el total de ingresos	38.3%	38.2%	-
Ingreso per cápita promedio (US\$)	771	593	-23.1
20% de la población de más altos ingresos:			
Participación en el total de ingresos	51.4%	51.9%	-
Ingreso per cápita promedio (US\$)	2.067	1.612	-22.0

Fuente: Fuente: Brun, J. Pérez, J. El Consumo en Bolivia.

En 1981, el 40% la población con más bajos ingresos participaba sólo del 10.3% de los ingresos totales generados, mientras que la quinta parte de la población de más altos ingresos retenía el 51.4% de los ingresos totales. La situación en 1986 no mostró cambios significativos en la distribución del ingreso, aun cuando se observa una leve concentración en favor de la población de altos ingresos. Sin embargo, es notable el efecto de la crisis sobre el promedio de ingresos *per cápita* que disminuyeron en todos los estratos. Más aún, en este período los ingresos del 40% de la población más pobre redujeron sus ingresos *per cápita* en 25%.

El ajuste estructural y su efecto sobre el empleo e ingresos

Los efectos del proceso de estabilización y ajuste sobre la producción y el empleo presentan dificultades en su evaluación debido a la presencia simultánea de shocks externos (como la crisis de la minería de 1985) que surgieron durante la aplicación del programa.

En los primeros años del ajuste, las políticas económicas y la gestión gubernamental se orientaron a restablecer los desequilibrios macroeconómicos. El contenido recesivo de estas políticas se manifestó en los efectos de la contracción de los componentes de la demanda agregada, principalmente la reducción del gasto público y el congelamiento de salarios que originaron cambios en el nivel de ingresos. Las políticas de alivio a la pobreza en este período estuvieron ausentes por el énfasis en el objetivo de lograr la estabilización.

La flexibilización de la legislación laboral, expresada principalmente en la libre contratación de mano de obra, permitió a las unidades productivas la posibilidad de reducir el empleo a fin de adecuar su capacidad productiva a niveles más reducidos. En el sector público, la política de relocalización determinó la reducción del empleo tanto de trabajadores de empresas públicas como de la administración gubernamental.

Como resultado de estas políticas, los mayores efectos recesivos se expresaron en 1986 y, a partir de 1987, se experimentó un crecimiento del 2,5% en virtud al dinamismo experimentado por la minería, construcción, generación de energía y un mejor comportamiento de los sectores agropecuario, comercio y transportes.

Cuadro 10. Crecimiento del PIB por rama de actividad
(En porcentajes)

Ramas de actividad	1986	1987	Promedio 86-87
Total	-2.6	2.5	0.05
Agropecuario	-3.2	2.1	-0.5
Petróleo y gas	-25.8	-0.5	-13.2
Minería	-27.2	8.7	-9.3
Industria manufacturera	1.3	2.5	1.8
Construcción y obras públicas	-12.4	7.7	-2.4
Electricidad, gas y agua	0.6	7.0	3.8
Transportes y comunicaciones.	4.0	2.1	3.1
Comercio, restaurantes y hoteles	0.2	2.3	1.3
Otros servicios	-2.7	-0.2	-1.7
Administraciones públicas	-12.0	3.3	-4.4
Actividades transables	-7.2	2.6	-2.3
Actividades no transables	1.0	2.4	1.7

Fuente: INE y Banco Central de Bolivia

La industria manufacturera fue favorecida por la liberalización de precios, el mayor acceso a recursos externos para cubrir los requerimientos de importaciones y la racionalización del empleo, que tuvieron su efecto sobre el crecimiento del sector y le permitieron recuperar, en parte, los

niveles de producción anteriores a la crisis. De esa manera, la participación de la industria manufacturera en la generación de empleo urbano disminuyó de 17.6% a 12.8% entre 1985 y 1989.

A pesar del cierre de importantes minas de propiedad del Estado entre 1985 y 1986 y la reestructuración de otras pertenecientes al sector privado, en 1987 esta actividad empezó a recuperarse principalmente por la producción de oro, zinc, plata y antimonio, desatacando las actividades de la empresa privada y las cooperativas mineras. La *relocalización* de personal en empresas mineras de propiedad del Estado cubrió a 20 mil trabajadores, lo que determinó una importante reducción del empleo en el sector.

Cuadro 11. Empleo urbano por rama de actividad

(En porcentajes)

Ramas de actividad	1985	1989
Total	100.0	100.0
Agropecuario	2.2	1.9
Minería	3.0	1.9
Industria manufacturera	17.6	12.8
Construcción y obras públicas	5.4	6.4
Electricidad, gas y agua	0.6	0.5
Transportes y comunicaciones.	7.9	7.6
Comercio, restaurantes y hoteles	24.0	28.9
Otros servicios	49.4	40.0
Producción de transables	22.8	16.6
Producción no transables	77.2	83.4

Fuente: Coa. Et.al con base en las Encuestas Permanentes de Hogares.

A partir de 1987, los flujos de capital y los recursos externos se orientaron hacia la inversión pública, principalmente en infraestructura, que favorecieron al sector de la construcción, creando adicionalmente demandas conexas en la industria manufacturera y en el empleo. En este marco se destaca el importante efecto que tuvieron las inversiones del Fondo Social de Emergencia (FSE) y su efectividad para crear empleos en el período de ajuste. En este proceso, el sector de la construcción aumentó su nivel de empleo como resultado de su expansión

Por otro lado, la dinámica que acompañó al comercio, principalmente del sector informal, brindó la posibilidad de absorber un importante número de personas en actividades comerciales, restaurantes, hoteles y algunos rubros de los servicios que se constituyeron en opciones de empleo. No obstante, la mayor parte de estas ocupaciones fueron de carácter informal.

Entre 1986 y 1987 el crecimiento de la agricultura fue determinado principalmente por las favorables condiciones climáticas que beneficiaron a

la agricultura tradicional, en tanto que la agricultura de exportación acusó una fuerte contracción (15% en 1987) originada por las condiciones de mercado externo desfavorable. Lamentablemente no se dispone de información sobre el comportamiento del empleo en este sector para cuantificar su evolución.

En 1987 se percibe cierto cambio en la dinámica de la producción hacia los bienes transables, comportamiento que fue acompañado por una reducción del peso relativo del empleo en las actividades transables con el objeto de hacer frente a condiciones de mayor competitividad.

Entre 1986 y 1988, los salarios reales medios del sector privado tuvieron un aumento en mayor proporción al producto *per cápita*. Debe notarse, sin embargo, que el ajuste se orientó a mejorar las condiciones de productividad e ingresos en el sector moderno.

Cuadro 12. Indicadores económicos

Indices - Base 1986 = 100

	1986	1987	1988
Índice de Salarios Reales (1)	100.0	n.d.	164.6
Índice de PIB per cápita (2)	100.0	100.3	101.0
Inflación anual	66.0	10.7	21.5

(1) Salario Medio del Sector Privado, de diciembre de cada año con base en junio 1986=100 (Morales, 1987)

(2) Índice de PIB per cápita en Bs de 1990: UDAPE

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Reformas estructurales, crecimiento, empleo y pobreza

A fines de la década pasada, la política económica se concentraba en preservar la estabilidad y generar condiciones para impulsar la actividad económica, principalmente a través de la promoción de las exportaciones, tarea que debía realizar el sector privado. Para ello, el Estado desarrolló un marco normativo destinado a alentar este proceso, sobre todo a través de la Ley de Inversiones, reformas del sistema financiero y otras sectoriales.

La acción del Estado en el ámbito social tuvo escasos cambios con relación al período precedente, manteniéndose inalterables las políticas compensatorias bajo el mecanismo del FSE. Se destacan, sin embargo, algunas políticas relacionadas con la salud que planteaban reducir los elevados niveles de mortalidad infantil, especialmente en el área rural, y dieron lugar a importantes inversiones en salud primaria y saneamiento básico.

A partir de 1990 comenzó a gestarse una creciente preocupación desde el ámbito gubernamental por las políticas en el área social, motivada a su vez

por investigaciones y diagnósticos sobre la calidad de vida, pobreza y el desempleo. Entre las más importantes se menciona la Estrategia Social Boliviana (ESB), que intentó articular programas de lucha contra la pobreza mediante la asignación de mayores recursos destinados a la salud, educación, saneamiento básico y otros, y una mayor ponderación del área social reflejada en el Presupuesto General de la Nación.

De esa manera comenzaron a gestarse políticas públicas que respondían a necesidades de mayor alcance e impacto sobre la pobreza en el largo plazo, destacándose la Reforma Educativa y la Participación Popular. También se establecieron diseños propositivos en el tema de capacitación laboral, la bolsa de trabajo, políticas de reconversión laboral y otras destinadas a facilitar y orientar la transformación productiva. Adicionalmente, se incorporaron políticas de fortalecimiento institucional y mecanismos para coadyuvar a la agendación de temas como género y etnia, y desarrollar una mayor conciencia colectiva de los problemas y manifestaciones de desigualdad social atribuidos a dichos elementos. Por ejemplo se creó la Oficina del Niño, la Mujer y la Familia (ONAMFA).

Crecimiento económico

Las condiciones externas y la estabilización iniciada en 1985 favorecieron el proceso de crecimiento económico. Entre 1990 y 1996 la actividad económica creció a una tasa anual promedio de 4%, gracias principalmente a la dinámica que mostraron sectores como el transporte, electricidad, construcción, agricultura e industria manufacturera.

Entre 1990 y 1996 la producción minera mostró un comportamiento cíclico aunque con tendencia creciente, que se vio favorecida por una mejor cotización de precios internacionales y una importante evolución de los yacimientos auríferos y de zinc. Otros minerales, como el estaño y la plata, elevaron su producción y permitieron un mayor flujo de divisas. A pesar de la escasa representatividad del empleo de este sector en las encuestas de hogares, el porcentaje de ocupados en el mismo disminuyó ligeramente de acuerdo a estas fuentes.

El sector de la construcción, alentado por la inversión pública y residencial, *mostró tasas de crecimiento por encima del promedio*, constituyéndose en una de las ramas que en mayor medida propiciaron la generación de empleo, y que se refleja en el creciente peso de esta actividad en el empleo urbano.

Por su parte, sectores como servicios, energía eléctrica, agua potable, establecimientos financieros, transporte y hotelería registraron tasas de crecimiento también por encima del promedio, aunque su participación relativa en el empleo no mostró mayor variación, en tanto que la industria

manufacturera y las actividades comerciales elevaron su participación en la generación del empleo urbano. Por su parte, los servicios sociales, en los que se incluye la administración pública redujeron su representatividad.

Cuadro 13. Tasa de crecimiento del producto por rama de actividad (1) 1990 - 1996
(En porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Prom. 90-96
TOTAL (Precios de mercado)	4.64	5.27	1.65	4.27	4.62	3.80	3.94	4.02
Agricult., silvicult., caza y pesca	4.61	9.86	(4.24)	4.33	6.86	1.42	3.28	3.73
-Petróleo crudo y gas natural	3.11	0.74	0.93	1.56	6.90	4.56	2.07	2.84
- Minerales metálicos y no metálicos	11.16	3.33	1.61	8.33	-1.08	11.08	-3.62	4.83
Industrias manufactureras	7.78	4.82	0.08	4.63	5.73	4.52	4.04	4.51
Electricidad, gas y agua	5.50	7.03	4.65	15.30	11.32	8.11	8.66	8.65
Construcción y obras públicas	2.52	5.97	11.19	5.75	1.45	4.13	13.10	6.30
Comercio	7.93	6.57	0.73	2.90	4.55	2.28	5.57	4.63
Transp.,almacenam. y comunic.	5.40	6.55	4.63	4.57	6.39	4.50	4.92	5.28
Serv. de administr. pública	(1.10)	0.82	4.07	3.01	2.71	1.49	2.72	1.96
Otros servicios	2.06	3.82	3.29	3.19	3.86	1.97	3.25	3.06
Restaurantes y hoteles	3.26	3.29	3.41	3.38	3.31	3.34	3.34	3.33
Servicio doméstico	0.60	0.58	0.58	0.57	0.56	0.55	0.54	0.57
Actividades transables	6.6	6.0	-1.2	4.3	4.28	2.45	2.44	3.55
Actividades no transables	3.2	4.7	3.8	4.2	3.43	5.02	5.02	4.19

(1) PIB en miles de bolivianos de 1990

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El sector agropecuario, especialmente de la agricultura moderna, mostró un repunte importante, creciendo, en forma acumulada, en 135% entre 1990 y 1996, producción que en su mayor parte se destinó a las exportaciones y

Cuadro 14. Población ocupada por ramas de actividad, 1990-1994 ⁷
(En porcentajes)

	1990	1994
Total	100.0	100.0
Agropecuaria	1.23	1.63
Minería	1.99	1.26
Industria manufacturera	15.92	18.18
Electricidad, gas y agua	0.61	0.45
Construcción	6.62	9.68
Comercio	25.56	33.17
Transportes	7.68	7.49
Establec. financieros	2.99	4.01
Servicios sociales, com.	37.01	24.13
NSNR	0.38	0.00

Fuente: UDAPSO, 1997

7. El período presentado para la información sobre el empleo sólo cubre el período 1990-1994.

actividades agroindustriales. La agricultura tradicional tuvo un crecimiento más modesto (12%) e incluso registró variaciones negativas influidas por fenómenos climáticos que afectaron la producción.

En 1996 los salarios reales se duplicaron con relación al año base (1986). Sin embargo, dicha evolución está referida a los sectores más modernos de la economía representados por establecimientos económicos de mediano y gran tamaño. El promedio anual de crecimiento de los salarios del sector privado moderno, entre 1988 y 1996, se situó alrededor del 2,6%.

Cuadro 15. Indicadores económicos

Índices - Base 1986 = 100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Salarios reales (1)	178.1	166.4	173.1	184.6	199.2	202.8	203.2
PIB per cápita (2)	105.0	107.9	107.0	108.9	111.0	112.3	114.1
I.P.C.	185.0	211.8	234.0	255.7	277.5	321.4	337.3
Términos de intercambio	67.3	58.6	50.5	44.6	45.5	46.6	n.d.
Índice de tipo de cambio Real	132.4	133.4	138.8	144.2	158.5	162.7	154.6

(1) Índice de Salario Medio del Sector Privado.

(2) Índice del PIB per cápita a precios de 1990

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y UDAPE

En general, este período se caracteriza por una mayor dinámica de la producción de no transables, principalmente debido al empuje de la construcción, servicios financieros, comercio y servicios. En el sector de producción de transables, la evolución de la industria manufacturera permitió la generación de un mayor número de empleos, aunque buena parte de ellos corresponde a pequeñas unidades productivas.

Participación laboral, desocupación y nivel de empleo

Las condiciones económicas determinaron un crecimiento de la tasa de participación global (TPG), de 51,2 a 53,7 entre 1990 y 1994, y un descenso de la tasa de desocupación abierta (TDA) de 7,2 a 3,1 en el mismo período. El incremento de la TPG es atribuido principalmente a la incorporación de la mujer a las actividades laborales y, a su vez, la caída del desempleo abierto establece la presencia de mayores niveles de ocupación en diferentes formas de inserción laboral.

Entre 1990 y 1994, el nivel de ocupación en el área urbana de Bolivia creció en forma acumulada en 30%, equivalente a 260 mil personas que se insertaron al mercado de trabajo. El empleo de asalariados, empleadores y profesionales independientes creció en 37% y el de carácter informal (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados) en 20%. El crecimiento del empleo en el sector formal fue determinado por el aumento del contingente de obreros, en especial aquéllos ubicados en pequeñas

unidades productivas, en tanto que en el sector informal dicho aumento se explica por la mayor presencia de familiares sin remuneración y trabajadores por cuenta propia.

Considerando la generación de empleos en la producción de bienes transables y no transables ⁸ durante el período, el empleo en el primer caso creció en 43%, cuya dinámica se explica por el importante incremento de los obreros, trabajadores por cuenta propia y familiares sin remuneración. Por su parte, se destaca, inclusive en términos absolutos, la reducción de los empleados que en gran medida estuvo propiciada por las reformas administrativas en las empresas orientadas a la producción de transables.

Cuadro 16. Población ocupada en producción de bienes transables y no transables según categoría ocupacional, 1990-1994

Ocupacional	Población ocupada			Transables			No transables		
	1990	1994	Var. %	1990	1994	Var. %	1990	1994	Var%
Asalariados	460.306	586.325	27%	106.671	137.221	29%	353.635	449.083	27%
Obreros	107.281	208.113	94%	50.844	104.508	106%	56.437	103.628	84%
Empleados	353.025	378.212	7%	55.827	32.713	-41%	297.198	345.455	16%
Sector informal	422.029	508.029	20%	58.520	90.754	55%	363.509	417.350	15%
Trab. por cuenta propia	313.686	349.404	11%	47.986	61.749	29%	265.700	287.688	8%
Empleada(o) doméstica	63.562	61.801	-3%	-	-	-	63.562	61.788	-3%
Trab. Fam. s/remunerac.	44.781	96.824	115%	10.534	29.005	175%	34.247	67.874	98%
Patrón, socio o empleador	32.689	90.967	178%	10.959	23.849	118%	21.730	67.075	209%
Profesional independiente	6.314	10.042	59%	-	-	-	6.120	10.031	64%
Total Población Ocupada	921.338	1195.363	30%	176.344	251.824	43%	744.994	943.539	27%

Fuente: Elaboración propia con base en las EIH's del INE.

El empleo en la producción de no transables creció en 27% debido al incremento de obreros, empleados, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración. Se advierte la significativa importancia que aún tienen los empleados en la producción de no transables, que en buena parte corresponde a la administración pública.

Los cambios en la inserción laboral generaron tendencias en la distribución de ingresos laborales. Entre 1990 y 1994, la distribución del ingreso de la actividad principal se concentró en el segundo, tercer y cuarto quintil, en tanto que el primer y quinto quintil perdieron participación en el ingreso.

Ingresos familiares

Una parte significativa de los ingresos familiares se obtiene a través de la ocupación principal de los miembros del hogar. La desagregación de los ingresos personales de la población ocupada demuestra que los ingresos

8 Se considera producción de transables a la agricultura (escasamente representada en la encuesta), sectores extractivos y a la industria manufacturera.

Cuadro 17. Distribución de ingresos laborales, 1990-1994

(En porcentajes)

	Total	1.º Quintil. más pobres	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	5.º Quintil menos pobres
1990	100.0	2.81	7.87	12.01	18.32	58.99
1994	100.0	2.18	8.03	12.71	20.03	57.06

Nota: Este Cuadro no es comparable con el Cuadro 19 debido a que la fuente de procesamiento es distinta.
Fuente: UDAPSO, 1997.

laborales de la actividad principal representaban alrededor del 90% de éstos. No obstante, se destaca que los profesionales independientes y empleados muestran menos dependencia del ingreso laboral primario. Entre 1990 y 1994, el promedio de los ingresos primarios⁹ (que provienen de la actividad principal) cayó en 2%, afectando principalmente a los trabajadores por cuenta propia, obreros e incluso a los patrones y socios.

Cuadro 18. Ingresos personales de la población ocupada según categoría ocupacional, 1990 - 1994

(en Bs de noviembre de 1990)

Categoría ocupacional	1990			1994		
	Ingreso Primario	Otros Ingresos	Ingreso Personal	Ingreso Primario	Otros Ingresos	Ingreso Personal
Población ocupada	517	48	565	507	54	562
Obreros	381	10	391	348	20	368
Empleados	485	71	556	593	84	676
Cuenta propia	564	35	599	426	42	468
Patrón socio o empleador	2,058	156	2,214	1,484	116	1,601
Trabajador familiar	-	13	13	-	8	8
Profesional independiente	1,696	93	1,789	1,708	249	1,957
Empleada doméstica	150	6	155	145	12	157

Fuente: Elaboración propia con base en las EIH's.

Por su parte, los empleados, profesionales independientes y empleadas domésticas tuvieron incrementos en sus ingresos primarios reales. En general, en casi todos los grupos de trabajadores por categoría de ocupación se observaron aumentos en otros ingresos, situación que expresa la creciente importancia de actividades secundarias y la propiedad de activos rentables.

Entre 1990 y 1994, los ingresos familiares reales aumentaron en 19% y los ingresos *per cápita* en 22%, como resultado de una mayor proporción de ocupados en el hogar que generan ingresos y una reducción en el tamaño del hogar. Ambos efectos fueron los que contribuyeron de manera importante a la reducción de pobreza durante el período señalado.

9. La información de este Cuadro incluye los ingresos ajustados por subdeclaración con las Cuentas Nacionales.

Cuadro 19. Ingresos familiares e indicadores del hogar, 1990 - 1994

	1990	1994	Variación
Ingreso del hogar (En Bs de 1990) (1)	1,103	1,310	18.8%
Ingreso familiar per cápita (en Bs de 1990) (1)	237	289	21.9%
Tamaño del hogar	4.65	4.53	-2.6%
Promedio de ocupados por hogar	1.65	1.72	4.2%

(1) Ingresos ajustados con las Cuentas Nacionales.

Fuente: Elaborado con base en las Encuestas Integradas de Hogares del INE.

Pobreza, sectores de empleo y producción por transabilidad de bienes

Por sectores, la reducción de pobreza en la población ocupada fue de mayor magnitud en el sector formal, principalmente en empleados. En el sector informal, la pobreza prácticamente no se modificó y ocurrió algo similar entre los trabajadores por cuenta propia, al tiempo que aumentó en el caso de familiares no remunerados y disminuyó de manera importante entre las empleadas domésticas.

Cuadro 20. Descomposición de los cambios en la incidencia de pobreza de la población ocupada según categoría ocupacional, 1990 - 1994

Categoría ocupacional	1990		1994		Descomposición de los cambios			
	% en la población mo	Incidencia de pobreza Po	% en la población mt	Incidencia de pobreza Pt	Cambio Pt-Po	Efecto Intra-grupo Mo (Pt-Po)	Efecto Entre-grupo Po (mt - mo)	Efecto interacc.
Población ocupada	100.0	49.6	100.0	41.7	-7.9	-6.9	-1.5	0.5
<i>Sector formal</i>	50.0	52.8	49.1	42.7	-10.1	-5.1	-0.5	0.1
Obrero	11.6	66.4	17.4	59.3	-7.2	-0.8	3.8	-0.4
Empleado	38.3	48.7	31.7	33.6	-15.1	-5.8	-3.2	1.0
<i>Sector informal</i>	45.8	49.4	42.5	44.8	-4.6	-2.1	-1.6	0.2
Cuenta Propia	34.0	46.4	29.2	46.0	-0.4	-0.1	-2.2	0.0
Empleada del hogar	6.9	67.3	5.2	33.2	-34.0	-2.3	-1.2	0.6
Familiar s/remuneración	4.9	44.9	8.1	47.9	3.0	0.1	1.4	0.1
Patrón, socio	3.5	14.3	7.6	21.8	7.5	0.3	0.6	0.3
Profesional independiente	0.7	9.0	0.8	6.7	-2.2	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia, en base a EIH's del INE.

La mayor parte de la reducción de la incidencia de pobreza fue provocada por el efecto intra-grupo. Esto significa que la contribución de la reducción *al interior* de cada grupo fue mayor al efecto causado por el cambio en el peso relativo *entre* los grupos de ocupados, resultado previsible cuando se trata de cambios entre períodos cercanos entre sí.

De acuerdo al tipo de producción, el empleo en el sector de producción de transables se incrementó, pasando de representar el 19% de la

ocupación total al 21%. Este comportamiento se explica por la mayor presencia de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. En tanto que los asalariados mantuvieron su participación en unidades formales en las que el aumento de competitividad privilegió mano de obra más calificada.

En el sector no transable, el menor crecimiento del empleo –en comparación al sector transable– determinó una reducción de su participación relativa, de 81% a 79%, causada principalmente por una menor presencia de ocupaciones informales.

En el período, en el sector de no transables se evidenciaron las mayores reducciones de la pobreza que se redujo de 49% a 39%, disminución explicada en gran medida por los cambios de la pobreza en el segmento formal, conformado principalmente por trabajadores del sector público, de establecimientos financieros y de servicios empresariales. En tanto que en el sector transable, la pobreza se redujo sólo en 3 puntos porcentuales (de 53% a 50%).

Los cambios en la pobreza de los ocupados en bienes no transables contribuyeron de manera notable a la reducción de la incidencia de pobreza en su conjunto. Debido a ello, el efecto intra-grupo predominó sobre el efecto ocasionado por el cambio de ponderación del empleo en favor de los transables (efecto entre-grupos).

Cuadro 21. Descomposición de la incidencia de pobreza de la población ocupada según tipo de producción y sector del mercado laboral, 1990 - 1994

(En porcentajes)

Categoría ocupacional	1990		1994		Cambio Pt-Po	Descomposición de los cambios		
	% en la población mo	Incidencia de pobreza Po	% en la población mt	Incidencia de pobreza Pt		Efecto Intra-grupo Mo (Pt-Po)	Efecto Entre-grupo Po (mt - mo)	Efecto interacc.
Población ocupada	100.0	49.6	100.0	41.7	-7.9	-7.0	-1.5	0.6
Transables	19.1	52.6	21.1	49.6	-3.1	-0.4	0.7	0.1
Formal	11.6	57.1	11.5	53.1	-4.0	-0.5	-0.1	0.0
Informal	6.4	51.7	7.6	50.1	-1.5	-0.1	0.6	0.0
Patrón Socio o empleador	1.2	14.4	2.0	27.1	12.7	0.2	0.1	0.1
No transables	80.9	48.9	78.9	39.6	-9.2	-6.6	-2.2	0.5
Formal	38.4	51.5	37.6	39.5	-12.0	-4.6	-0.4	0.1
Informal	39.5	49.0	34.9	43.7	-5.3	-2.1	-2.2	0.2
Patrón, socio o empleador	2.4	14.2	5.6	19.9	5.7	0.1	0.5	0.2
Profesional Independiente	0.7	9.0	0.8	6.7	-2.2	0.0	0.0	0.0

Efecto crecimiento y efecto desigualdad en la reducción de la pobreza

El crecimiento económico reduce la incidencia de pobreza y la distribución del ingreso puede beneficiar o no a los pobres, dependiendo de la forma de su redistribución. Para analizar el efecto del crecimiento y la distribución se han estimado índices de desigualdad y pobreza en forma indirecta ¹⁰.

El ingreso *per cápita* promedio de los hogares urbanos, como proporción de la línea de pobreza, creció durante el período de análisis, permitiendo que varios hogares pobres pudieran salir gradualmente de esta condición. La incidencia de pobreza se redujo en 15% y la brecha de pobreza en casi 23% durante el período analizado.

Cuadro 22. Bolivia: Índices estimados de pobreza y desigualdad
(En porcentajes)

Índices	1990	1994
Ingreso per cápita / Línea de Pobreza	1.61	1.89
Índice de Gini	0.54	0.53

Fuente: Elaboración propia.

El índice de Gini prácticamente se mantuvo constante a pesar del incremento del *ingreso per cápita*, comportamiento que se explica por los cambios en la distribución del ingreso que se evidenciaron en los distintos sectores de producción de bienes transables.

El efecto crecimiento ayudó a reducir la pobreza en el caso de ocupados en la producción de bienes no transables, aunque en parte fue contrarrestado por una mayor desigualdad al interior de este grupo, especialmente en la intensidad de pobreza. En el sector de bienes transables el efecto crecimiento fue concentrador, aunque el elevado impacto de una mejor distribución del ingreso permitió la reducción de la pobreza en este tipo de actividades.

En general, el aumento o reducción de los ingresos familiares giran en torno a la dinámica del empleo y podrían ser más favorables cuanto mayor sea la absorción de trabajadores por parte de los sectores modernos de la economía. La mayor calidad del empleo tiene una estrecha relación con la

10. La descomposición de las medidas de pobreza está basada en la metodología propuesta por Ravallion y Datt. Los resultados de esta aplicación difieren de los presentados en forma directa con las bases de datos.

trayectoria de la pobreza puesto que, en la medida que un mayor contingente de ocupados perciban mejores ingresos, el efecto crecimiento impulsará los ingresos hacia niveles mayores.

Cuadro 23. Descomposición de las medidas de pobreza de los hogares según tipo de producción de la actividad del jefe de hogar, 1990 - 1994

(En porcentajes)

Índices de pobreza	1990	1994	Variación %	Efecto Crecimiento	Efecto Distribución	Residuo
<i>Total</i>						
Incidencia de pobreza (Po)	53.0	44.9	-15.4	-13.16	-2.12	-0.12
Brecha de pobreza (P1)	24.4	18.9	-22.7	-17.96	-4.75	0.01
Brecha al cuadrado (P2)	14.1	10.1	-28.1	-20.75	-7.34	0.04
<i>Transables</i>						
Incidencia de pobreza (Po)	56.2	48.1	-14.3	2.60	-17.20	0.31
Brecha de pobreza (P1)	24.9	19.0	-23.8	4.10	-27.65	-0.26
Brecha al cuadrado (P2)	13.6	9.6	-29.6	4.56	-34.01	-0.19
<i>No transables</i>						
Incidencia de pobreza (Po)	52.2	42.5	-18.6	-19.06	-3.03	3.52
Brecha de pobreza (P1)	24.5	20.5	-16.2	-25.09	6.41	2.48
Brecha al cuadrado (P2)	14.4	12.1	-15.7	-28.99	13.64	-0.31

Nota: Los índices de pobreza se estimaron en forma indirecta a partir de los parámetros de la Curva de Lorenz, por lo que no coinciden con los calculados en forma directa.

Fuente: UDAPSO, 1997Fuente: Elaboración propia con base en las EIHs del INE

Las empresas del sector privado encararon su modernización a través de la reducción de personal. Acciones similares se evidenciaron en el sector público a través de la selección de empleados más calificados y con mejores remuneraciones, lo que se tradujo en una reducción de la incidencia de pobreza en esta categoría de ocupaciones.

La reducción de la incidencia de pobreza en el período estuvo determinada principalmente por las actividades formales y por ciertos mejores niveles de ingreso en algunas actividades informales. Sin embargo, este comportamiento tiene excepciones que se reflejan en el aumento de la incidencia de pobreza en los empleadores que, en el período, tuvieron un elevado incremento debido a la presencia de pequeñas y microempresas de reducido éxito, lo cual genera preocupaciones sobre el diseño de políticas de empleo e ingresos que se ensayan con relación a la promoción de la microempresa. También incrementaron sus niveles de pobreza los trabajadores familiares sin remuneración, que en muchos casos estuvieron involucrados en actividades microempresariales.

GASTO SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES RECIENTES

Una de las formas tradicionales para evaluar el esfuerzo del Estado en lo que se refiere a la atención del área social es mediante el análisis del gasto y la inversión pública destinado a estos sectores.

Entre 1990 y 1996 el gasto público, en términos reales, fue creciendo paulatinamente, experimentando una mayor dinámica en los dos últimos años de ese período. La tendencia de la participación del gasto social en el gasto público total fue decreciente, aunque en términos absolutos el monto real de los recursos destinados a los sectores sociales aumentó. En 1995, la representatividad del gasto social mostró la mayor reducción en el período y tendió a recuperarse en 1996 sin alcanzar los niveles observados en años anteriores. Debido al comportamiento mencionado, los efectos redistributivos del gasto social no afectaron de manera efectiva los ingresos de la población más pobre.

Entre 1990 y 1995 el crecimiento promedio anual de la inversión pública fue de 10%. La participación de la inversión social en la inversión pública adquirió mayor relevancia a partir de 1992, año que representó el 16% hasta alcanzar el 35% en 1995. Esta mayor participación obedece en parte a la reducción de la inversión orientada hacia las empresas estatales, y por otra parte a una mayor asignación de recursos hacia los sectores sociales.

El peso relativo de la inversión pública social creció de manera importante en los sectores de urbanismo y vivienda, saneamiento básico y salud, principalmente por la acción de los fondos de inversión que promovieron una dinámica en estos sectores. El aumento en la inversión pública fue un factor importante para elevar la cobertura de algunos servicios así como para la generación de empleos.

Cuadro 24. Estructura porcentual del gasto social ejecutado, por sector ¹

Actividades	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto Público (Miles Bs de 1990)	1,985.6	2,447.0	2,669.2	3,237.6	3,222.2	3,950.4	4,465.8
Como % del gasto público:							
Gasto social	38.73	33.26	31.54	31.71	31.19	26.79	28.50
Educación	24.75	21.45	20.16	20.54	20.56	15.73	16.88
Salud y Seg. Social	11.11	9.66	9.20	9.99	9.19	8.95	8.14
Saneam. básico y vivienda	0.34	0.22	0.14	0.09	0.12	0.05	0.03
Empleo	0.61	0.14	0.11	0.09	0.10	0.09	0.09
Otros sectores	1.91	1.78	1.93	1.03	1.22	1.96	3.37

1. Considera el gasto financiado solamente con los recursos del Tesoro General de la Nación.

Fuente: Elaborado con base a datos de la Contaduría General del Estado y del Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 25. Estructura porcentual de la inversión pública social ejecutada por sector (1)

Sector	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Inversión Pública (Miles de US\$) (2)	272,056	360,825	333,998	315,378	420,500	531,580	480,568	513,289	519,733
- Área social	10.1	8.6	11.1	13.7	7.5	15.9	17.6	25.2	35.4
- Salud	2.0	0.8	1.4	4.9	2.6	4.2	4.7	4.7	5.0
- Educación	1.8	0.7	0.4	0.1	0.5	1.4	1.6	3.0	7.1
- Saneam. Básico	3.9	4.0	7.5	7.4	2.3	6.4	7.3	7.0	8.8
- Urbanismo y Viv.	2.4	3.1	1.8	1.4	2.1	3.9	4.0	10.5	14.5
- Área no social	89.9	91.4	88.9	86.3	92.5	84.1	82.4	74.8	64.6

(1) 1987-1990 no incluye al Fondo Social de Emergencia 1991-1992 incluye al Fondo Social de Emergencia

(2) Calculado en base a la inversión en términos nominales y al tipo de cambio promedio anual oficial.

No se incluyen años anteriores debido a distorsiones en el tipo de cambio.

Fuente: UDAPE

Políticas sociales recientes

En los últimos años se llevó a cabo un conjunto de reformas con el propósito de mejorar la calidad vida de la población. En tal sentido, se pusieron en marcha la Reforma Educativa, modificaciones importantes al Sistema de Salud, la Reforma de Pensiones, la Participación Popular, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y la Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA). Las políticas de ingresos en el sector público tendieron a incrementar los salarios reales del sector público, en especial del magisterio y trabajadores de salud, y también se favoreció ciertos sectores de rentistas (beneméritos).

La Reforma Educativa

Esta reforma tiene el objetivo principal de superar los bajos niveles educacionales y alcanzar una calidad de la educación acorde con el desarrollo y modernización de la sociedad. Propone un cambio gradual y permanente en el sistema educativo, que incluye aspectos curriculares, pedagógicos, institucionales y administrativos, concentrando sus acciones principalmente en la educación primaria y la enseñanza de carácter bilingüe e intercultural.

Hasta la fecha, esta reforma ha logrado avances importantes, como la capacitación de más de 2.000 maestros orientados por asesores pedagógicos y la distribución de material escolar (guías didácticas, reglamentos de evaluación y otros). En lo que refiere a la infraestructura escolar, se creó el Programa de Apoyo Solidario a la Escuela con el concurso del Fondo de Inversión Social (FIS) y los gobiernos municipales que empezaron a jugar un rol importante en el mantenimiento y equipamiento de las escuelas. Algunos resultados indicativos muestran que, en 1996, la tasa de escolarización se incrementó en 3% con relación al pasado año, lo que

significa que un 86% de la población en edad escolar está enrolada al sistema.

Reformas en el sector de salud y saneamiento básico

En el sector salud y saneamiento básico, las reformas tienden a establecer un nuevo modelo sanitario descentralizado y de mayor participación que pretende aumentar la cobertura de estos servicios y reducir los niveles de mortalidad y morbilidad de la población. En este marco se destaca el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, que garantiza la atención médica gratuita a mujeres gestantes y a menores de cinco años en caso de enfermedades respiratorias e infecciones diarreicas. A partir de abril de 1997 se puso en marcha el Seguro de Salud para la Vejez que proveerá atención médica gratuita a todas las personas mayores de 65 años.

La Reforma de Pensiones

Esta reforma se propone resolver la crisis del sistema de pensiones, incrementar los niveles de ahorro interno, ampliar la cobertura del sistema previsional y distribuir parte de los beneficios de las empresas públicas capitalizadas a personas mayores de 65 años. La Ley de Pensiones, promulgada en noviembre de 1996, dio inicio a un sistema de ahorro y capitalización de aportes mediante las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en un esquema de capitalización individual. El sistema guarda estrecha relación con el desarrollo del mercado de valores y podría generar una importante disponibilidad de recursos frescos para la inversión.

La Reforma de Pensiones en sus primeros meses de implementación muestra algunas deficiencias en el diseño institucional: las AFP's aún no han concluido la afiliación de los aportantes; por su parte el denominado Bonosol (reparto de las utilidades de las empresas capitalizadas entre la población de más de 65 años) ha creado efectos fiscales negativos y se estima que esta forma de reparto es regresiva en contra de los estratos más pobres.

Participación Popular

La Participación Popular es una forma de descentralización administrativa y económica que tiene el propósito de lograr una mayor participación ciudadana. Esta reforma permitió establecer 311 municipios en todo el país y, a su vez, amplió las competencias municipales asignándoles nuevos recursos y responsabilidades.

Esta medida permitió crear espacios de participación y control social de la gestión pública a través del reconocimiento jurídico a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales bajo la forma de Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia. A pesar de que esta medida es relativamente reciente, pueden preverse efectos positivos sobre la pobreza en el mediano plazo, en particular en los contextos de

elevada ruralidad y localidades semiurbanas, donde se están generando crecientes inversiones en infraestructura social. Los recursos para llevar a cabo la participación popular se generan con el 20% de los impuestos y se distribuyen de acuerdo a la población en cada uno de los municipios (distribución *per cápita*).

Reforma de la tenencia de la tierra

Con objeto de establecer un nuevo régimen de distribución de la tierra, garantizar el derecho propietario y regular el saneamiento de la propiedad agraria, en octubre de 1996 se promulgó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA).

Este cuerpo normativo pretende garantizar la propiedad agraria, promover una estructura de tenencia más equitativa, priorizando el acceso de grupos de campesinos e indígenas sin tierra a las tierras fiscales.

Estrategia para la Transformación Productiva del Agro (ETPA)

Esta estrategia constituye una visión de largo plazo orientada fundamentalmente hacia el desarrollo sostenible de las áreas rurales. En esta propuesta se destacan cuatro aspectos de preocupación central: a) el salto tecnológico en el sector agropecuario; b) las inversiones en desarrollo humano; c) el manejo racional de los recursos naturales, y d) la priorización de inversiones en caminos y riego.

PERSPECTIVAS

En el marco de la institucionalidad democrática, en 1997 se realizaron elecciones para el cambio de gobierno. En los comicios, la votación favoreció a Acción Democrática Nacionalista, que conjuntamente con otras fuerzas políticas asumió el pasado mes de agosto la conducción del gobierno, nombrando a Hugo Bánzer Suárez como presidente constitucional por el lapso de cinco años.

El programa de gobierno en sus aspectos estratégicos se basa en cuatro componentes básicos que están interrelacionados entre sí con el objetivo central de mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población, en especial de aquélla en condiciones de pobreza. Los componentes básicos de esta estrategia son:

- a) *Las oportunidades*, que están referidas a los temas para encarar el crecimiento económico, donde los aspectos para promocionar mayores niveles de inversión privada, una mejor inserción en el comercio internacional, la infraestructura productiva y el mantenimiento de la estabilidad económica, son las bases para acceder a mayores oportunidades que permitan elevar los niveles de ingreso.
- b) *La dignidad*, relacionada con el propósito de eliminar la economía de la coca que generan las actividades ilícitas del narcotráfico. Para el

logro de este objetivo se comprometen acciones de desarrollo alternativo e interdicción, considerando que el financiamiento de esta tarea debe ser compartida entre los esfuerzos nacionales y la comunidad internacional.

- c) *La institucionalidad*, que está ligada a las mejoras sustanciales en la modernización de las normas legales que regulan la relación entre los miembros de la sociedad y a la superación de los problemas que se manifiestan en la administración de la justicia.
- d) *La equidad*, que propone básicamente la reducción de la pobreza a partir de programas focalizados que permitan reducir las diferencias sociales. Entre estas acciones se destacan la continuidad de la Reforma Educativa, las medidas para elevar las condiciones de salud a través de acciones de prevención contra potenciales enfermedades, como campañas de inmunización, nutrición y mejoras en la calidad de la vivienda y de sus servicios básicos. Los temas de equidad también incorporan el desarrollo de la pequeña empresa principalmente en los espacios urbanos y en el desarrollo rural.

Cabe destacar que los contenidos de estos componentes son resultado del denominado Diálogo Nacional en el que participaron las distintas representaciones gremiales y políticas de la sociedad civil.

Las proyecciones tendenciales sobre el crecimiento de la economía boliviana hasta el año 2000 estiman una tasa promedio anual del 5%, crecimiento alentado por una mayor inversión extranjera, tanto la proveniente del proceso de capitalización como la percibida por inversión directa. Los esfuerzos por mantener los principales equilibrios macroeconómicos y combatir los elevados índices de pobreza prevalecientes en el país han determinado que el FMI, conjuntamente con el Banco Mundial, aprueben un programa de alivio de la deuda externa con el propósito de reforzar el financiamiento a los programas de reducción de la pobreza.

En perspectiva y de evidenciarse el crecimiento estimado (que puede resultar conservador) y de políticas complementarias de gasto público en educación, salud y saneamiento básico, que tienen efectos redistributivos, la pobreza urbana podría reducirse en unos cinco puntos porcentuales hasta el 2000, llegando a afectar al 40% de la población urbana, pero tal vez el efecto más importante sea la reducción de la intensidad de la pobreza a que daría lugar ese proceso.

CONCLUSIONES

Reconociendo que las políticas de ajuste y estabilización tienen durante cierto tiempo efectos recesivos sobre la economía, en el caso boliviano estos

efectos sobre el empleo no se expresaron en una elevada tasa de desocupación abierta, sino más bien en incrementos de ocupaciones de carácter informal y de elevada precariedad laboral.

En la década de los noventa, la dinámica del crecimiento, si bien promovió la generación de empleos, no fue suficiente para revertir la significativa presencia de ocupaciones informales. La caída de los ingresos reales observada en el presente estudio se atribuye al importante incremento del número de obreros (en gran medida con baja calificación), a la reducción de empleados y a un creciente número de trabajadores por cuenta propia y familiares sin remuneración.

Las reformas estructurales que tenían el propósito de generar una mayor dinámica en la absorción de empleo en la producción de bienes transables cumplieron con tal cometido. En efecto, el crecimiento del empleo en la producción de transables entre 1990 y 1994 fue de 43%, en tanto que en los no transables fue de 27%.

Entre 1990 y 1994 la pobreza urbana en Bolivia se redujo en 8,2 puntos, lo que se explica por el crecimiento de los ingresos familiares que permitió salir de la pobreza a muchos hogares como resultado de la incorporación de un mayor número de miembros de las familias al mercado laboral, que estuvo acompañada por una reducción del tamaño del hogar, aspectos que determinaron un aumento del ingreso familiar *per cápita*.

El efecto crecimiento, en general, fue uno de los determinantes para la reducción de la pobreza, acompañado por una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, en el caso de la producción de bienes transables fue el efecto distributivo el que permitió avances en la reducción de pobreza, dado que los efectos del crecimiento tendieron a concentrar el ingreso. En el caso de los no transables, el efecto crecimiento fue el determinante para la reducción de la pobreza y en menor medida, los efectos distributivos.

La lectura comparativa entre el presente documento y el elaborado por otros autores (Vos, Lee y Mejía 1996) permiten conclusiones similares, aunque los cálculos sobre los niveles y cambios en la pobreza muestran diferencias importantes debido a las formas de medición de la pobreza. Cuando se utiliza el consumo como proxy al ingreso para la identificación de la pobreza, en general se observa un menor grado de sensibilidad a cambios en el crecimiento y a los efectos redistributivos,

Las perspectivas del crecimiento de la economía boliviana (5% promedio anual) y el potencial del impacto redistributivo de los incrementos en el gasto público social pueden contribuir a reducir la incidencia de la pobreza y a disminuir su intensidad de manera significativa. Evidentemente, de

alcanzar un mayor crecimiento e incrementar la inversión pública en infraestructura social, el tiempo para hacer efectivos los logros en la reducción de la pobreza sería más corto.

REFERENCIAS

- Brun, J., L. Pérez, S. Reyes. y O Vega. 1987. *El Consumo en Bolivia*. La Paz: ILDIS..
- CEPAL. 1994 y 1996. «Panorama Social de América Latina». Comisión Económica Para América Latina. Santiago.
- Coa, R., W. Jiménez , G. Montaña y E. Pérez. 1997. «Población, pobreza y mercado de trabajo». Serie Documentos de Trabajo No. 60/97. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).
- Espejo, J. 1990. «El empleo y la distribución del ingreso durante la inflación». Documento de Trabajo No 05/90. La Paz: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Católica. Boliviana.
- Huppi, M. y M. Ravallion. 1987. *The sectorial structure of poverty during an adjustment period: evidence for Indonesia in the Mid-1980s*. Washington: World Bank.
- INE. 1997. «Anuario Estadístico 1996». La Paz: Instituto Nacional de Estadística.
- . 1993. *Censo Nacional de Población y Vivienda. Resultados Finales*. La Paz.
- . 1994. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. La Paz.
- Marquez, G y S. Morley. 1997. *Poverty and the employment problem in Argentina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Larrañaga, O. 1994. «Pobreza, crecimiento y desigualdad en Chile, 1987-1992». Santiago: ILADES-Georgetown University.
- Morales, J. A. *Precios, Salarios y Política Económica durante la alta inflación boliviana de 1982 a 1985*.
- Min. de Desarrollo Humano. Mapa de Pobreza. 1994. *Una guía para la acción social*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales, Instituto Nacional de Estadística, Unidad de Políticas de Población y Unidad de Análisis de Políticas Económicas. Segunda Edición.
- UDAPE. 1997. *Dossier de Información de Estadísticas Económicas de Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas.
- UDAPSO. 1997. *Pobreza en las ciudades de Bolivia: Un análisis de la heterogeneidad de la pobreza*. Serie Documentos de Trabajo No. 52/97. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales.
- UDAPSO. 1997. *Aspectos metodológicos y conceptuales del gasto social en Bolivia*. Serie Documentos de Trabajo No. 54/97. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales.

Urquiola M. 1994. *Participando en el crecimiento*. Cuadernos de Investigación No. 2. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales.
 World Bank. 1996. *Bolivia. Poverty, equity and income*. Volume II. Washington D.C.: Background Papers.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-I. Principales indicadores demográficos

	1980	1995	Tasa de. Crec. Anual (%)
Población total (En miles)	5,355	7,414	2.3
Población urbana (%)	44.5	59.4	3.8
Población rural (%)	55.5	40.6	0.1
Edad promedio (años)	18.5	19.4	--
Esperanza de vida al nacer	51.85	59.80	--
Tasa de mortalidad infantil (a)	109	75	--
Tasa global de fecundidad (b)	5.3	4.8	--
Tasa de analfabetismo (c)	36.8	20.0	
Urbana	15.6	8.9	
Rural	53.2	36.5	
% Viviendas sin redes de agua (d)	61	46	
Urbana	16	19	
Rural	91	81	
% Viviendas sin disponibilidad de sanitario (d)	78	57	
Urbana	53	37	
Rural	95	82	
% Viviendas sin energía eléctrica (e)	66	44	
Urbana	24	13	
Rural	94	84	

(a) Proporción de los fallecidos menores de un año por mil nacidos vivos.

(b) Es el número medio de hijos que tendría una mujer durante su vida fértil (15 a 49 años).

(c) Es el cociente entre el número de personas de 15 y más años que no saben leer ni escribir y el total de la población en esas edades.

(d) Corresponde a 1976 y 1992 con información del Censo 92.

(e) Corresponde a la evolución de indicadores entre 1976 y 1992 con información del Censo 92.

Fuente: Proyecciones de población y Censo Nacional de Población y Vivienda. 1992.

Cuadro A-2. Descomposición de los cambios en la incidencia de pobreza según edad del jefe de hogar 1990 - 1994

(En porcentajes)

Características del jefe de hogar	1990		1994		Descomposición del cambio			
	% de hogares	Incidencia de pobreza	% de hogares	Incidencia de pobreza	Pt-Po	mo(Pt-Po)	Po(mt-mo)	(Pt-Po)* (mt-mo)
Total	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(8.0)	(0.1)	(0.0)
Menor de 24 años (1)	6.7	54.1	7.8	45.4	(8.7)	(0.6)	0.6	(0.1)
de 25 a 44 "	54.4	56.5	52.3	49.7	(6.7)	(3.7)	(1.1)	0.1
de 45 a 64 "	30.3	48.8	31.2	39.5	(9.3)	(2.8)	0.4	(0.1)
de 65 y más "	8.6	48.6	8.7	37.1	(11.5)	(1.0)	0.0	(0.0)
Jefatura masculina	82.6	53.1	81.8	45.4	(7.7)	(6.2)	(0.5)	0.0
Menor a 24 años (1)	6.1	51.4	6.3	44.1	(7.3)	(0.4)	0.1	(0.0)
de 25 a 44 "	47.5	56.4	45.4	50.1	(6.3)	(3.0)	(1.2)	0.1
de 45 a 64 "	22.9	48.0	24.2	38.7	(9.3)	(2.1)	0.6	(0.1)
de 65 y más "	6.1	48.3	5.8	37.6	(10.7)	(0.7)	(0.1)	0.0
Jefatura femenina	17.4	54.0	18.2	43.8	(10.2)	(1.8)	0.6	(0.2)
Menor a 24 años	0.6	80.2	1.4	50.9	(29.3)	(0.2)	0.6	(0.2)
de 25 a 44 "	6.9	56.5	6.9	47.1	(9.4)	(0.6)	0.0	(0.0)
de 45 a 64 "	7.4	51.3	7.0	42.3	(8.9)	(0.7)	(0.2)	0.0
de 65 y más "	2.5	49.1	2.8	35.9	(13.2)	(0.3)	0.1	(0.0)

Fuente: Elaborado con base en las Encuestas Integradas de Hogares del INE.

Cuadro A-3. Descomposición de los cambios en la incidencia de pobreza según tamaño de hogar. 1990 - 1994

(En porcentajes)

Características del jefe de hogar	1990		1994		Descomposición del cambio			
	% de hogares	Incidencia de pobreza	% de hogares	Incidencia de pobreza	Pt-Po	mo(Pt-Po)	Po(mt-mo)	(Pt-Po)* (mt-mo)
Total	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(7.4)	(0.8)	0.0
De 1 a 2 miembros	15.3	30.8	18.1	24.3	(6.5)	(1.0)	0.9	(0.2)
de 3 a 6 miembros	67.9	53.4	66.1	46.0	(7.4)	(5.1)	(1.0)	0.1
Más de 6 miembros	16.8	73.2	15.8	65.1	(8.1)	(1.4)	(0.7)	0.1
Jefatura masculina	82.6	53.2	81.8	45.4	(7.8)	(5.6)	(1.2)	0.1
De 1 a 2 miembros	9.3	24.3	11.4	18.7	(5.6)	(0.5)	0.5	(0.1)
de 3 a 6 miembros	58.1	52.6	56.1	45.8	(6.8)	(4.0)	(1.0)	0.1
Más de 6 miembros	15.2	72.9	14.2	65.3	(7.6)	(1.2)	(0.7)	0.1
Jefatura femenina	17.4	54.0	18.2	43.8	(10.2)	(1.7)	0.3	(0.1)
De 1 a 2 miembros	6.0	40.8	6.7	33.9	(6.9)	(0.4)	0.3	(0.0)
de 3 a 6 miembros	9.8	58.6	9.9	47.4	(11.2)	(1.1)	0.1	(0.0)
Más de 6 miembros	1.6	76.1	1.6	63.2	(12.9)	(0.2)	0.0	(0.0)

Fuente: Elaborado con base en las Encuestas Integradas de Hogares.

Cuadro A-4. Incidencia de pobreza según idioma que habla el jefe de hogar. 1990 - 1994

Características del jefe de hogar	1990		1994		Descomposición del cambio			
	% de hogares	Incidencia de pobreza	% de hogares	Incidencia de pobreza	Pt-Po	mo(Pt-Po)	Po(mt-mo)	(Pt-Po)* (mt-mo)
Total	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(8.0)	(0.2)	0.0
Sólo castellano	57.1	46.3	57.6	37.1	(9.3)	(5.3)	0.2	(0.0)
Castellano-nativo	41.2	62.1	41.8	55.9	(6.2)	(2.6)	0.4	(0.0)
Sólo nativo	1.7	75.7	0.6	67.0	(8.8)	(0.1)	(0.8)	0.1
Jefatura masculina	82.6	53.2	81.8	45.4	(7.8)	(6.4)	(0.4)	0.0
Sólo castellano	47.1	46.2	46.5	37.1	(9.1)	(4.3)	(0.3)	0.1
Castellano-nativo	34.7	62.3	35.0	56.2	(6.1)	(2.1)	0.2	(0.0)
Solo nativo	0.8	68.7	0.3	74.3	5.5	0.0	(0.4)	(0.0)
Jefatura femenina	17.4	54.0	18.2	43.8	(10.2)	(1.6)	0.2	(0.0)
Sólo castellano	10.0	47.1	11.1	37.1	(10.0)	(1.0)	0.5	(0.1)
Castellano-nativo	6.5	60.9	6.8	54.1	(6.8)	(0.4)	0.2	(0.0)
Sólo nativo	0.9	81.4	0.3	61.6	19.8)	(0.2)	(0.5)	0.1

Fuente: Elaborado con base en las Encuestas Integradas de Hogares.

Cuadro A-5. Descomposición de los cambios en la incidencia de pobreza según nivel de instrucción del jefe de hogar. 1990 - 1994

(En porcentajes)

Características del jefe de hogar	1990		1994		Descomposición del cambio			
	% de hogares	Incidencia de pobreza	% de hogares	Incidencia de pobreza	Pt-Po	mo(Pt-Po)	Po(mt-mo)	(Pt-Po)* (mt-mo)
Total	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(6.7)	(1.3)	(0.1)
Ninguno	7.8	69.7	5.2	62.4	(7.3)	(0.6)	(1.8)	0.2
Primaria	41.5	62.7	41.3	55.8	(6.9)	(2.9)	(0.1)	0.0
Secundaria	30.8	51.2	30.1	47.0	(4.2)	(1.3)	(0.3)	0.0
Superior, Técn. Univ.	19.6	29.8	23.3	19.6	(10.2)	(2.0)	1.1	(0.4)
No sabe/No responde	0.4	69.0	0.1	62.6	(6.5)	(0.0)	(0.2)	0.0
Jefatura masculina	82.6	53.2	81.8	45.4	(7.8)	(5.2)	(1.4)	(0.2)
Ninguno	3.3	68.5	2.0	67.1	(1.4)	(0.0)	(0.9)	0.0
Primaria	34.4	64.0	33.4	57.2	(6.8)	(2.3)	(0.6)	0.1
Secundaria	27.3	52.4	26.2	48.9	(3.5)	(1.0)	(0.6)	0.0
Superior, Técn. Univ.	17.3	29.6	20.1	18.9	(10.7)	(1.8)	0.8	(0.3)
No sabe/No responde	0.3	69.7	0.1	62.6	(7.2)	(0.0)	(0.1)	0.0
Jefatura femenina	17.4	54.0	18.2	43.8	(10.2)	(1.4)	0.0	(0.0)
Ninguno	4.5	70.6	3.2	59.4	(11.2)	(0.5)	(0.9)	0.1
Primaria	7.1	56.6	7.9	50.2	(6.4)	(0.5)	0.5	(0.1)
Secundaria	3.4	41.9	3.9	34.3	(7.6)	(0.3)	0.2	(0.0)
Superior, Técn. Univ.	2.3	31.7	3.2	24.0	(7.6)	(0.2)	0.3	(0.1)
No sabe/No responde	0.1	67.3	-	-	(67.3)	(0.1)	(0.1)	0.1

Fuente: Elaborado con base en las Encuestas Integradas de Hogares.

Cuadro A-6. Incidencia de pobreza según condición de actividad del jefe de hogar. 1990 - 1994

Características del jefe de hogar	1990		1994		Descomposición del cambio			
	% de hogares	Incidencia de pobreza	% de hogares	Incidencia de pobreza	Pt-Po	mo(Pt-Po)	Po(mt-mo)	(Pt-Po)* (mt-mo)
Total	100.0	53.3	100.0	45.1	(8.2)	(7.5)	(0.5)	(0.2)
Trabajó	83.1	51.2	84.2	44.4	(6.8)	(5.6)	0.5	(0.1)
Buscó trabajo	3.8	81.8	1.9	81.4	(0.3)	(0.0)	(1.6)	0.0
Económ. inactivo.	13.1	58.6	14.0	44.5	(14.1)	(1.8)	0.5	(0.1)
Jefatura masculina	82.6	53.2	81.8	45.4	(7.8)	(5.8)	(0.9)	(0.1)
Trabajó	71.3	50.8	71.7	44.5	(6.2)	(4.4)	0.2	(0.0)
Buscó trabajo	3.3	82.8	1.7	82.2	(0.6)	(0.0)	(1.4)	0.0
Económ. inactivo.	7.9	62.3	8.4	45.3	(17.1)	(1.4)	0.3	(0.1)
Jefatura femenina	17.4	54.0	18.2	43.8	(10.2)	(1.7)	0.4	(0.1)
Trabajó	11.8	53.7	12.5	43.5	(10.2)	(1.2)	0.4	(0.1)
Buscó trabajo	0.5	74.7	0.2	75.3	0.6	0.0	(0.2)	(0.0)
Económ. inactivo.	5.2	52.9	5.5	43.3	(9.6)	(0.5)	0.2	(0.0)

Fuente: Elaborado con base en las Encuestas Integradas de Hogares.

Cuadro A-7. La paz: salario medio real del sector privado (Bs de 1987)

(Tasa de crecimiento)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Promedio General	(13.4)	29.3	27.2	5.7	2.4	(6.6)	4.0	6.7	7.9	1.8	0.2
Minería	(15.0)	35.5	22.1	4.2	0.4	14.5	17.1	22.4	26.8	6.1	3.2
Ind. Manufacturera	(18.1)	41.8	17.8	5.7	(3.4)	(0.9)	1.0	1.3	8.9	(1.5)	(1.6)
Construcción	(10.1)	48.1	23.3	2.8	(3.9)	(8.3)	6.4	10.0	7.6	5.7	(1.5)
Comercio Rest. y Hot.	10.9	31.6	8.9	0.7	(1.0)	5.8	2.4	7.1	4.0	(1.1)	(1.6)
Establec. Financieros	(17.5)	19.7	44.0	5.4	4.5	15.7	4.6	6.2	7.6	6.4	4.7
Servicios	18.9	34.4	15.6	12.7	1.5	(2.0)	5.3	5.7	7.6	2.2	(0.2)

Cuadro A.8. Bolivia: principales indicadores de empleo en ciudades capitales según sexo ¹

Serie 1989-1995

Indicadores	1.ª ronda	2.ª ronda	3.ª ronda	4.ª ronda	5.ª ronda	6.ª ronda	7.ª ronda	8.ª ronda
	Marzo/89	Noviem./89	Septiem./90	Noviem./91	Noviem./92	Octubre/93	Septiem./94	Junio/95 (p)
Tasa global de participación [(PEA/PET)*100*]	52.78	50.46	51.25	51.46	50.59	52.63	53.71	55.05
Hombres	62.72	61.47	63.37	63.07	62.40	62.97	63.96	64.98
Mujeres	43.80	40.50	40.28	40.97	39.90	43.24	44.40	46.04
Tasa de desempleo abierto [(DA/PEA)*100]	10.39	9.57	7.23	5.91	5.52	6.00	3.14	3.64
Hombres	9.91	9.91	6.80	5.67	5.48	6.54	3.36	3.32
Mujeres	11.00	9.10	7.83	6.25	5.57	5.28	2.86	4.04
Tasa de cesantía [(PC/PEA)*100+]	6.84	6.12	4.20	3.60	3.93	3.94	2.35	2.56
Hombres	7.42	6.79	4.39	3.65	4.37	4.76	2.60	2.47
Mujeres	6.10	5.19	3.92	3.53	3.32	2.86	2.03	2.68
Índice de carga económica [(PEI/PEA)*100+]	89.47	98.20	95.13	94.31	97.66	90.00	86.19	81.66
Hombres	59.45	62.67	57.81	58.56	60.25	58.80	56.34	53.90
Mujeres	128.31	146.91	148.23	144.10	150.63	131.26	125.21	117.22
Oferta potencial [(PET/PT)*100+]	74.65	74.64	74.57	74.51	74.43	74.39	74.32	74.28
Hombres	73.40	73.38	73.32	73.28	73.18	73.17	73.09	73.06
Mujeres	75.81	75.80	75.74	75.65	75.60	75.53	75.47	75.43

(1) Datos definitivos, a partir del ajuste realizado a la población por grupos de edad y sexo, para eliminar el sesgo proveniente de diferentes marcos y diseños muestrales.

NOTA: PEA Población Económicamente Activa
 PET Población en Edad de Trabajar
 DA Desocupados Abiertos
 PC Población Cesante
 PEI Población Económicamente Inactiva
 PT Población Total

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaborado en base a la Encuesta Integrada de Hogares.

Cuadro A-9. Distribución del ingreso familiar mensual per cápita ajustado según deciles, 1990-1994

Deciles	Participación porcentual	
	1990	1994
Decil 1 (más pobre)	1.00	1.47
Decil 2	2.26	2.52
Decil 3	3.13	3.34
Decil 4	4.04	4.22
Decil 5	5.10	5.21
Decil 6	6.37	6.46
Decil 7	7.89	7.98
Decil 8	10.41	10.35
Decil 9	15.02	15.27
Decil 10 (menos pobre)	44.77	43.18

Fuente: Elaboración propia.



6. Política macroeconómica y pobreza en Brasil ¹

Edward Amadeo ²

Marcelo Neri ³

VISIÓN GENERAL

Brasil es un país en donde el 50% más pobre de la población posee aproximadamente el 10% del ingreso agregado, mientras que el 10% más rico detenta casi el 50% del mismo ⁴. El corolario de tan alto grado de desigualdad consiste en que si uno se preocupa únicamente en la maximización del PIB, la función de bienestar social implícitamente adoptada confiere la mitad de su peso al bienestar del 10% de la población. En otras palabras, la concentración del ingreso en Brasil crea anomalías dentro de los supuestos implícitos del análisis macroeconómico basado en el agente principal representativo, donde la gente es valorada según sus ingresos. Los análisis de pobreza, por su parte, invierten esta estructura de pesos entre los diferentes grupos de la población, asignándole una importancia nula a los segmentos no-pobres de la sociedad e, idealmente, atribuyendo pesos a los individuos según el nivel de insatisfacción de sus necesidades.

Este proyecto estudia los nexos existentes entre los desarrollos macroeconómicos y la pobreza en Brasil. El análisis está dividido en dos partes: la primera describe la evolución de la pobreza brasileña y sus

1. Este documento es una versión resumida de un proyecto del PNUD sobre macroeconomía y pobreza en varios países de América latina. Una versión más completa del proyecto saldrá a circulación próximamente como un documento de discusión del PNUD. El estudio se benefició del trabajo conjunto realizado por uno de los autores y Claudio Considera, Alexandre Pinto y Mabel Nascimento. Nos gustaría agradecer a Milene Ancora, Manoel Flávio, Mabel Nascimento y Alexandre Pinto por su excelente labor como asistentes de investigación. Expresamos también nuestro reconocimiento a los participantes a los seminarios organizados por PNUD, llevados a cabo en Quito, La Habana y Bogotá, por los valiosos comentarios a una primera versión de este documento. Los autores son responsables por los errores que puedan presentarse en el presente estudio.

2. De la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

3. Del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Universidade Federal Fluminense (UFF).

4. Según el PNAD, durante 1995, la parte del 10% más rico fue de 49.8% y la parte del 50% más pobre fue 11.5%. El 1% superior mantuvo el 15.5% del ingreso agregado durante el mismo

principales determinantes macroeconómicos durante los últimos 15 años. La segunda toma ventaja de las profundas variaciones sufridas por las medidas de pobreza y desigualdad durante el período 1993-96, para estudiar sus principales determinantes macroeconómicos. Dada la gran importancia del Plan Real, se hará énfasis en el análisis de los impactos de la desinflación* sobre el nivel y la distribución del ingreso y a la posible sinergia entre esas dos dimensiones que determinan la pobreza. La tercera parte del proyecto descompone los cambios experimentados en los indicadores de pobreza por grupos de población, definidos según las características de los jefes de hogar (i.e.; sexo, edad, escolaridad, raza, clase de trabajador, sectores de actividad, región, densidad de población). Luego, esta descomposición se analiza en detalle, desentrañando los cambios en las diferentes celdas de pobreza (determinadas por el cruce de características e indicadores) en términos de su variación respecto de la desigualdad media del ingreso per cápita. Esos perfiles de pobreza ayudan a localizar las fuentes de los cambios en la pobreza, en términos de análisis históricos, a la vez que confieren consistencia interna a los ejercicios contrafactuales.

DETERMINANTES MACROECONÓMICOS DE LA POBREZA

Indicadores sociales y desarrollos macroeconómicos

Además de los censos, a nivel micro, existen dos fuentes de información principales sobre ingresos de los hogares, las cuales pueden ser utilizadas para evaluar la evolución de la distribución del ingreso per cápita en Brasil: el PNAD y el PME⁴. El PNAD cubre diferentes fuentes de ingreso a escala nacional. El PME, por su parte, cubre básicamente los ingresos de los trabajadores en las seis principales regiones metropolitanas. Adicionalmente, el PME brinda la posibilidad de trabajar con ingresos per cápita familiares. Las mediciones de tipo social basadas en los ingresos, generadas bien sea por el PNAD o por el PME, capturan los efectos que sobre el ingreso tienen los cambios en el desempleo y la inestabilidad de los empleos.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el PNAD presenta un solo cuadro, correspondiente al momento del año en que la encuesta es aplicada. Dado que el PME es una encuesta mensual, proporciona una mejor idea de lo que pasó durante el año, para un conjunto de variables menos completo que el del PNAD. En última instancia, el PNAD ofrece *un cuadro detallado*,

* Se hace referencia al término de desinflación para aludir a los procesos de reducción de la tasa de inflación. Esto debe diferenciarse de los procesos deflacionarios los cuales se refieren a los aumentos en el poder de compra. (Nota del Traductor)

4. La información disponible no fue ajustada por sub-/sobredeclaración.

una vez al año, de los indicadores sociales brasileños, mientras que PME brinda un *film mensual no tan detallado* del mismo objeto. Ésta y la siguiente parte del presente documento utilizarán el PME con el fin de capturar aspectos macroeconómicos del bienestar social, mientras que la última usará el PNAD para estudiar los aspectos estructurales de la pobreza.

Como dijimos anteriormente, el PNAD es aplicado durante una semana determinada del tercer trimestre del año. Los Gráficos 1A y 1B presentan la evolución del índice de incidencia de la pobreza ⁶ y el coeficiente de Gini, calculado con base en los ingresos familiares per cápita, para los meses en que el PNAD fue (o se supone que fue) aplicado. Tales gráficos comparan los indicadores con su respectivo promedio anual, permitiendo revisar cómo posibles patrones de cambios estacionales de esos indicadores pueden debilitar las comparaciones temporales basadas en los datos del PNAD.

Presentamos a continuación un breve vistazo de la evolución de la pobreza y la desigualdad desde 1985 hasta 1996 y sus relaciones con los principales desarrollos macroeconómicos. El Gráfico 2 presenta la evolución de la tasa de crecimiento de cada decil del ingreso per cápita en una base anual.

Gráfico 1A. Índice de incidencia de la pobreza. Promedios anuales; PNAD

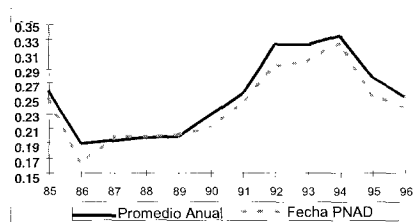
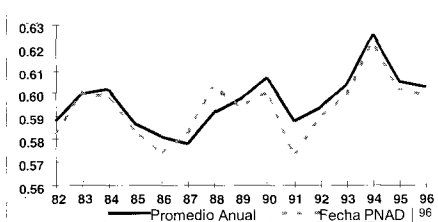


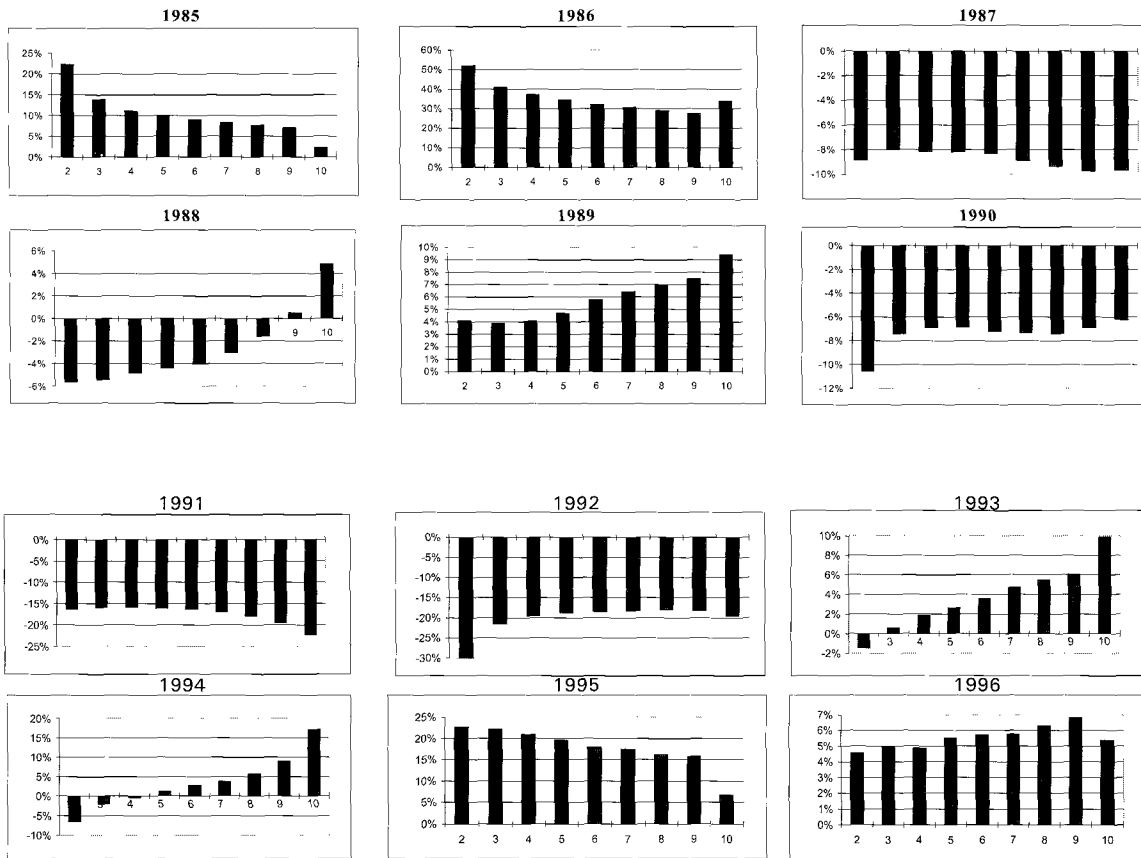
Gráfico 1B. Desigualdad (GINI). Promedios anuales, fechas del PNAD



Fuente: PME

6. Todas las líneas de pobreza utilizadas en este documento corresponden a las líneas específicas calculadas por Rocha (1993) para las regiones. Esas líneas se basan en la Pesquisa de Orçamentos Familiares de 1987 (POF 87), para las áreas metropolitanas, y en el Estado Nacional das Despesas Familiares de 1975 (ENDEF 75), para obtener las diferenciales metropolitano-urbano. El valor de las líneas fluctúa entre entre R\$27.22, en el área rural de Espírito do Santo, y R\$100.19, en el área metropolitana de São Paulo, utilizando precios de octubre de 1995 (que no difieren mucho de una paridad uno a uno entre el Real y el Dólar.) Hemos denominado líneas de pobreza baja, media y alta el valor propuesto por Rocha, multiplicado por 0.5, 1 y 1.5, respectivamente. Para São Paulo (i.e., zona de alto costo de vida), la línea alta se sitúa razonablemente cerca de aquella propuesta por Rob Vos. Cuando la línea fue aplicada a los datos del PME, ésta se ajustó con base en el hecho de que tales datos sólo capturan ingresos laborales. Los datos del PME fueron agregados por regiones metropolitanas utilizando la población como factor de ponderación.

Gráfico 2. Tasas de crecimiento anuales de los ingresos per cápita promedio, por decil



Fuente: PME.

Gráfico 3A. Tasa de inflación, mensual

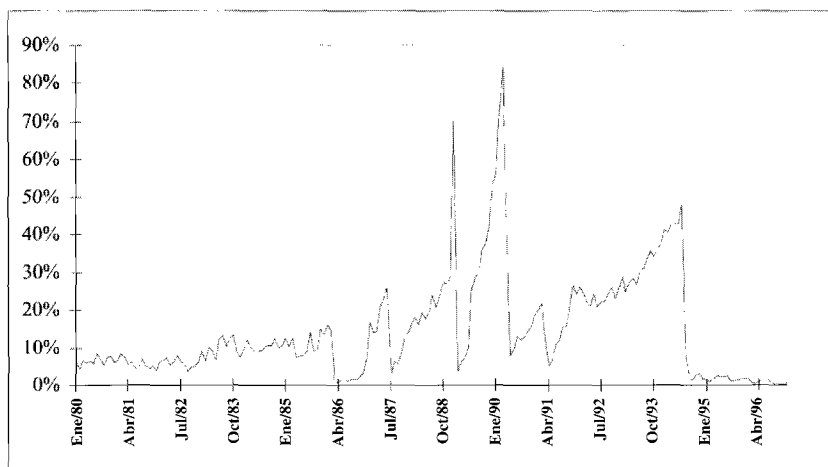
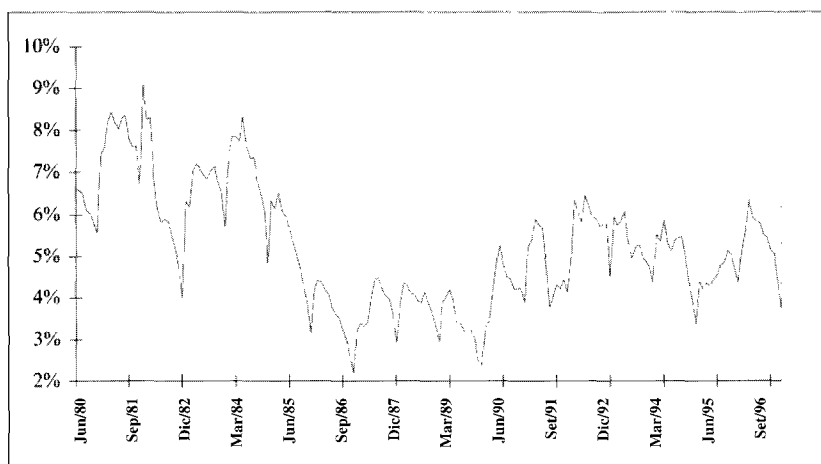


Gráfico 3B. Tasa de desempleo, mensual



Durante el reciente período, comenzando con la *Nova Republica* en 1985, los indicadores sociales fueron dominados por una observada inestabilidad macroeconómica. Este período está caracterizado, en términos macroeconómicos, por el lanzamiento de los también llamados planes heterodoxos de estabilización. Seis fueron dichos planes: Cruzado (febrero 1986), Bresser (junio 1987), Verão (enero 1989), Collor (marzo 1990), Collor II (febrero 1992) y Real (julio 1994). Estos planes produjeron agudas reducciones de las tasas de inflación, aunque con un comportamiento oscilatorio como se muestra en el Gráfico 3A. Lo mismo ocurrió con el nivel de actividad económica, reflejado en el Gráfico 3B por la tasa de desempleo.

Durante 1985 y 1986, observamos tasas de crecimiento positivas para todos los deciles de ingresos, con tasas más altas para los deciles más bajos. Esto implica una aguda reducción tanto en los índices de pobreza como de desigualdad. 1986 es el mejor año de la serie en términos de reducción de la pobreza, en donde todos los deciles de ingresos presentan tasas de crecimiento superiores al 24%, estimulados por el boom del consumo derivado del plan de estabilización del Cruzado, generosas reglas de conversión para todos los salarios y un crecimiento del salario mínimo. Durante 1987 la desigualdad cae ligeramente, pero la pobreza aumenta levemente debido a las pérdidas de ingresos sufridas por los deciles más bajos (los primeros cinco deciles perdieron entre el 8% y el 9%).

El período comprendido entre 1988 y 1990 presenta un marcado deterioro de las medidas de desigualdad. Sin embargo, los cambios en la pobreza no son marcados durante el período 1988-89. Entre 1990 y 1992 una profunda recesión atacó a la economía, como resultado de los intentos de estabilización del gobierno Collor, los cuales buscaban restringir los incrementos de precios no solamente con políticas relativas al ingreso (i.e., congelamiento de precios, control de la tasa de cambio, conversiones salariales), sino también mediante vigorosas e intervencionistas políticas de restricción de la demanda. En marzo de 1990, dos tercios del M4 fueron decretados ilíquidos en el sistema financiero. Este congelamiento de activos duraría 18 meses. El resultado fue, según las estadísticas, la más grande recesión en la historia económica brasileña. Los patrones de cambio asumidos por el grado de concentración de los ingresos durante este período son bastante diversos: aumento en 1990, gran caída en 1991 y leve incremento en 1992. A pesar de esta diversidad, los índices de pobreza aumentan durante cada uno de esos años.

El período 1993-94 está marcado por fuertes incrementos sostenidos de unas tasas de inflación ya bastante elevadas. La economía presenta un crecimiento agregado, pero los deciles más bajos experimentan pérdidas de ingresos, empeorando la desigualdad. Como consecuencia, las medidas de pobreza y desigualdad alcanzan nuevos récords en 1994, año en el que se inició el Plan Real. Este plan de estabilización produjo una caída instantánea de los niveles hiperinflacionarios del 50% por mes, sin acarrear consecuencias inmediatas sobre las tasas de desempleo. En 1995 se produjo una reducción importante tanto en la pobreza como en la desigualdad. En mayo de ese año, el salario mínimo experimentó un salto del 43% mientras que la inflación se mantuvo en el 2% mensual. En 1996, la pobreza se redujo aunque a un ritmo menor, pero la desigualdad permaneció constante. Las causas de las grandes variaciones experimentadas por los indicadores

sociales basados en los ingresos, durante los períodos inmediatamente anterior y posterior al Plan Real, serán estudiadas en la segunda parte del presente documento.

Análisis de series de tiempo sobre pobreza (1980-96)

Esta sección presenta, por una parte, un análisis de los patrones de correlación existentes entre la inflación, el desempleo y los salarios mínimos reales, y los indicadores sociales basados en los ingresos, por la otra. Para tal fin utilizamos datos mensuales del PME expresados en forma logarítmica, desde junio de 1980 hasta diciembre de 1996. El Cuadro 1 presenta las estimaciones –realizadas utilizando mínimos cuadrados ordinarios– de la elasticidad parcial del ingreso medio de los diferentes deciles con respecto a las tasas de inflación, a las tasas de desempleo y a los salarios mínimos reales. Las elasticidades respecto a la inflación y el desempleo son no sólo estadísticamente significativas diferentes de cero, sino que también presentan el signo esperado. De esta forma, altas tasas de inflación y desempleo implican menores ingresos per cápita para todos los deciles. Los efectos de la inflación sobre los ingresos per cápita familiares son, en cierta medida, algo más leves ⁷. La elasticidad de inflación disminuye de -0,079 a -0,066 al movernos del segundo decil al segmento superior de la distribución. En otras palabras, los segmentos más pobres de la población tienden a ser afectados de modo más adverso por las altas tasas de inflación. Similarmente, la elasticidad del ingreso per cápita con respecto al desempleo disminuye cuando nos movemos a los segmentos superiores de la distribución. Esta elasticidad cae monotónicamente de -0,556 a -0,23.

Cuadro 1. El impacto de los salarios mínimos, la inflación y el desempleo sobre los ingresos per cápita promedio, por decil

	Tasa de inflación		Tasa de desempleo		Salario mínimo		R ²
1	-	-	-	-	-	-	-
2	-0.079	-6,050	-0.556	-9,358	0.786	15,157	63%
3	-0.075	-8,690	-0.390	-9,935	0.511	14,925	65%
4	-0.074	-9,642	-0.556	-9,358	0.786	15,157	67%
5	-0.073	-10,197	-0.328	-10,000	0.437	15,279	68%
6	-0.072	-10,559	-0.315	-10,068	0.427	15,653	69%
7	-0.072	-10,916	-0.308	-10,238	0.420	15,986	70%
8	-0.072	-11,123	-0.305	-10,346	0.412	16,034	70%
9	-0.073	-11,208	-0.305	-10,311	0.399	15,458	69%
10	-0.066	-7,255	-0.230	-5,568	0.443	12,291	52%

OBS: a) Los números pequeños corresponden a los estadísticos t. b) Las constantes y las variables dummy correspondientes a las estaciones fueron omitidas.

Fuente: PME.

7. El afecto aquí capturado excluye completamente las pérdidas ocasionadas por la inflación e incurridas durante el intervalo transcurrido entre la recepción del ingreso y su gasto. El efecto de las pérdidas ocasionadas por el impuesto de inflación será analizado en una sección separada (2.3.3).

La elasticidad parcial del ingreso per cápita respecto al salario mínimo real es positiva y estadísticamente significativa diferente de cero. Aunque la teoría económica no proporciona respuestas definitivas respecto al signo que debe tener el impacto del salario mínimo sobre los ingresos per cápita, la elasticidad parcial de tales ingresos respecto del salario mínimo es mayor que la suma de las elasticidades parciales respecto de la inflación y el desempleo, en todos los deciles objeto de análisis. Más aún, el módulo de elasticidades parciales respecto al salario mínimo también tiende a decrecer con los niveles de ingresos. La única excepción es el decil superior en donde la elasticidad alcanza un valor de 0,443, el cual está muy cerca del observado en el quinto decil. Sin embargo, este resultado indica que los ingresos per cápita que más se correlacionan con los salarios mínimos se sitúan, en general, en la parte baja de la distribución del ingreso per cápita.

A continuación, analizamos los patrones de correlación entre inflación, desempleo y salarios mínimos, por una parte, y las medidas de pobreza, por la otra. El Cuadro 2 presenta las estimaciones realizadas mediante mínimos cuadrados ordinarios de la elasticidad del índice de incidencia de la pobreza con respecto al conjunto de variables macroeconómicas citadas anteriormente. Como se esperaba, dados los resultados del Cuadro 1, el módulo de esas elasticidades es mayor para las líneas de pobreza menores ⁸.

Cuadro 2. Índice de incidencia de pobreza (Po)
Datos mensuales en logs

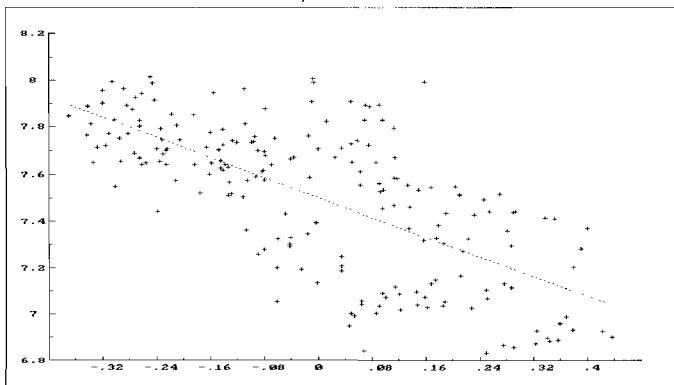
Línea de pobreza	Brasil		
	Baja	Media	Alta
Tasa de inflación	0.018 3.32	0.017 4.15	0.013 4.344
Tasa de desempleo	0.377 8.548	0.262 7.95	0.176 7.594
Salario mínimo	-0.434 -11,449	-0.305 -10.743	-0.219 -11.012

OBS: a) Los números pequeños corresponden a estadísticos *t*. b) Las constantes y variables dummy estacionales fueron omitidas.

Fuente: PME.

8. El apéndice 1.1 presenta un análisis de robusticidad de los impactos del salario mínimo sobre la pobreza. Esas regresiones combinan tres indicadores de pobreza (P0, P1 y P2), tres líneas de pobreza diferentes, tres frecuencias temporales (mensual, trimestral y anual), dos criterios diferentes de agregación de la pobreza para las regiones metropolitanas y para cada una de las seis áreas metropolitanas tenidas en cuenta individualmente. Tales regresiones son estimadas con todas las variables en logaritmos y niveles. También se replicaron esos resultados utilizando como variables explicativas solamente los salarios mínimos, una constante

Gráfico 4. Análisis de regresión parcial
SALARIOS MÍNIMOS/POBREZA NO EXPLICADA *



* Residuo de la regresión de P0 contra inflación y desempleo.

Dada la gran importancia que juega el salario mínimo en la explicación de las variaciones de la pobreza, continuamos con análisis de regresión parciales de esta variable. El Gráfico 4 presenta un diagrama bivariado de los salarios mínimos y el componente residual del índice de incidencia de la pobreza una vez la constante, las dummies estacionales, la inflación y el desempleo son tenidos en cuenta. Los salarios mínimos explican el 49% de la varianza no explicada de las regresiones de la primera etapa. Aun así, los análisis de regresión no garantizan una interpretación causal del impacto que los saltos de los salarios mínimos tienen sobre la pobreza.

EL IMPACTO DEL PLAN REAL SOBRE LA POBREZA

Esta parte comienza utilizando el PME para estudiar algunos aspectos de la dinámica de la distribución del ingreso imposibles de analizar usando el PNAD. A nivel agregado, el PME nos permite medir posibles retrasos en la respuesta de los indicadores sociales a cambios de política. A nivel micro, la posibilidad ofrecida por el PME de hacerle seguimiento a un mismo hogar durante cortos períodos de tiempo nos permite capturar aspectos de movilidad, lo mismo que utilizar diferentes procedimientos de agregación para calcular diferentes indicadores sociales basados en los ingresos.

El análisis del impacto del Plan Real sobre tales indicadores, utilizando los datos del PNAD, es especialmente problemático debido a que la encuesta

y dummies estacionales. Este segundo tipo de regresiones es relevante dado que el salario mínimo puede impactar adversamente la inflación y el desempleo. 860 de los 864 resultados obtenidos presentaron una elasticidad de la pobreza con respecto al salario mínimo negativa y estadísticamente significativa diferente de cero. En otras palabras, una correlación parcial negativa de la pobreza con respecto al salario mínimo es un resultado robusto para la experiencia brasileña reciente

no fue aplicada en 1994. Esta sección evalúa el impacto del Plan Real sobre la distribución del ingreso utilizando información del PME y un enfoque que, en condiciones normales, sería factible implementar con datos del PNAD. En la medida en que el análisis avance exploraremos una gran variedad de aspectos dinámicos, posibles de efectuar con los datos del PME.

Cambios en la distribución, antes y después de la estabilización

El análisis de los cambios en la distribución del ingreso será dividido en tres etapas: el período que precedió al Plan Real (de junio 93 a junio 94), la transición de una época de inflación elevada a otra de precios estables (de julio a septiembre de 1994), y el período de postransición (de septiembre 94 a septiembre 95). La segunda etapa, caracterizada como un período de transición, es difícil de explorar en forma clara ya que involucra ingresos obtenidos en monedas de diferente naturaleza, lo mismo que diferentes niveles de inflación. La evaluación de los cambios sucedidos en el poder de compra involucra necesariamente la adopción de supuestos, relacionados con las fechas de causación de los ingresos y los pagos.

El Cuadro 3 presenta la evolución, durante los dos períodos objeto de nuestro análisis, de los tres índices de pobreza –P0, P1 y P2– propuestos para las dos líneas de pobreza presentadas en la Parte 1. Los resultados son consistentes con el análisis de la media y la desigualdad de ingresos per cápita presentados anteriormente: primero, observamos un deterioro de todos los índices de pobreza durante los 12 meses que antecedieron la implementación del Plan Real. Dado que las pérdidas de ingresos se sintieron de modo más fuerte en los deciles más bajos, el aumento en los índices de pobreza tiende a estar inversamente relacionado con la línea de pobreza utilizada. Por ejemplo, la proporción de pobres (P0) aumenta 15,7% para la línea de pobreza más baja, y 2,6% para la más alta.

Contrariamente, entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995 hubo una mejora substancial en todos los índices de pobreza. Durante este período, la proporción de pobres (P0) cayó 21,8% para la línea baja de pobreza y 9,2% para la línea alta. Este movimiento refleja el hecho de que los deciles bajos percibieron mayores ingresos durante dicho período. De manera similar, la brecha en el ingreso promedio de los pobres (P1) cayó en 16,5% para la línea

Cuadro 3. El Plan Real y los cambios en la pobreza

Índice de pobreza Línea de pobreza	P0	P0	P1	P1	P2	P2
	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta
12 meses antes del Plan Real	15,79%	2,64%	13,96%	7,84%	11,06%	10,33%
12 meses después de la transición	-21,80%	-9,04%	-16,48%	-14,29%	-12,10%	-15,97%

Fuente: PME - IBGE.

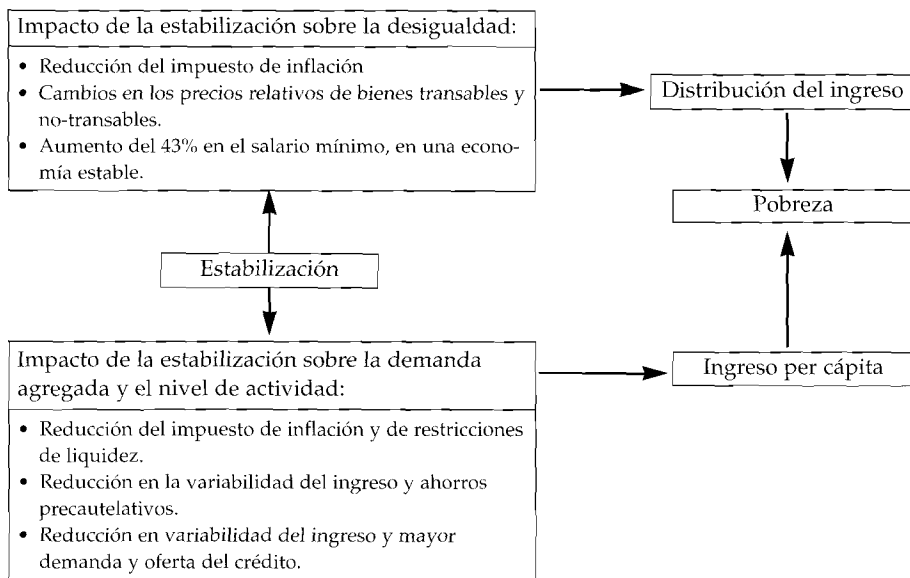
baja y 14,3% para la alta. Por otra parte, el promedio del cuadrado de la brecha de ingreso cayó 12,1% para la línea baja de pobreza y 15,9% para la línea alta, invirtiendo la tendencia observada en los índices analizados previamente, que presentaban mayores caídas para las líneas bajas de pobreza.

Macro-efectos del Plan Real sobre la pobreza

Esta parte continúa con el análisis macro de los determinantes de la pobreza durante los noventa en Brasil. Dada la mayor importancia del Plan Real, se prestará mayor atención a los períodos precedente y posterior a la estabilización. En especial, pretendemos estimar el impacto del proceso de desinflación sobre el nivel y la distribución del ingreso, al igual que la posible sinergia entre estas dos dimensiones de la determinación de la pobreza.

La Ilustración 1 presenta los principales impactos que la estabilización tuvo sobre la pobreza, los cuales serán estudiados en la presente sección: el primer conjunto de determinantes de la pobreza aquí analizado se relaciona con los efectos redistributivos. Esos efectos incluyen impactos sobre la distribución del ingreso, característicos de los programas de estabilización, como cambios en los precios relativos entre los bienes transables y no transables, y reducción de la incidencia del impuesto de inflación. Argüiremos también que los incrementos en el salario mínimo nominal, en un contexto de precios estables, jugaron un papel importante en la explicación de la reducción de la pobreza observada después del Plan Real.

Ilustración 1. **Macroefectos del Plan Real sobre la pobreza**



El segundo conjunto de efectos está relacionado con el impacto del Plan Real sobre el ingreso per cápita promedio, ocurrido a través de canales de la demanda agregada. Prestamos principal atención tanto al impacto del proceso de desinflación sobre el consumo agregado, como a la reducción de las pérdidas derivadas del impuesto de inflación. También tenemos en cuenta los efectos de la reducción de la incertidumbre derivada de la inflación, tales como el ahorro precautelativo y el incremento de la oferta de crédito al consumo. La principal lección que se desprende del análisis se refiere al hecho de que los incrementos de la demanda agregada observados después del Plan Real, especialmente en los sectores más pobres de la economía brasileña, pudieron haber sido financiados en buena medida mediante el desahorro, y no solamente vía incrementos en el poder de compra del ingreso per cápita.

Determinantes de la distribución del ingreso

Cambios en precios relativos, ingresos y pobreza

El Plan Real es parte de una familia de planes de estabilización basados en la tasa de cambio, en los cuales ésta última juega un papel fundamental al imponer un techo a los precios de los bienes transables. La reducción de la protección tarifaria y no tarifaria que precedió al plan tuvo, en esencia, el mismo efecto. Los precios de los bienes no-transables no fueron afectados por la apertura de la economía y la apreciación de la tasa de cambio. Por lo tanto, se presentó un cambio en los precios relativos que afectó negativamente a los productores de bienes transables, en favor de los productores de bienes no-transables. En este sentido, es posible demostrar que los trabajadores pobres están concentrados en alguno de los sectores productores de bienes no-transables, especialmente servicios personales. En el mercado de trabajo, están concentrados en el sector informal y entre los trabajadores independientes. En la escala educativa, están agrupados entre los menos educados (ver perfiles de pobreza en la Parte 3). Por lo tanto, existen múltiples razones para creer que el cambio en los precios relativos tuvo importantes efectos redistributivos⁹.

9. La medición de los cambios en los ingresos relativos, observados entre sectores productores de bienes transables y no-transables, después de grandes reducciones de la inflación, debe tener en cuenta las diferencias en las prácticas de pago utilizadas en el intercambio entre los dos sectores. Se desarrolló una metodología para deflactar los ingresos en el momento en que el pago es efectuado (Neri, 1995). El principal resultado es la reducción del incremento de los diferenciales de ingreso los sectores de bienes no-transables y transables observados después de la estabilización. Aún así, después de la aplicación de este procedimiento, los ingresos en el sector de bienes no-transables experimentaron un ligero incremento relativo entre 1993 y 1996: servicios (25%), comercio (27%), construcción (21%), contra el 16% tanto en la producción industrial como en la minería.

Estabilización, salario mínimo y pobreza

Esta sección estudia el impacto que tuvo el salto de 42,86% experimentado por el salario mínimo en mayo de 1995 sobre el comportamiento subsecuente de los indicadores sociales. Los Gráficos 4 y 5 presentan la evolución del salario mínimo real frente a la evolución de la proporción de pobres y el coeficiente de Gini de los ingresos per cápita, respectivamente.

Gráfico 5. Salario mínimo y proporción de pobres (P0)

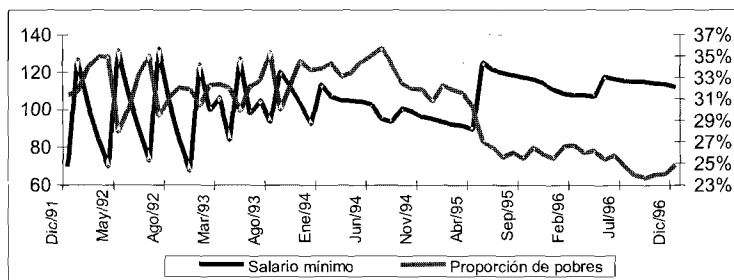
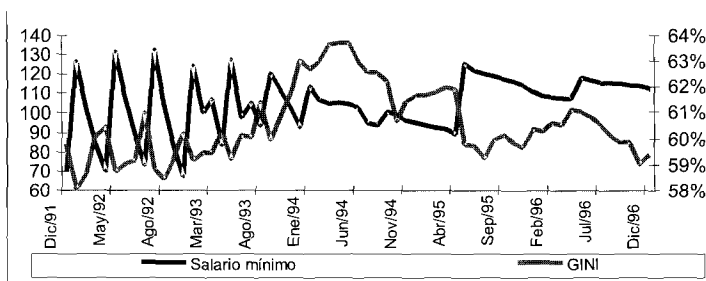


Gráfico 6. Salario mínimo y desigualdad (GINI)



Durante el período de inflación elevada, hasta julio de 1994, observamos movimientos sincronizados de los índices de pobreza y desigualdad, así como del salario mínimo. Esto significa que, cuando el salario mínimo alcanza un máximo local (i.e., fecha de reajuste), los índices de pobreza y desigualdad se sitúan en su mínimo local. Este comportamiento es especialmente cierto cuando se analiza la línea baja de pobreza. Este resultado es consistente con la idea de que el salario mínimo opera principalmente en la parte baja de la distribución del ingreso per cápita.

La primera caída sustancial de la pobreza, después de que el Plan Real fuera lanzado, ocurrió en septiembre de 1994, fecha en que el salario mínimo fue reajustado de R\$64 a R\$70. Esto correspondió a un incremento nominal del 9,4%, cuando la tasa de inflación bordeaba el 2,11% por mes. El Cuadro 4 muestra que la caída del número de individuos pobres ocurrida ese mes se situó entre el 5% para la línea baja de pobreza y el 1,2% para la línea alta.

Cuadro 4. Ajustes del salario mínimo y cambios en la pobreza

Índice de pobreza Línea de pobreza	P0	P0	P1	P1	P2	P2
	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta
Incremento del 10% (Septiembre- 94)	-4,99%	-1,17%	-3,58%	-2,15%	-3,38%	-2,72%
Incremento del 43% (Mayo-95)	-10,52%	-3,16%	-8,32%	-6,21%	-6,33%	-7,22%
15 meses después de la estabilización	-26,28%	-11,85%	-20,11%	-18,02%	-14,83%	-19,87%

Por último, y más importante aún, el ajuste nominal del 42,86% ocurrido en mayo de 1995, cuando el salario mínimo pasó de R\$ 70 a R\$ 100, condujo a una caída importante de todos los índices de pobreza. Durante mayo de 1995 la tasa de inflación mensual era aproximadamente de 2,14%. La tabla 4 muestra que la reducción del número de individuos pobres se ubicó entre 10,5% y 3,2%, entre los meses de abril y mayo del 95. Una vez más, el salario mínimo parece tener un efecto superior cuando la línea baja de pobreza es utilizada. Si utilizamos esta línea, cerca del 40% de la disminución de la pobreza, durante el período de 15 meses que siguió al lanzamiento del Plan Real, ocurrió en mayo de 1995.

En resumen, el análisis de los co-movimientos del salario mínimo, por una parte, y de los índices de pobreza y desigualdad, por la otra, puede ser visto como la forma reducida de una serie de efectos del salario mínimo sobre el mercado de trabajo. Esos efectos incluyen los ingresos de jefes y no jefes de hogar, niveles de empleo, precariedad de los empleos, etc. La evidencia preliminar presentada aquí puede ser dividida en dos partes: durante el período de alta inflación, la mayor parte del incremento del salario mínimo parece haber tenido un impacto transitorio sobre la pobreza y la desigualdad. La combinación de la frecuencia de los ajustes y el nivel de inflación parece influir el patrón estacional de varios índices. Después de la estabilización, los cambios en el salario mínimo parecen tener un impacto más permanente sobre la pobreza. En particular, entre junio 94 y septiembre 95, alrededor de la mitad de la disminución en el número de pobres, utilizando la línea baja de pobreza, sucedió en esos dos meses en que el salario mínimo fue reajustado.

Nuestra conjetura básica es que la reducción observada en la inflación, inducida por el Plan Real, no es suficiente para explicar el mejoramiento de varias medidas de pobreza basadas en los ingresos. Parece como si la estabilización hubiera incrementado el papel jugado por el salario mínimo en la determinación de la pobreza. Obviamente, la extracción de una relación causal definitiva entre salarios mínimos y pobreza requiere un esfuerzo de investigación adicional.

Impuesto de inflación y distribución del ingreso

Esta sección evalúa el impacto que sobre la pobreza tuvieron las pérdidas ocasionadas por la inflación e incurridas en el intervalo de tiempo transcurrido entre la recepción de los pagos y su gasto. Una inflación alta también implica la adopción de costosos procedimientos tendientes a economizar en el manejo de los balances de caja. Algunos de esos costos no corresponden a los emisarios de deudas fijadas en términos nominales (por ejemplo, el costo de esperar en la cola de un banco) ¹⁰.

Aquí se simula la evolución, durante el período de estabilización, de la relación existente entre las pérdidas inflacionarias y la pobreza. La clave de la simulación de las pérdidas inflacionarias relativas (definida como el cociente de las pérdidas financieras de corto plazo sobre el consumo familiar) está constituida por la imposición de restricciones al acceso a activos financieros de corto plazo. En términos cuantitativos, los individuos pobres sin acceso al mercado de bonos obtuvieron, con la estabilización, un incremento neto de su poder de compra de aproximadamente 10% ¹¹.

Con el fin de simular la aligeración de la pobreza derivada de la reducción de las pérdidas inflacionarias relativas, hemos incorporado un incremento del 10% al ingreso de los pobres en el momento posterior a que el proceso de desinflación tuvo lugar. El Cuadro 5 muestra que los índices de pobreza durante el período de transición que va desde mayo 94 hasta

Tabla 5. Cambios en la incidencia de la pobreza y en el impuesto de inflación

Índice de pobreza Línea de pobreza	P0	P0	P1	P1	P2	P2
	Baja	Alta	Baja	Alta	baja	Alta
Período de transición con ITE(*)	-11,23%	-6,69%	-9,48%	-8,80%	-8,46%	-9,45%
Período de transición sin ITE(*)	-5,73%	-3,09%	-4,34%	-4,35%	-3,10%	-4,64%

(*) ITE - Efecto del impuesto de inflación del 10%.

Fuente: PME.

10. La manera de ajustar el índice de precios afectará considerablemente las comparaciones de las líneas de pobreza en valores reales a lo largo del tiempo. En Neri (1995), se muestra que el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) necesita una corrección hacia arriba en la transición inflacionaria producida con el Plan Real. El coeficiente de ajuste inflacionario, con base en junio de 1994, debe ser multiplicado por 1,2199. En realidad, el INPC publicado adolece de una subvaloración del orden de 21,99 puntos porcentuales, lo que llevó a dar la imagen de una reducción grande de la pobreza el mes posterior a la implementación del Plan Real. Tanto las estadísticas de PNAD como las de PME fueron deflacionadas.

11. Las simulaciones están sustentadas en un modelo desarrollado para el análisis (Neri, 1990b y Neri, 1995), utilizando valores estilizados de sus variables exógenas, basados en la evidencia disponible. En ese modelo se examinan cuatro formas de administrar el dinero: sustitución del dinero por activos financieros de corto plazo, transacciones no monetarias, sustitución del dinero por inventarios de bienes y frecuencia de los pagos.

septiembre 95 presentan una caída, explicada en cerca de la mitad por la reducción del impuesto de inflación. Por ejemplo, utilizando la línea baja de pobreza, la proporción de pobres cae en 11,2% entre mayo y septiembre 94 si el efecto del impuesto de inflación es sumado al ingreso laboral. La misma estimación cae a 5,7% si el efecto de dicho impuesto es excluido. En última instancia, si se acepta nuestro conjunto de hipótesis, el efecto del impuesto de inflación significó la reducción de la proporción de los más pobres en cerca del 5,50%.

Comparaciones temporales de la distribución del ingreso

Otra ventaja de trabajar con el PME se refiere al hecho de que la disponibilidad de información mensual brinda la posibilidad de trabajar con promedios anuales y no con un dato anual solamente, como sucede con el PNAD. Esto nos permite evitar los problemas ocasionados por cambios en la estructura estacional de las series. La relevancia de los dos puntos mencionados puede ejemplificarse observando el comportamiento de los índices de pobreza y desigualdad mostrados en los gráficos 5 y 6. El Cuadro 6 presenta la evolución de los promedios anuales de la parte del ingreso agregado poseído por el 20% más rico y el 50% más pobre de la población brasileña.

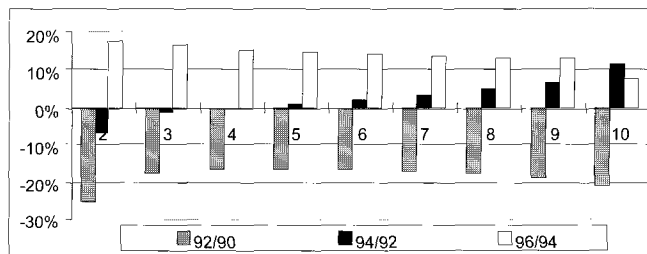
Cuadro 6. La reciente evolución de la pobreza y la desigualdad, 1990-96

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Proporción del Ingreso							
50% más Pobre	12,8	13,6	13,1	12,5	11,3	12,2	12,3
Proporción del Ingreso							
20% más Rico	62,8	60,9	61,1	62,1	64,7	62,6	62,4
Crecimiento PIB per cápita	-5,9	-1,3	-2,3	2,7	4,5	2,8	1,5

Fuente: PME- Promedio anual de estimados mensuales

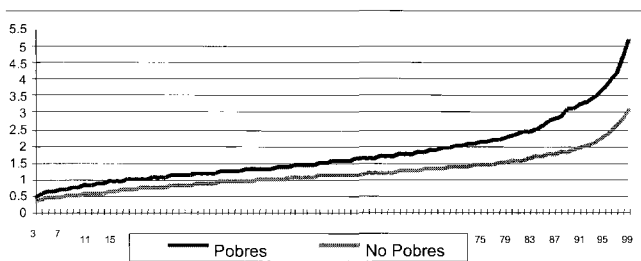
El Gráfico 7 presenta promedios anuales de las tasas de cambio del ingreso de los diferentes deciles, durante los primeros 6 años de la década de los 90, agrupados de dos en dos.

Gráfico 7. Tasa de crecimiento de los promedios anuales del ingreso per cápita, por decil



Fuente: PME - Seis regiones metropolitanas.

Gráfico 8. Función acumulativa de distribución - Ajustada por ingreso real per cápita



Fuente: PME - Seis regiones metropolitanas.

Durante el primer período, que en términos generales correspondió a la administración Collor (1990-92), observamos una caída del ingreso per cápita en todos los deciles, a pesar de la disminución de la desigualdad, presentándose una pérdida de bienestar social muy importante. Durante el período 92-94, correspondiente a la administración de Itamar Franco, se hace claro que el aumento de la inflación contribuye a aumentar la desigualdad. Aunque el PIB creció durante esos días (ver Cuadro 6), los grupos de menores ingresos sufrieron pérdidas netas de ingresos. Tales pérdidas disminuyen al ascender en la escala de distribución del ingreso, hasta tal punto que el decil superior obtiene incrementos superiores al 10% en sus ingresos promedio anuales.

En el período 1994-96, correspondiente a los dos primeros años de la administración de Fernando Henrique Cardoso, se revierte la dirección que hasta entonces había tomado el proceso de concentración: los deciles más bajos de la distribución, que presentaron grandes pérdidas durante el período de inflación creciente, experimentaron los mayores incrementos de sus ingresos. A medida que nos movemos hacia la parte superior de la distribución, observamos una reducción de la tasa de crecimiento de los ingresos. De esta forma, el incremento de los ingresos del decil superior fue el más bajo, cuando en el período de alta inflación había gozado de las mayores tasas de crecimiento. El efecto redistributivo de esta pérdida relativa es muy importante, dada la alta participación del decil superior en los ingresos agregados (49,8% de los ingresos totales durante 1995, según PNAD). Así, dado que todos los deciles experimentaron incrementos netos de sus ingresos, se puede afirmar que hubo un incremento en el nivel de bienestar social.

Comparaciones longitudinales de distribuciones de ingresos

La posibilidad ofrecida por el PME de realizar seguimientos de un mismo hogar durante cortos períodos de tiempo nos permite hacer comparaciones más confiables entre las distribuciones del ingreso antes y después de la estabilización. El aspecto longitudinal del PME hace posible

analizar cambios en los ingresos a nivel individual. La opción adoptada aquí fue analizar las tasas de cambio anuales de la distribución del ingreso per cápita real para diferentes subgrupos de la población. El Gráfico 8 ilustra la función de distribución acumulativa del cociente entre los ingresos reales de septiembre 94 y septiembre 95 (i.e., uno más su tasa de cambio), para dos grupos de individuos clasificados como pobre y no-pobre, según si sus ingresos iniciales se sitúan por debajo o por encima de la mediana mensual. Nótese que los ejes del gráfico están invertidos con respecto a la forma como usualmente se representan las funciones de distribución.

El Gráfico 7 muestra que la distribución de los cambios en los ingresos de los pobres domina, en términos estocásticos de primer orden, la distribución correspondiente del segmento no-pobre. Esto significa que todo percentil de la distribución de las tasas de cambio anuales de los ingresos per cápita reales de los pobres nunca está por debajo del percentil correspondiente del segmento no-pobre.

Otro resultado importante del Gráfico 7 se refiere al hecho de que mientras el 20% de los individuos caracterizados inicialmente como pobres experimentó reducciones de sus ingresos reales durante el período de postestabilización (i.e., relación entre ingresos reales menor que uno), este porcentaje aumenta a 45% en el caso de los individuos catalogados inicialmente como no-pobres. Este dato estadístico puede ser interpretado como la distancia en términos de proporción de individuos, con respecto a un mejoramiento en la distribución del ingreso –en el sentido de Pareto– entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995. Nótese que el aspecto longitudinal de la información sobre ingresos nos permite relajar la hipótesis de anonimato (o, alternativamente, que no hay inversiones de rango importantes), en las comparaciones temporales de distribuciones del ingreso.

Los ingresos: riesgos y desigualdad

Otra ventaja del PEM consiste en la posibilidad de contar con información longitudinal de hasta cuatro meses tomados consecutivamente, la cual será utilizada en la presente sección para analizar la reciente evolución de la distribución del ingreso per cápita. Para los períodos definidos más adelante, el estudio utilizará dos componentes: de un corte transversal de la varianza de los logaritmos de los ingresos per cápita promedio y el promedio temporal de la varianza del logaritmo de los ingresos per cápita alrededor de su media. Estas dos medidas se complementan la una a la otra como medidas de dispersión.

Tal como sucede con una descomposición ANOVA estándar, la suma de esos dos componentes es igual a la varianza total de los logaritmos de lo observado durante los cuatro meses. En otras palabras, la varianza total de

los logaritmos para cualquier período de cuatro meses, cuando las diferentes observaciones respecto del mismo individuo son tratadas independientemente, puede ser descompuesta en dos términos: a) uno, correspondiente a la dispersión temporal de los ingresos del mismo individuo a través del tiempo; b) otro que corresponde a la dispersión de corte transversal del ingreso promedio de los individuos de la muestra durante el período analizado.

El Cuadro 7 presenta el comportamiento de la dispersión total y de los dos componentes mencionados anteriormente, en dos períodos: a) el período de 4 meses que antecedió a la estabilización (marzo-junio 94); b) un año y medio después de haber sido lanzado el Plan Real (marzo-junio 96).

Cuadro 7. Análisis de varianza

	Marzo 94	Marzo 96
Corte transversal de la varianza del log de ingresos, mes por mes	0.97	0.88
Corte transversal de la varianza del log de ingresos promedio, 4 meses	0.85	0.80
Varianza temporal del log de los ingresos a través 4 meses	0.12	0.08

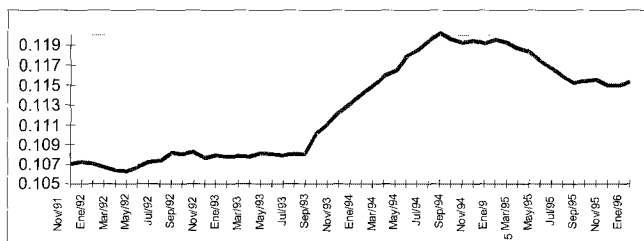
Fuente: PME

Para el período en consideración, el análisis de varianza presentado en el Cuadro 7 muestra que, mientras que el verdadero corte transversal de la varianza (corte transversal de la varianza de los log de ingresos promedio de 4 meses) cae 5,88%, el corte transversal de la varianza de los ingresos mensuales comúnmente utilizada (corte transversal de la varianza del log de ingresos, mes por mes) disminuye un 9,28%. Esta diferencia se explica por la gran reducción de la medida de volatilidad utilizada (media de la varianza temporal del log de los ingresos a través del período de 4 meses). En particular, la participación de la dispersión de los ingresos medios en la dispersión total aumenta en 3,5%. Este resultado apunta a una sobreestimación de la caída en la desigualdad de los ingresos, según las principales encuestas de hogares disponibles en Brasil (PNAD, PME, etc.)

Los Gráficos 9 y 10 ilustran el camino seguido por los dos componentes de la dispersión total del logaritmo de los ingresos per cápita. La *media móvil de 12 meses* del corte transversal de coeficientes de variación del log de los ingresos, promediados para un período de cuatro meses, muestra tres etapas diferentes: a) crecimiento suave hasta agosto de 1993; b) crecimiento rápido hasta mayo del 95; c) caída moderada hasta el final de la serie (abril de 1996).

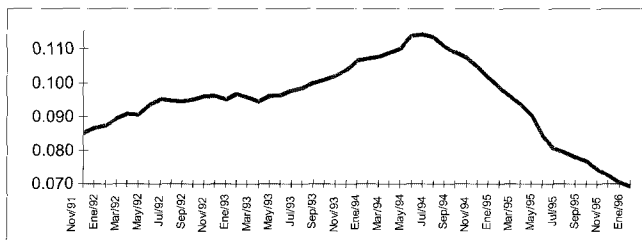
En el análisis de la dispersión temporal de los ingresos per cápita de los individuos, capturada aquí por el coeficiente de variación, observamos dos etapas: a) crecimiento continuo hasta el lanzamiento del Plan Real en julio de 1994; b) caída aguda hasta el final de la serie (abril 1996).

Gráfico 9. Corte transversal de coeficientes de variación del log del ingreso per cápita
Intervalos de 4 meses - Media móvil de 12 meses



Fuente: PME.

Gráfico 10. Coeficiente de variación temporal del log del ingreso per cápita
Intervalos de 4 meses - Media móvil de 12 meses



Fuente: PME.

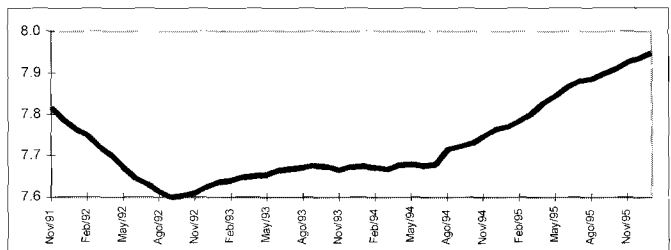
En suma, el análisis desarrollado en esta subsección revela que las medidas tradicionales de desigualdad de los ingresos, usadas en Brasil y basadas en los ingresos mensuales, tienden a sobrestimar la caída de la desigualdad cuando se analizan largos períodos de tiempo. Por otro lado, se evidencia que el mejoramiento de las medidas de bienestar social basadas en las ganancias laborales no se restringió a la desigualdad media binomial. En particular, hubo una caída de 33% en la variabilidad temporal del log de los ingresos per cápita, calculada a nivel desagregado, durante el período de postestabilización. Las reducciones en la variabilidad temporal de los ingresos también juegan un papel importante en la explicación de los booms del consumo sucedidos después de la estabilización. Este asunto será estudiado con mayor detalle en la próxima sección.

Determinantes del ingreso per cápita

El gráfico 11 revela que, a partir de 1992, la evolución de la media móvil de 12 meses del ingreso per cápita promedio presenta tres subperíodos diferentes: a) caída hasta el fin de la administración Collor (octubre 1992); b) crecimiento moderado hasta el lanzamiento del plan real (julio 1994); c) incremento agudo de la tasa de crecimiento en el período de postestabilización.

Esta sección intenta ofrecer una visión integrada de las posibles fuentes del incremento de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita real, ocurrido

Gráfico 11. Media del log del ingreso per cápita
Intervalos de 4 meses. Media móvil de 12 meses

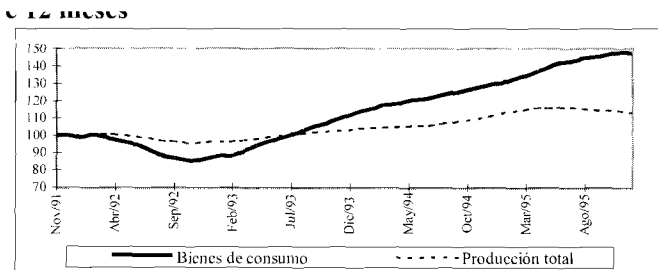


Fuente: PME-IBGE.

después de la implementación del Plan Real. El primer punto a notar se refiere a que este proceso estuvo liderado por el consumo, según lo muestra la comparación entre el índice de producción industrial total y el de producción de bienes de consumo (Gráfico 12). La Ilustración 1 (ver sección 2.2), presenta los principales aspectos que caracterizaron el boom del consumo inducido por el Plan Real. En principio, la acción de mecanismos redistributivos como la incidencia del impuesto de inflación no debió haber tenido mayor incidencia sobre el consumo agregado. Sin embargo, si existiera una coincidencia entre la falta de acceso a activos financieros de corto plazo y la falta de acceso al crédito, se podría postular una relación negativa entre la incidencia del impuesto de inflación y el consumo agregado. En realidad, hay una relación muy estrecha entre activos y obligaciones financieras de los hogares. La idea es que la disponibilidad de crédito al consumo en los bancos es mayor para sus propios clientes, los cuales son más fácilmente monitoreados.

Es posible mostrar que una gran parte de la población brasileña no tiene acceso a activos financieros de corto plazo. Esta restricción se tradujo en pérdidas de poder de compra debidas a la incidencia del impuesto de

Gráfico 12. Producción industrial: Total y de bienes de consumo
Media móvil de 12 meses



Fuente: PME-IBGE.

inflación. Dado que este segmento de la población tiene menos probabilidad de acceder al crédito, muy probablemente deberá enfrentar restricciones de liquidez. En este sentido, una reducción de la inflación no solamente incrementa la riqueza de los segmentos más pobres de la población, sino que también aumenta la parte de la riqueza líquida en manos de individuos que generalmente deben hacer frente a restricciones de liquidez.

Otro camino por el cual una caída de la inflación puede afectar aquella parte de la población que tiene restricciones de liquidez es a través de un aumento de la oferta del crédito de consumo. La idea principal es que la reducción de la incertidumbre ocasionada por la inflación reduce los costos de monitoreo en que incurren quienes ofrecen crédito, aumentando por lo tanto la oferta del mismo. Mientras que el efecto del impuesto de inflación aumenta la proporción de individuos con restricciones de liquidez a expensas de otros segmentos de la economía, el efecto que mencionamos en el párrafo anterior garantiza el acceso al crédito a agentes que tenían restricciones, en el mercado crediticio. En este sentido, este efecto correspondería a un mejoramiento— en términos de Pareto— propiciado por la estabilización.

La relevancia empírica de la proporción de consumidores con restricciones de liquidez en el PIB brasileño puede ser extraída de series de tiempo recientes, estimadas por Reis y Alii (1996). Estos autores encuentran que alrededor del 80% del ingreso agregado recae sobre individuos con una propensión marginal a consumir igual a la unidad. Dado el grado de desigualdad observado en Brasil, esto correspondería a una parte del ingreso que va a los segmentos del 95% más pobre de la economía brasileña.

Un último impacto de la estabilización sobre el consumo está relacionado con una menor demanda por ahorros y una mayor demanda por crédito, asociadas con la reducción de la incertidumbre. La idea es que, en presencia de inestabilidad, los consumidores posponen sus decisiones de consumo al futuro, esperando una resolución de la incertidumbre. En otras palabras, la incertidumbre implica un intercambio entre consumo presente y consumo futuro (i.e., un perfil de consumo más inclinado) y, en consecuencia, mayores niveles de ahorro para prevenir impactos adversos sobre el ingreso. En este contexto, una caída abrupta de los riesgos relativos a los ingresos produce perfiles temporales de consumo más planos y menor demanda de ahorro (o alternativamente, mayor demanda de crédito). En otras palabras, de acuerdo con este punto de vista, se debería enfatizar el alivio del riesgo producido por la estabilización y no su impacto en términos de reducción de la desigualdad.

DETERMINANTES ESTRUCTURALES DE LA POBREZA (1976-95)

Comenzamos discutiendo la evolución de la media y la desigualdad del ingreso per cápita durante el período 1976-95. El Cuadro 8 muestra que entre 1976 y 1985 el PIB per cápita creció a una tasa promedio de 1,81% anual, mientras que la desigualdad disminuyó: el coeficiente de Gini cayó de 0,619 a 0,605, mientras que el índice Theil-T bajó de 0,922 a 0,750. Durante el período 1985-1995 el crecimiento del PIB per cápita se redujo al 0,21% y la desigualdad aumentó. El coeficiente de Gini y el índice Theil-T aumentaron de 0,605 a 0,620 y de 0,750 a 0,799, respectivamente.

Cuadro 8. Evolución de la media y la desigualdad del ingreso per cápita, 1976-95

Años	Tasa de crecimiento PIB per cápita	Medidas de desigualdad	
		Gini	Theil-T
1976	1.81%	0.619	0.922
1985	0.21%	0.605	0.750
1995		0.620	0.799

Fuentes: PNAD 76, 85, 93 y 95.

Perfil de la pobreza en 1995

Esta sección traza un perfil de pobreza, de acuerdo a las principales características de los jefes de hogar (i.e., sexo, edad, escolaridad, raza, sectores de actividad, clase de trabajador, densidad de población y región), usando los últimos datos disponibles del PNAD. La Tabla 9 presenta los tres índices de pobreza FGT para la línea básica de pobreza propuesta por Rocha (1993), y dos líneas adicionales equivalentes a 0,5 y 1,5 veces la básica, para un total de 9 medidas. El análisis se centrará en el índice de incidencia de la pobreza estimado para la línea de Rocha (i.e., la segunda columna del Cuadro 9).

Para 1995, la proporción general de pobres (P^0) fue 28%. Como se esperaba, los grupos con los mayores índices de incidencia de la pobreza fueron encabezados por mujeres (33%), familias jóvenes (15 a 25 años de edad -43%-), iletrados (43%), no-blancos (indígenas -53%- y negros -38%-), habitantes de áreas rurales (34%), habitantes del norte brasileño (norte -44%- y nordeste -43%-), trabajadores agrícolas (40%) y de la construcción (27%), desempleados (74%) y trabajadores informales (40%). El Cuadro 10 muestra la contribución de cada uno de ellos a los índices agregados de pobreza.

Si bien ciertos grupos (minorías) tienden a presentar altas tasas de pobreza, la contribución de los grupos más pobres, mencionados en el párrafo anterior, no siempre es sustancial: mujeres (20 %), familias jóvenes (15 a 25 años de edad 8,9%), iletrados (32%), no blancos (indígenas -0.22%-

Cuadro 9. Perfil de la pobreza en Brasil - 1995 (Muestra: Todos los hogares)

Jefe del hogar	Índice de pobreza Índice de pobreza (múltiplos)	P 0 0.5 (%)	P 0 1 (%)	P 0 1.5 (%)	P 1 0.5 (%)	P 1 1 (%)	P 1 1.5 (%)	P 2 0.5 (%)	P 2 1 (%)	P 2 1.5 (%)	Total Población (%)
Total		11.05	27.68	42.71	5.73	12.45	20.10	4.42	8.07	12.78	100.00
Sexo	Masculino	9.96	26.53	41.58	4.79	11.40	19.01	3.52	7.09	11.75	82.79
	Femenino	16.33	33.22	48.14	10.27	17.47	25.34	8.75	12.81	17.76	17.21
Edad	Menores de 15 años	31.55	36.99	41.90	28.79	31.40	34.50	28.21	29.63	31.55	0.02
	15 a 25 años	22.67	42.95	58.67	16.66	24.71	33.63	15.25	19.49	25.08	5.73
	25 a 45 años	13.04	31.71	47.25	6.62	14.49	22.89	5.00	9.38	14.74	51.24
	45 a 60 años	8.87	23.88	38.25	4.00	10.02	17.08	2.79	6.08	10.36	27.67
	Más de 60 años	3.93	15.25	29.49	1.73	5.32	11.05	1.29	2.95	5.93	15.13
Años de escolaridad	0 años	17.35	43.06	62.13	7.88	19.18	30.55	5.41	11.84	19.36	21.04
	0 a 4 años	14.46	36.16	54.17	6.95	16.19	26.00	5.08	10.20	16.47	21.56
	4 a 8 años	9.59	25.09	41.06	5.26	10.96	18.36	4.29	7.23	11.48	31.13
	8 a 12 años	5.70	14.10	24.74	3.91	6.71	10.85	3.48	4.86	7.08	19.51
	Más de 12 años	2.79	3.85	5.11	2.60	2.94	3.48	2.55	2.72	3.00	6.76
Raza	Indígenas	23.82	53.17	66.82	12.94	27.64	39.08	9.53	18.23	27.00	0.11
	Blanco	6.74	18.07	30.36	3.88	7.89	13.31	3.23	5.26	8.30	53.05
	Negro	16.01	38.82	57.11	7.83	17.68	27.96	5.76	11.29	17.94	46.31
	Amarillo	7.36	10.86	15.70	5.31	7.24	9.12	4.85	5.99	7.23	0.54
	No conocida	6.99	26.63	33.53	2.27	8.74	15.04	0.74	3.93	8.60	0.02
Sector de actividad	Agricultura	16.63	39.81	57.01	7.60	17.99	28.35	5.14	11.20	18.12	24.69
	Industria	6.11	21.25	36.23	2.39	7.83	14.76	1.52	4.26	8.28	15.89
	Construcción	7.28	27.36	46.39	2.70	9.75	18.84	1.78	5.17	10.40	9.96
	Sector público	4.61	15.80	27.62	1.61	5.85	11.19	0.89	3.09	6.19	10.18
	Servicios	6.78	21.38	35.92	2.48	8.17	15.02	1.54	4.49	8.55	39.28
Clase de trabajador	Desempleado	54.95	74.02	82.25	42.27	53.43	61.76	38.57	46.14	52.82	3.18
	Inactivo	14.25	28.42	42.52	10.00	15.45	22.22	8.97	11.90	15.88	17.17
	Empleado (con tarjeta)	4.40	19.74	36.66	1.42	6.36	13.58	0.84	3.11	7.01	27.16
	Empleado (sin tarjeta)	13.20	40.09	59.81	4.30	15.57	27.33	2.22	8.30	15.90	15.43
	Independiente	12.33	30.75	46.02	5.20	13.40	21.78	3.29	8.05	13.54	31.12
	Empleador	2.41	5.37	10.68	1.66	2.73	4.46	1.51	2.03	2.89	5.95
	Servidor público	4.52	15.44	27.45	1.64	5.81	11.12	0.97	3.10	6.15	10.04
	No remunerado	24.32	38.20	50.98	19.51	25.61	32.18	18.11	21.60	25.79	2.27
Densidad de población	Rural	13.84	33.70	49.98	7.40	15.61	24.51	5.65	10.23	15.89	21.10
	Urbano	9.94	25.36	39.39	5.06	11.36	18.60	3.87	7.26	11.69	49.25
	Metropolitana	10.92	27.24	42.11	5.65	12.00	19.45	4.46	7.88	12.38	29.65
Región	Norte	19.90	44.23	61.54	8.69	20.67	31.59	5.95	12.96	20.57	4.47
	Nordeste	18.25	43.12	61.25	9.05	20.32	31.34	6.57	13.01	20.43	29.56
	Sudeste	7.62	20.94	35.70	4.25	8.94	15.31	3.50	5.87	9.43	43.39
	Sur	4.97	13.49	23.18	2.95	5.80	9.94	2.55	3.92	6.16	15.16
	Centro-Occidente	9.56	24.61	38.39	5.04	10.19	17.15	4.11	6.82	10.76	7.41

Fuente: PNAD-BGE.

Cuadro 10. Descomposición de los índices de pobreza, según características de los hogares, 1995

(Muestra: Todos los hogares)

Jefe de hogar	P0	P1	P2	Total Población	Contribución a la pobreza total		
					P0	P1	P2
<i>Sexo</i>							
Masculino	26.53	11.40	7.09	82.79	79.35	75.84	72.69
Femenino	33.22	17.47	12.81	17.21	20.65	24.16	27.32
<i>Edad</i>							
Menor de 15 años	36.99	31.40	29.63	0.02	0.03	0.06	0.09
15 a 25 años	42.95	24.71	19.49	5.73	8.89	11.38	13.84
25 a 45 años	31.71	14.49	9.38	51.24	58.70	59.66	59.55
45 a 65 años	23.88	10.02	6.08	27.87	24.04	22.43	21.00
Más de 65 años	15.25	5.32	2.95	15.13	8.33	6.47	5.53
<i>Años de escolaridad</i>							
0 años	43.06	19.18	11.84	21.04	32.74	32.43	30.86
0 a 4 años	36.16	16.19	10.20	21.56	28.17	28.05	27.25
4 a 8 años	25.09	10.96	7.23	31.13	28.21	27.40	27.88
8 a 12 años	14.10	6.71	4.86	19.51	9.94	10.52	11.75
Más de 12 años	3.85	2.94	2.72	6.76	0.94	1.60	2.27
<i>Raza</i>							
Indígena	53.17	27.64	18.23	0.11	0.22	0.25	0.26
Blanca	18.07	7.89	5.26	53.03	34.62	33.63	34.58
Negra	38.82	17.68	11.29	46.31	64.94	65.80	64.76
Amarilla	10.86	7.24	5.99	0.54	0.21	0.31	0.40
<i>Sector de actividad</i>							
Agricultura	39.81	17.99	11.20	24.69	35.51	35.68	34.27
Industria	21.25	7.83	4.26	15.89	12.20	10.00	8.39
Construcción	27.36	9.75	5.17	9.96	9.85	7.81	6.38
Sector público	15.80	5.85	3.09	10.18	5.81	4.79	3.90
Servicios	21.38	8.17	4.49	39.28	30.33	25.80	21.86
<i>Clase de trabajador</i>							
Desempleado	74.02	53.43	46.14	3.18	8.50	13.64	18.16
Inactivo	28.42	15.45	11.90	17.17	17.64	21.32	25.32
Empleado (c. tarjeta)	19.74	6.36	3.11	27.16	19.37	13.87	10.46
Empleado (s. tarjeta)	40.09	15.57	8.30	15.43	22.35	19.30	15.87
Independiente	30.75	13.40	8.05	31.12	34.57	33.50	31.02
Empleador	5.37	2.73	2.03	5.95	1.15	1.30	1.49
Servidor público	15.44	5.81	3.10	10.04	5.60	4.68	3.86
No remunerado	38.20	25.61	21.60	2.27	3.13	4.66	6.07
<i>Densidad de población</i>							
Rural	33.70	15.61	10.23	21.10	25.70	26.47	26.74
Urbana	25.36	11.36	7.26	49.25	45.12	44.94	44.32
Metropolitana	27.24	12.00	7.88	29.65	29.18	28.59	28.94
<i>Región</i>							
Norte	44.23	20.67	12.96	4.47	7.14	7.42	7.18
Nordeste	43.12	20.32	13.01	29.56	46.06	48.26	47.66
Sudeste	20.94	8.94	5.87	43.39	32.82	31.18	31.53
Sur	13.49	5.80	3.92	15.16	7.39	7.07	7.37
Centro Occidente	24.61	10.19	6.82	7.41	6.59	6.07	6.27

Fuente: PNAD-IBGE.

y negros (65%), campesinos (25%), habitantes del norte brasileño (norte -7,1%- y región nordeste -46%-), trabajadores agrícolas (35%) y de la construcción (9,8%), desempleados (8,5%) y trabajadores informales (22,3%). Los Cuadros siguientes reproducen los cuadros 10 y 11, para la línea de pobreza de \$60 US de poder de compra de paridad de 1985, por mes, propuesta por Rob Vos. Dicha suma corresponde a 97 Reais (reales) corrientes de septiembre de 1995. Es importante anotar que los últimos estimados no están ajustados por diferencias regionales de costo de vida, como las utilizadas en los Cuadros 9 y 10.

Cambios en el perfil de pobreza entre 1985 y 1995

El Cuadro 11 presenta las diferencias entre los perfiles de pobreza de 1985 y 1995, según los percentiles, ajustadas por una menor tasa de crecimiento del PIB per cápita (2,09% durante el período).

El Cuadro 11 muestra que, utilizando la línea básica de pobreza, la proporción de pobres cayó en 2,74 puntos de porcentaje, lo cual equivale al 9% en términos relativos. Dado el aumento de la desigualdad vivido durante el período, cuanto mayor peso se le da a los segmentos más pobres de la sociedad, de hecho, los índices de pobreza aumentan. Para la línea básica de pobreza, la brecha de pobreza (P1) aumentó 0,47 puntos, mientras que el cuadrado de la brecha promedio (P2) creció 1,4 puntos porcentuales.

El incremento de la desigualdad también implicó que todos los indicadores de pobreza mostraron mayores caídas o menores incrementos al utilizar las líneas superiores de pobreza. Para la línea baja, el índice de incidencia aumentó 1,02 puntos de porcentaje, mientras cayó 4,31 puntos cuando fue utilizada la línea de pobreza superior. Los estadísticos respectivos son 1,88 y -0,91 para la brecha de pobreza promedio (P1) y 2,05 y 0,46 para el cuadrado de la brecha de pobreza promedio (P2). Esos resultados implican que los patrones de crecimiento desbalanceado entre los diversos segmentos de la economía brasileña generaron diferentes resultados, dependiendo de la medida de pobreza y/o de la línea de pobreza utilizada. Esta falta de robustez de los cambios en la pobreza también está influida por la baja tasa de crecimiento del PIB per cápita, observada durante el período (0,2% anual, en promedio).

Por otro lado, la incidencia de la pobreza cayó más drásticamente entre los individuos pertenecientes a familias lideradas por una mujer (-4,45 puntos porcentuales). La reducción de la pobreza también está positivamente relacionada con la edad del jefe de hogar (e.g. 6,7 puntos de porcentaje, en el grupo de 15 a 25 años y -7,57 puntos para el grupo de más de 60 años). La caída de la incidencia de la pobreza está inversamente

relacionada con el nivel de educación formal alcanzado por las cabezas de familia (e.g., -5,57 puntos porcentuales para los analfabetos y 1,1 puntos para los grupos con más de 12 años terminados de educación).

Cuadro 11. Descomposición de cambios en la pobreza (1985-95). Cambio total

(Muestra: Todos los hogares)

Jefe de Hogar	Índices de pobreza Línea de pobreza (múltiples)	P0	P0	P0	P1	P1	P1	P2	P2	P2
		0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Total		1.02	-2.74	-4.31	1.88	0.47	-0.91	2.05	1.40	0.46
Sexo	Masculino	0.95	-2.82	-4.43	1.70	0.36	-1.03	1.81	1.23	0.32
	Femenino	-0.67	-4.45	-5.68	1.25	-0.85	-2.23	1.94	0.58	-0.64
Edad	15 a 25 años	7.20	6.70	5.34	6.91	7.05	6.79	6.93	7.01	6.99
	25 a 45 años	1.28	-1.97	-2.62	2.18	0.92	-0.24	2.34	1.74	0.91
	45 a 60 años	0.97	-3.09	-5.42	1.35	0.07	-1.42	1.40	0.90	-0.01
	Más de 60 años	-1.81	-7.57	-11.10	-0.07	-2.50	-4.76	0.36	-0.90	-2.46
Años de escolaridad	0 años	0.04	-5.07	-6.37	1.91	-0.33	-2.15	2.19	1.09	-0.27
	0 a 4 años	3.65	0.62	-1.35	2.90	2.66	1.65	2.65	2.85	2.45
	4 a 8 años	2.15	0.82	0.36	2.03	1.61	1.22	2.04	1.90	1.63
	8 a 12 años	2.36	3.66	4.68	1.98	2.55	3.02	1.88	2.20	2.55
	Más de 12 años	1.87	1.10	0.50	2.08	1.80	1.52	2.14	1.99	1.80
Sector de actividad	Agricultura	2.73	-0.78	-1.78	2.88	2.03	0.92	2.69	2.55	1.93
	Industria	0.50	-1.89	-3.99	0.98	0.05	-1.11	0.98	0.63	-0.03
	Construcción	-2.99	-11.01	-12.85	0.05	-3.63	-6.49	0.76	-1.22	-3.47
	Sector público	0.83	-1.23	-3.14	0.61	0.39	-0.48	0.48	0.56	0.22
	Servicios	-0.56	-3.24	-3.39	0.20	-0.87	-1.72	0.46	-0.14	-0.82
Clase de trabajador	Desempleado	-4.48	-3.07	-2.82	-3.41	-4.13	-3.81	-2.44	-3.64	-3.79
	Inactivo	2.09	-2.64	-5.80	3.63	1.45	-0.46	4.06	2.90	1.53
	Empleados (c. tarjeta)	0.30	-1.92	-2.78	0.56	-0.27	-1.13	0.57	0.26	-0.29
	Empleados (s. tarjeta)	-2.54	-6.72	-6.80	-0.57	-2.62	-3.94	0.03	-1.23	-2.43
	Independiente	-0.05	-4.45	-5.55	1.03	-0.58	-2.13	1.18	0.44	-0.62
	Empleador	1.38	0.43	0.78	1.48	1.31	1.10	1.45	1.43	1.28
	Servidor público	-0.03	-0.08	-0.07	-0.03	-0.06	-0.08	-0.02	-0.04	-0.06
	No remunerado	2.93	5.04	6.72	1.39	3.01	4.24	0.95	1.98	2.95
Densidad de población	Rural	2.46	1.60	-3.78	3.20	2.05	0.40	3.18	2.78	1.87
	Urbano	1.08	-2.11	-3.67	1.61	0.60	-0.49	1.69	1.27	0.58
	Metropolitano	0.51	-2.79	-3.48	1.58	-0.19	-1.38	1.93	0.97	-0.06
Región	Norte	5.71	4.51	5.05	3.67	4.61	4.77	3.08	4.04	4.41
	Nordeste	0.45	-4.48	-4.70	2.45	0.49	-1.06	2.77	1.75	0.56
	Sudeste	0.04	-4.28	-5.91	1.27	-0.58	-2.25	1.57	0.63	-0.57
	Sur	1.47	-0.70	-4.76	1.27	0.79	-0.42	1.29	1.14	0.61
	Centro-Occidente	3.80	1.17	-1.89	2.92	1.90	0.82	2.75	2.56	1.90

Fuente: PNAD-IBGE.

En términos geográficos, la caída de la pobreza fue más pronunciada en regiones con población elevada (e.g., -4,48 puntos de porcentaje en el nordeste y -4,28 puntos en el sudeste) y regiones densamente pobladas (-2,79 puntos porcentuales en las áreas metropolitanas).

Por sector de actividad, el análisis de la reducción de la pobreza muestra que las mayores caídas fueron observadas en familias cuyos jefes se encontraban trabajando en la construcción de obras civiles (-1,11 puntos porcentuales) y en el sector de servicios (-3,24 puntos). Las familias con jefes empleados en el así llamado sector informal presentaron grandes reducciones de la pobreza (-6.72 puntos de porcentaje para empleados sin permiso de trabajo y -4.45 puntos para trabajadores independientes).

Descomposición de los cambios en la pobreza entre 1985 y 1995

Esta sección retoma la metodología de Datt y Ravallion (1992) de descomposición de los cambios en la pobreza entre un componente de crecimiento balanceado, un componente de cambio en la desigualdad y un término residual, para el período 1985-95. Esta descomposición da luces sobre lo que está determinando el proceso de cambio de la pobreza, discutido en la sección anterior.

Los Cuadros 12 y 13 intentan demostrar que los cambios en la pobreza entre las diferentes celdas mostradas, caracterizadas por el estatus del jefe de hogar, pueden ser mejor entendidos descomponiendo tales cambios en tres componentes bien precisos: cambios en el ingreso per cápita medio, cambios en el grado de desigualdad del ingreso per cápita y cambios en un término residual que captura la interacción entre los dos términos anteriores (no presentado aquí). Esta simple descomposición entre un componente de crecimiento balanceado que afecta a todos los agentes y un componente redistributivo, permite comparaciones lo suficientemente generales de la pobreza entre diferentes sociedades y períodos de tiempo.

Cuando esta descomposición es aplicada al PNAD de 1985 y 1995, el crecimiento pareciera explicar la mayor parte de la caída del índice de incidencia de la pobreza observada. Todo indica que los cambios en la desigualdad tienden a aumentar la pobreza, utilizando bien sea una línea baja de pobreza o un índice de pobreza que atribuye más peso a los más pobres (i.e., P1 y P2, especialmente). El Cuadro 14 descompone los cambios en la pobreza en tres componentes: al interior de los grupos, entre grupos y un término residual.

El lector puede evaluar, con la ayuda de los Cuadros 12 a 14, los principales hechos que determinaron los cambios en la pobreza entre 1985 y 1995, observando los índices de pobreza, las líneas de pobreza y las características de los jefes de los hogares.

CONCLUSIONES (RESUMEN EJECUTIVO)

Este documento pretendía discutir los determinantes estructurales y macroeconómicos de la pobreza durante la reciente experiencia brasileña. En la última parte del proyecto se examinó la evolución de los determinantes

Cuadro 12. Descomposición de cambios en la pobreza (1985 - 95)

Componente de crecimiento

Jefe de Hogar	Índices de pobreza Línea de pobreza (múltiples)	P0	P0	P0	P1	P1	P1	P2	P2	P2
		0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Total		-0.41	-0.97	-0.87	-0.12	-0.38	-0.54	-0.06	-0.22	-0.36
Sexo	Masculino	-0.40	-0.92	-0.82	-0.11	-0.34	-0.49	-0.05	-0.19	-0.32
	Femenino	-1.02	-2.18	-2.30	-0.47	-1.14	-1.58	-0.26	-0.72	-1.09
Edad	15 a 25 años	4.89	9.31	9.69	1.61	4.64	6.35	0.80	2.74	4.37
	25 a 45 años	0.80	1.63	1.69	0.34	0.91	1.20	0.17	0.55	0.84
	45 a 60 años	-1.56	-3.85	-4.64	-0.50	-1.70	-2.60	-0.24	-0.94	-1.64
	Más de 60 años	-1.10	-3.34	-4.62	-0.35	-1.36	-2.31	-0.15	-0.71	-1.36
Años escolaridad	0 años	-1.55	-2.79	-2.25	-0.51	-1.30	-1.67	-0.25	-0.80	-1.20
	0 a 4 años	1.70	3.22	3.31	0.48	1.51	2.10	0.23	0.86	1.41
	4 a 8 años	2.71	6.53	8.31	0.89	2.95	4.51	0.43	1.64	2.86
	8 a 12 años	1.28	4.94	7.38	0.42	1.74	3.27	0.20	0.87	1.83
	Más de 12 años	0.00	0.00	0.03	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01
Sector de actividad	Agricultura	0.99	1.81	1.89	0.46	1.22	1.54	0.23	0.74	1.12
	Industria	0.57	1.52	1.52	0.16	0.59	0.93	0.07	0.32	0.58
	Construcción	-1.49	-3.35	-3.86	-0.49	-1.68	-2.30	-0.21	-0.92	-1.54
	Sector público	-0.25	-1.24	-1.22	-0.10	-0.41	-0.69	-0.04	-0.21	-0.40
	Servicios	0.12	0.17	0.22	0.03	0.11	0.15	0.02	0.06	0.10
Clase de trabajador	Inactivo	-1.86	-4.58	-6.59	-0.75	-2.27	-3.47	-0.36	-1.29	-2.20
	Desempleado	-1.17	-1.62	-0.71	-0.93	-1.33	-1.35	-0.62	-1.04	-1.21
	Empleado (c tarj)	2.08	5.64	6.63	0.56	2.34	3.69	0.21	1.22	2.27
	Empleado (s tarj)	-4.68	-9.70	-8.64	-1.66	-4.73	-6.16	-0.80	-2.77	-4.35
	Independiente	-3.11	-6.41	-6.31	-1.05	-2.84	-3.91	-0.53	-1.70	-2.69
	Empleador	-0.15	-0.23	-0.17	-0.01	-0.05	-0.10	0.00	-0.03	-0.06
	Servidor público	-0.08	-0.14	-0.16	-0.02	-0.10	-0.16	-0.01	-0.05	-0.09
	No remunerado	1.22	1.00	2.91	1.02	1.57	2.47	0.64	1.27	1.77
Densidad de población	Rural	0.48	1.18	1.41	0.24	0.71	0.97	0.12	0.41	0.66
	Urbano	0.04	0.06	0.06	0.01	0.03	0.05	0.01	0.02	0.03
	Metropolitano	-0.22	-0.42	-0.51	-0.10	-0.28	-0.38	-0.05	-0.16	-0.26
Región	Norte	6.77	9.51	8.54	2.66	5.95	7.22	1.32	3.86	5.46
	Nordeste	-1.77	-3.13	-2.31	-0.60	-1.52	-1.89	-0.30	-0.94	-1.39
	Sudeste	-0.37	-1.14	-1.31	-0.13	-0.45	-0.70	-0.06	-0.24	-0.43
	Sur	-0.41	-1.78	-2.88	-0.12	-0.60	-1.18	-0.05	-0.29	-0.64
	Centro-Occidente	1.26	3.60	4.18	0.35	1.40	2.14	0.15	0.74	1.34

Fuente: PNAD - IBGE.

estructurales de la pobreza durante las dos últimas décadas. El análisis descompone los cambios en los índices de pobreza entre diferentes grupos, clasificados según las características de los jefes de hogar (i.e., sexo, edad, escolaridad, raza, clase de trabajador, sector de actividad, región, densidad de población). Luego, esta descomposición es llevada aún más allá, desentrañando los cambios en esas celdas de pobreza como producto de los cambios en la media y en el grado de desigualdad del ingreso per cápita. En un análisis histórico, esos perfiles de pobreza nos ayudaron a localizar las

Cuadro 13. Descomposición de cambios en la pobreza (1985 - 95)

Componente de desigualdad

Jefe de Hogar	Índices de pobreza Línea de pobreza (múltiples)	P0	P0	P0	P1	P1	P1	P2	P2	P2
		0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Total		1,48	-1,67	-3,60	2,00	0,80	-0,44	2,11	1,58	0,77
Sexo	Masculino	1,37	-1,83	-3,77	1,80	0,66	-0,60	1,86	1,39	0,60
	Femenino	0,46	-2,27	-3,44	1,65	0,17	-0,82	2,13	1,17	0,32
Edad	15 a 25 años	3,78	-0,99	-3,00	5,82	3,50	1,56	6,44	5,02	3,57
	25 a 45 años	0,45	-3,77	-4,43	1,91	0,19	-1,30	2,20	1,30	0,20
	45 a 60 años	2,47	0,57	-1,20	1,92	1,67	0,93	1,69	1,82	1,52
	Más de 60 años	-1,20	-4,34	-6,59	0,17	-1,40	-2,84	0,46	-0,39	-1,38
Años escolaridad	0 años	1,38	-2,61	-4,50	2,38	0,83	-0,66	2,43	1,80	0,79
	0 a 4 años	2,32	-2,08	-4,49	2,44	1,40	-0,17	2,42	2,10	1,23
	4 a 8 años	0,17	-4,78	-7,20	1,41	-0,49	-2,41	1,76	0,76	-0,54
	8 a 12 años	1,35	-0,30	-2,09	1,65	1,20	0,37	1,73	1,51	1,11
	Más de 12 años	1,84	0,94	0,47	2,08	1,79	1,51	2,14	1,99	1,80
Sector de actividad	Agricultura	1,84	-2,69	-3,77	2,46	1,00	-0,46	2,46	1,91	0,95
	Industria	0,14	-3,36	-5,86	0,85	-0,42	-1,88	0,91	0,37	-0,51
	Construcción	-1,82	-7,65	-9,23	0,41	-2,35	-4,53	0,91	-0,54	-2,25
	Sector público	1,33	-0,21	-2,31	0,72	0,76	0,13	0,54	0,76	0,59
	Servicios	-0,90	-4,08	-4,08	0,17	-0,96	-1,85	0,45	-0,19	-0,91
Clase de trabajador	Inactivo	3,82	2,11	0,01	4,33	3,53	2,64	4,41	4,04	3,50
	Desempleado	-3,00	-1,63	-1,55	-2,53	-2,73	-2,43	-1,91	-2,61	-2,56
	Empleado (c tarj)	-0,92	-6,74	-9,58	0,22	-1,88	-4,06	0,44	-0,53	-1,96
	Empleado (s tarj)	3,05	2,38	1,17	1,38	2,24	2,10	0,96	1,73	1,99
	Independiente	2,77	0,55	0,12	2,20	2,16	1,56	1,82	2,16	1,97
	Empieador	1,44	0,72	1,02	1,50	1,35	1,20	1,46	1,45	1,33
	Servidor público	0,27	-2,88	-4,78	0,53	-0,15	-1,30	0,53	0,32	-0,28
	No remunerado	-31,61	-27,62	-24,11	-30,79	-30,53	-28,76	-30,52	-30,74	-30,07
Densidad de población	Rural	2,02	-2,59	-5,23	2,99	1,47	-0,42	3,07	2,44	1,32
	Urbano	1,07	-2,16	-3,76	1,60	0,57	-0,53	1,68	1,25	0,55
	Metropolitano	0,61	-2,52	-3,16	1,66	0,05	-1,04	1,97	1,10	0,16
Región	Norte	-0,17	-3,67	-4,26	1,85	0,12	-1,22	2,24	1,23	0,17
	Nordeste	2,51	-0,77	-2,51	3,03	1,88	0,66	3,07	2,61	1,83
	Sudeste	0,26	-3,46	-4,96	1,41	-0,09	-1,43	1,64	0,89	-0,08
	Sur	1,62	-0,06	-2,99	1,41	1,33	0,53	1,35	1,42	1,17
	Centro-Occidente	2,34	-3,29	-5,45	2,62	0,94	-0,87	2,60	2,02	0,86

Fuente: PNAD-IBGE.

fuentes de los cambios en la pobreza, dando consistencia a los ejercicios contrafactuales. La principal lección que de aquí se desprende es que la reducción de la desigualdad es un componente fundamental de las políticas de alivio de la pobreza.

La primera parte del proyecto describía la evolución de la pobreza, la desigualdad y los desarrollos macroeconómicos de Brasil durante los últimos 20 años. También se desarrolló el análisis de series de tiempo mensuales de los determinantes de la pobreza, durante el período 1980-96. Este análisis mostró que una alta inflación y un elevado desempleo implican

Cuadro 14. Cambios en los perfiles de pobreza en Brasil
De 1985 a 1995

Jefe del Hogar	Índices de pobreza	P0	P0	P0	P1	P1	P1	P2	P2	P2
		Intra grupos	Entre grupos	Término multiplicador	Intra-grupos	Entre grupos	Término multiplicador	Intra-grupos	Entre grupos	Término multiplicador
Total		-2.74	-2.74	-2.74	0.48	0.48	0.48	1.40	1.40	1.40
Sexo	Masculino	-2.46	-1.29	0.12	0.32	-0.48	-0.02	1.07	-0.26	-0.05
	Femenino	-0.57	1.65	-0.19	-0.11	0.80	-0.04	0.07	0.54	0.03
Edad	15 a 25 años	0.35	0.16	0.03	0.37	0.08	0.03	0.37	0.06	0.03
	25 a 45 años	-1.03	-0.35	0.02	0.48	-0.14	-0.01	0.91	-0.08	-0.02
	45 a 60 años	-0.90	-0.37	0.04	0.02	-0.13	0.00	0.26	-0.07	-0.01
	Más de 60 años	-1.00	0.44	-0.15	-0.33	0.15	-0.05	-0.12	0.07	-0.02
Años escolaridad	0 años	-1.40	-3.18	0.34	-0.09	-1.29	0.02	0.30	-0.71	-0.07
	0 a 4 años	0.15	-0.72	-0.01	0.63	-0.27	-0.05	0.67	-0.15	-0.06
	4 a 8 años	0.24	0.41	0.01	0.47	0.16	0.03	0.56	0.09	0.03
	8 a 12 años	0.50	0.62	0.22	0.35	0.25	0.15	0.30	0.16	0.13
	Más de 12 años	0.06	0.03	0.01	0.10	0.01	0.02	0.11	0.01	0.02
Sector de actividad	Agricultura	-0.24	-2.22	0.04	0.61	-0.87	-0.11	0.77	-0.47	-0.14
	Industria	-0.34	-0.51	0.04	0.01	-0.17	0.00	0.11	-0.08	-0.01
	Construcción	-0.95	0.53	-0.15	-0.31	0.18	-0.05	-0.10	0.09	-0.02
	Sector público	-0.12	0.03	0.00	0.04	0.01	0.00	0.06	0.00	0.00
	Servicios	-1.08	1.51	-0.20	-0.29	0.55	-0.05	-0.05	0.28	-0.01
Clase de trabajador	Inactivo	-0.42	0.40	-0.03	0.23	0.18	0.02	0.46	0.12	0.04
	Desempleado	-0.04	1.39	-0.06	-0.06	1.04	-0.07	-0.05	0.90	-0.07
	Empleado (c tarj)	-0.60	-0.87	0.08	-0.09	-0.27	0.01	0.08	-0.11	-0.01
	Empleado (s tarj)	-1.07	-0.26	0.04	-0.42	-0.10	0.01	-0.20	-0.05	0.01
	Independiente	-1.36	0.23	-0.03	-0.18	0.09	0.00	0.13	0.05	0.00
	Empleador	0.02	0.04	0.00	0.07	0.01	0.01	0.07	0.01	0.01
	Servidor público	-0.21	0.55	-0.09	-0.02	0.18	-0.01	0.02	0.08	0.01
	No remunerado	-0.04	1.28	-0.48	-0.05	1.12	-0.59	-0.05	1.07	-0.61
Densidad de población	Rural	-0.44	-2.27	0.10	0.56	-0.87	-0.13	0.77	-0.48	-0.18
	Urbano	-0.88	2.08	-0.16	0.25	0.81	0.05	0.53	0.45	0.10
	Metropolitano	-0.86	-0.34	0.03	-0.06	-0.14	0.00	0.30	-0.08	-0.01
Región	Norte	0.14	0.54	0.06	0.14	0.22	0.06	0.13	0.12	0.05
	Nordeste	-1.32	0.06	-0.01	0.14	0.02	0.00	0.51	0.01	0.00
	Sudeste	-1.92	-0.39	0.07	-0.26	-0.15	0.01	0.28	-0.08	-0.01
	Sur	-0.11	-0.06	0.00	0.12	-0.02	0.00	0.18	-0.01	0.00
	Centro-Occidente	0.08	0.11	0.01	0.13	0.04	0.01	0.18	0.02	0.01

Fuente: PNAD - IBGE.

ingresos per cápita menores, para todos los deciles. El efecto directo de la inflación sobre los ingresos per cápita familiares fue algo más suave y decreciente, al movernos hacia el límite superior de la distribución. En otras palabras, las altas tasas de inflación afectan más adversamente a la pobreza, que a los ingresos medios. De manera similar, la elasticidad del ingreso per cápita, respecto del desempleo, disminuye cuando nos acercamos a la parte superior de la distribución.

La elasticidad de los ingresos per cápita con respecto al salario mínimo real resulta positiva y estadísticamente significativa diferente de cero. Aunque la teoría económica no proporciona respuestas definitivas sobre el signo del impacto del salario mínimo sobre los ingresos per cápita, el módulo de la elasticidad parcial del ingreso per cápita respecto al salario mínimo es mayor que la suma de las elasticidades parciales respecto al desempleo y la inflación, en todos los deciles bajo análisis. Más aún, la elasticidad parcial respecto al salario mínimo tiende a decrecer con el nivel de ingresos.

El análisis de regresión parcial mostró que los salarios mínimos reales explican la mitad de la varianza no explicada del índice de incidencia de la pobreza, cuando se toman en cuenta solamente la inflación y las tasas de desempleo. En suma, una elasticidad parcial negativa de la pobreza, con respecto a los salarios mínimos, es un resultado robusto para el caso brasileño en el período 1980-96. Sin embargo, el análisis de regresión no garantiza una interpretación causal de los saltos del salario mínimo como mecanismo de alivio de la pobreza.

La segunda y principal parte del documento pretendía realizar un análisis de orientación macro de los principales determinantes de la pobreza brasileña durante el período transcurrido entre 1993 y 1996. Dada la mayor importancia del Plan Real, se prestó especial atención al estudio de los impactos del proceso de desinflación sobre el nivel y la distribución del ingreso, lo mismo que a la posible sinergia entre estas dos dimensiones de la determinación de la pobreza. El panorama de esos efectos es presentado en la ilustración 1.

Un conjunto de efectos está relacionado con el impacto del Plan Real sobre el ingreso per cápita medio, el cual opera a través de los canales de la demanda agregada. Se puso especial atención al impacto del proceso de desinflación sobre el consumo agregado, producto de la disminución de las pérdidas originadas por el impuesto de inflación. Junto con este efecto redistributivo, también tenemos en cuenta los efectos de las reducciones de las incertidumbres derivadas de la inflación, como la disminución de los ahorros precautelativos y los incrementos de la oferta y demanda de crédito al consumo. La principal lección se refiere al hecho de que los incrementos de la demanda agregada observados después del Plan Real pudieron haber sido financiados por el desahorro y no por aumento en el poder de compra del ingreso (i.e., mecanismos redistributivos).

Aunque el documento identifica los efectos redistributivos del Plan Real, fueron pocas las observaciones acerca de la reducción de la desigualdad observada después de julio del 94, y sus posibles nexos con el lanzamiento del Plan Real.

Primero, la desigualdad del ingreso mensual corriente cayó más que la desigualdad del ingreso medida en períodos más largos. La diferencia entre esas dos medidas de desigualdad puede ser explicada en términos de la caída de la variabilidad intertemporal del ingreso individual. Como su nombre lo sugiere una implicación clave del éxito del programa de estabilización fue hacer más estables los ingresos y reducir el error en sus mediciones. Sin embargo, se debe ser cuidadoso en no mezclar las reducciones en la variabilidad temporal de los ingresos (reales o medidas), con cambios *stricto sensu* en la desigualdad.

Segundo, la base de las comparaciones para el análisis de los efectos posteriores del Plan Real es muy escasa: durante junio de 1994 la desigualdad estuvo muy cerca de su nivel histórico.

Tercero, el incremento de la desigualdad, observado durante el período de inflación acelerada anterior al Plan Real, es tal vez mejor evidencia de los efectos adversos de la inflación sobre la distribución del ingreso, que lo sucedido en el período de post-estabilización. Toda la tecnología de desinflación aplicada en el Plan Real pretendía mantener el *status quo* de la distribución del ingreso, antes y después de la estabilización, mediante la imposición de reglas de conversión de los salarios (i.e., el mecanismo URV). Por supuesto, hubo impactos específicos de la estabilización, como los cambios en los precios relativos entre bienes transables y no-transables y la reducción de las pérdidas causadas por el impuesto de inflación, que afectaron la distribución del ingreso y no fueron neutralizados. Sin embargo, se debe mirar los impactos característicos de la estabilización sobre la desigualdad, como los dos impactos mencionados anteriormente o como su impacto sobre la reducción de la variabilidad temporal de los ingresos, y no tratar la estabilización como un programa de reducción de la desigualdad.

Finalmente, aunque nuestro análisis indica que los brasileños más pobres tuvieron que afrontar grandes pérdidas durante el período de alta inflación que precedió al Plan Real, al tiempo que fueron beneficiados durante el período de post-estabilización, no implica necesariamente que el Plan Real haya sido la única razón para el mejoramiento de los indicadores sociales. La estabilización puede ser vista más como una condición necesaria, pero no suficiente, para la reducción de la desigualdad.

Pero, ¿qué más pudo explicar las reducciones de la pobreza y la desigualdad observadas en los últimos tres años? El análisis mes a mes de los indicadores de pobreza y desigualdad revela que el grueso de la caída de los indicadores de pobreza y desigualdad ocurrida después del Plan Real, tuvo lugar exactamente en mayo del 95, nueve meses después de la estabilización. Posiblemente, hubo un largo período de gestación antes de

que el bebé, llamemos así a los beneficios de la estabilización, diera a luz. En nuestra opinión, otras fuerzas, que actuaron conjuntamente con los efectos retardados de la estabilización sobre la distribución del ingreso, deben ser examinadas. El salto del salario mínimo en mayo del 95 nos parece un buen protagonista, al menos para tener un papel secundario, en esta historia.

REFERENCIAS

- Barros, Ricardo P. de, Mendonça R. 1995. A Evolução do Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade no Brasil ao longo das Últimas Três Décadas - 1960/90. Pesquisa e Planejamento Econômico, V. 25, n.1, abril.
- Considera, C, Neri, M., y Pinto A. 1996. «Crecimiento, Desigualdade e Pobreza: O Impacto da Estabilização», en *Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA .
- Foster, J., Greer, J., Thorbecke, E. 1984. A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*.
- Morley, S. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980's*.
- Neri, M. 1990a. *Inflação e Consumo: Modelos Teóricos Aplicados ao Pós-Cruzado*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Neri, M. 1990b. «O Imposto Infacionario e o Poder de Compra das Unidades Familiares: Um Modelo Aplicado aos Planos Cruzado e Verao», *Revista Brasileira de Economia*, Vol44, No. 4, outubro-dezembro
- Neri, M. 1995. Sobre a Mensuração do Poder Adquisitivo dos Salarios em Alta Inflação, Pesquisa e Planejamento Econômico, dezembro
- Reis E., Issler J., et al. 1996. Os Determinantes Macroeconômicos da Poupança no Brasil. DIPES /IPEA. Mimeo.
- Rocha, S. 1993. *Poverty Lines for Brazil: New Estimates from Recent Empirical Evidence*. DIPES/IPEA. Mimeo.

ANEXO

Distribución de frecuencias del ingreso per capita, en R\$ corrientes, años seleccionados

1976				1985				1993				1995			
Percentil	Ingreso	Frecuencia	Fr. Acum.	Percentil	Ingreso	Frecuencia	Fr. Acum.	Percentil	Ingreso	Frecuencia	Fr. Acum.	Percentil	Ingreso	Frecuencia	Fr. Acum.
0	0	--	--	0	3727.8	0.0067	0.0067	0	0	--	--	0	0	--	--
1	59.554	0.0463	0.0463	1	22457	0.0401	0.0467	1	0	--	--	1	0	--	--
2	93.017	0.0722	0.1185	2	32480	0.058	0.1047	2	0	--	0	2	0	--	0
3	105.92	0.0823	0.2008	3	39657	0.0708	0.1755	3	78.96	0.0043	0.0043	3	0.3	0.0012	0.0012
4	123.19	0.0957	0.2965	4	46015	0.0821	0.2576	4	573.69	0.0311	0.0354	4	7.625	0.0311	0.0324
5	135.19	0.1050	0.4015	5	50730	0.0905	0.3482	5	916.89	0.0497	0.0851	5	12.925	0.0528	0.0852
6	148.6	0.1154	0.5169	6	55309	0.0987	0.4469	6	1206.5	0.0654	0.1506	6	16.488	0.0673	0.1525
7	156.25	0.1214	0.6382	7	60069	0.1072	0.5541	7	1458.8	0.0791	0.2297	7	19.678	0.0804	0.2329
8	168.28	0.1307	0.7689	8	65097	0.1162	0.6703	8	1675.7	0.0909	0.3206	8	21.842	0.0892	0.3221
9	179.33	0.1393	0.9082	9	68912	0.123	0.7933	9	1925.2	0.1044	0.425	9	24.792	0.1013	0.4233
10	190.77	0.1482	1.0564	10	73732	0.1316	0.9249	10	2055.1	0.1115	0.5365	10	25.721	0.1051	0.5284
11	198.77	0.1544	1.2108	11	77619	0.1385	1.0635	11	2319.3	0.1258	0.6623	11	29.017	0.1185	0.6469
12	200.09	0.1554	1.3662	12	80710	0.1441	1.2075	12	2443	0.1325	0.7948	12	30.944	0.1264	0.7733
13	205.7	0.1598	1.526	13	83527	0.1491	1.3566	13	2590.2	0.1405	0.9353	13	33.282	0.1359	0.9092
14	220.42	0.1712	1.6972	14	87576	0.1563	1.5129	14	2837.1	0.1539	1.0891	14	34.126	0.1394	1.0486
15	230.66	0.1792	1.8763	15	92067	0.1643	1.6772	15	3001.0	0.1633	1.2524	15	36.924	0.1508	1.1994
16	241.42	0.1875	2.0638	16	97481	0.1714	1.8512	16	3178.3	0.1724	1.4248	16	39.23	0.1602	1.3596
17	250.05	0.1942	2.258	17	100000	0.1785	2.0297	17	3245.5	0.176	1.6008	17	40.39	0.165	1.5246
18	251.21	0.1951	2.4532	18	103428	0.1846	2.2143	18	3414.7	0.1852	1.786	18	43.329	0.177	1.7015
19	261.97	0.2035	2.6566	19	108804	0.1942	2.4085	19	3639.3	0.1974	1.9834	19	46.347	0.1893	1.8908
20	270.69	0.2102	2.8669	20	112737	0.2012	2.6098	20	3831.6	0.2078	2.1912	20	49.524	0.2023	2.0931
21	282.18	0.2192	3.0861	21	117360	0.2095	2.8192	21	3993.3	0.2166	2.4078	21	49.99	0.2042	2.2973
22	295.86	0.2298	3.3158	22	121030	0.216	3.0353	22	4138.9	0.2245	2.6323	22	49.993	0.2022	2.5015
23	300.14	0.2331	3.549	23	125425	0.2239	3.2591	23	4414.3	0.2394	2.8718	23	50.005	0.2042	2.7057
24	299.99	0.233	3.782	24	130455	0.2328	3.492	24	4653.9	0.2524	3.1242	24	51.978	0.2223	2.918
25	309.66	0.2405	4.0225	25	134690	0.2404	3.7324	25	4799.2	0.2635	3.3845	25	55.514	0.2167	3.1447
26	323.82	0.2515	4.274	26	139894	0.2497	3.9821	26	4803.8	0.2606	3.645	26	58.909	0.2406	3.3853
27	332.52	0.2583	4.5323	27	145240	0.2592	4.2413	27	4804.9	0.2606	3.9057	27	60.239	0.246	3.6313
28	342.61	0.2661	4.7984	28	149870	0.2675	4.5088	28	4932	0.2675	4.1732	28	62.871	0.2568	3.8881
29	350.19	0.272	5.0704	29	153424	0.2738	4.7827	29	4999.1	0.2711	4.4443	29	66.007	0.2696	4.1577
30	360.08	0.2797	5.3501	30	158943	0.2837	5.0664	30	5158	0.2798	4.7241	30	66.824	0.2729	4.4306
31	372.57	0.2894	5.6394	31	161533	0.2883	5.3547	31	5416.6	0.2938	5.0179	31	69.618	0.2843	4.715
32	381.01	0.2959	5.9354	32	165266	0.295	5.6497	32	5640	0.3059	5.3238	32	72.211	0.2949	5.0099
33	385.66	0.2995	6.2349	33	166749	0.2976	5.9473	33	5886.1	0.3193	5.643	33	74.945	0.3061	5.316
34	397.94	0.3091	6.544	34	171085	0.3054	6.2527	34	6001.4	0.3255	5.9685	34	75.452	0.3082	5.6242
35	400.13	0.3108	6.8548	35	176128	0.3144	6.5671	35	6186	0.3355	6.3041	35	79.16	0.3233	5.9475
36	400.51	0.3111	7.1658	36	181699	0.3243	6.8914	36	6374.3	0.3457	6.6498	36	80.965	0.3307	6.2781
37	416.4	0.3234	7.4893	37	187995	0.3356	7.2269	37	6498	0.3524	7.0022	37	83.649	0.3416	6.6198
38	430.81	0.3346	7.8239	38	194947	0.348	7.5749	38	6700.7	0.3634	7.3657	38	86.528	0.3534	6.9732
39	446.57	0.3469	8.1707	39	200001	0.357	7.9319	39	6940.5	0.3764	7.7421	39	89.778	0.3667	7.3399
40	454.75	0.3532	8.5239	40	202235	0.361	8.2928	40	7160.5	0.3884	8.1305	40	93.39	0.3814	7.7213
41	472.46	0.367	8.8909	41	208662	0.3724	8.6653	41	7354.6	0.3989	8.5294	41	98.022	0.4003	8.1216
42	491.98	0.3821	9.273	42	215350	0.3844	9.0497	42	7508.4	0.4072	8.9367	42	99.935	0.4088	8.5298
43	500.16	0.3885	9.6615	43	222464	0.3971	9.4467	43	7747.3	0.4202	9.3569	43	100.01	0.4084	8.9382
44	500.01	0.3884	10.05	44	229481	0.4096	9.8563	44	8003.1	0.4341	9.791	44	100.05	0.4086	9.3468
45	503.46	0.391	10.441	45	236643	0.4224	10.279	45	8259.5	0.448	10.239	45	99.984	0.4084	9.7552
46	525.73	0.4083	10.849	46	243520	0.4347	10.713	46	8544.8	0.4635	10.702	46	100.33	0.4098	10.165
47	544.16	0.4226	11.272	47	249830	0.4459	11.159	47	8877.3	0.4815	11.184	47	104.6	0.4272	10.592
48	560.18	0.4351	11.707	48	255295	0.4557	11.615	48	9102.2	0.4937	11.678	48	109.06	0.4454	11.038
49	583.6	0.4533	12.16	49	263238	0.4699	12.085	49	9432.3	0.5116	12.189	49	112.85	0.4609	11.499
50	600.05	0.4661	12.626	50	270296	0.4825	12.567	50	9598.7	0.5206	12.71	50	116.49	0.4758	11.974
51	599.55	0.4657	13.092	51	279207	0.4984	13.066	51	9610.1	0.5212	13.231	51	119.73	0.489	12.463
52	613.53	0.4765	13.569	52	288520	0.515	13.581	52	9601.6	0.5208	13.752	52	123.4	0.504	12.967
53	637.95	0.4955	14.064	53	298611	0.533	14.114	53	9640	0.5229	14.275	53	125.14	0.5111	13.478
54	654.32	0.5082	14.572	54	301979	0.5399	14.653	54	9865	0.5351	14.81	54	129.04	0.5227	14.005
55	672.64	0.5224	15.095	55	310094	0.5535	15.206	55	10002	0.5425	15.352	55	133.19	0.544	14.549
56	697.02	0.5414	15.636	56	319647	0.5705	15.777	56	10064	0.5459	15.898	56	136.4	0.5571	15.106
57	714.52	0.555	16.191	57	330279	0.5895	16.366	57	10454	0.5657	16.465	57	140.29	0.5773	15.679
58	744.09	0.5779	16.769	58	335364	0.5986	16.965	58	10852	0.5886	17.054	58	144.19	0.5889	16.268
59	750.53	0.5829	17.352	59	346161	0.6179	17.583	59	11214	0.6082	17.662	59	149.71	0.6115	16.88
60	761.52	0.5915	17.943	60	356483	0.6363	18.219	60	11606	0.6295	18.292	60	150.01	0.6227	17.492
61	790.4	0.6139	18.557	61	368533	0.6578	18.877	61	11969	0.6492	18.941	61	153.79	0.6281	18.121

Anexo (continuación)

1976				1985				1993				1995			
Percentil	Ingreso	Frecuencia	Ft. Acum.	Percentil	Ingreso	Frecuencia	Ft. Acum.	Percentil	Ingreso	Frecuencia	Ft. Acum.	Percentil	Ingreso	Frecuencia	Ft. Acum.
62	804.94	0.6252	19.182	62	378792	0.6761	19.553	62	12265	0.6652	19.606	62	160.64	0.6561	18.777
63	836.18	0.6495	19.832	63	391970	0.6996	20.252	63	12557	0.6811	20.287	63	165.58	0.6763	19.453
64	863.71	0.6708	20.503	64	400815	0.7154	20.968	64	12939	0.7018	20.989	64	170.36	0.6958	20.149
65	897.81	0.6973	21.2	65	411058	0.7337	21.702	65	13393	0.7264	21.715	65	175.69	0.7176	20.866
66	924.1	0.7178	21.918	66	425726	0.7599	22.461	66	13854	0.7514	22.467	66	182.33	0.7447	21.611
67	964.5	0.7491	22.667	67	441452	0.7879	23.249	67	14331	0.7773	23.244	67	190.02	0.7761	22.387
68	999.8	0.7765	23.444	68	457012	0.8157	24.065	68	14784	0.8019	24.046	68	199.01	0.8128	23.2
69	1000.2	0.7769	24.22	69	474776	0.8474	24.913	69	15006	0.8139	24.86	69	200.13	0.8174	24.017
70	1007.1	0.7822	25.003	70	494229	0.8821	25.795	70	15440	0.8375	25.697	70	202.22	0.8259	24.843
71	1051.7	0.8169	25.82	71	501934	0.8959	26.691	71	16091	0.8727	26.57	71	212.82	0.8692	25.712
72	1099.7	0.8542	26.674	72	516160	0.9213	27.612	72	16715	0.9066	27.477	72	222.34	0.9081	26.621
73	1148.3	0.8919	27.566	73	539198	0.9624	28.574	73	17311	0.939	28.416	73	230.85	0.9428	27.563
74	1192.9	0.9265	28.492	74	561966	1.0031	29.577	74	17904	0.9711	29.387	74	240.97	0.9842	28.548
75	1240	0.9631	29.455	75	588861	1.0511	30.628	75	18682	1.0133	30.4	75	249.83	1.0204	29.568
76	1266.7	0.9838	30.439	76	606340	1.0823	31.711	76	19441	1.0545	31.454	76	256.11	1.046	30.614
77	1328	1.0314	31.47	77	632052	1.1282	32.839	77	19987	1.0841	32.539	77	269.18	1.0994	31.713
78	1390.8	1.0803	32.551	78	660405	1.1788	34.018	78	20528	1.1134	33.652	78	280.85	1.1471	32.86
79	1469.7	1.1415	33.692	79	687178	1.2265	35.244	79	21695	1.1767	34.829	79	297.52	1.2152	34.076
80	1498.8	1.1642	34.856	80	717683	1.281	36.525	80	22757	1.2343	36.063	80	302.5	1.2355	35.311
81	1534.8	1.1921	36.048	81	750192	1.339	37.864	81	23849	1.2936	37.357	81	320.26	1.308	36.619
82	1631.7	1.2674	37.316	82	785115	1.4014	39.265	82	24910	1.3511	38.708	82	336.84	1.3757	37.995
83	1726.3	1.3408	38.657	83	822307	1.4677	40.733	83	26005	1.4105	40.118	83	354.25	1.4469	39.442
84	1813.1	1.4082	40.065	84	872593	1.5575	42.291	84	27497	1.4914	41.61	84	374.47	1.5294	40.971
85	1958.8	1.5214	41.586	85	921885	1.6455	43.936	85	29365	1.5927	43.202	85	397.6	1.6239	42.595
86	2005.9	1.558	43.144	86	984821	1.7578	45.694	86	30626	1.6611	44.863	86	416.9	1.7027	44.298
87	2158.2	1.6763	44.821	87	1E+06	1.8251	47.519	87	32810	1.7796	46.643	87	448.24	1.8307	46.128
88	2333.4	1.8124	46.633	88	1E+06	1.9649	49.484	88	35026	1.8998	48.543	88	483.63	1.9753	48.104
89	2498	1.9402	48.573	89	1E+06	2.1211	51.605	89	37668	2.0431	50.586	89	507.64	2.0733	50.177
90	2683.2	2.0841	50.657	90	1E+06	2.2774	53.882	90	40317	2.1868	52.773	90	553.38	2.2601	52.437
91	2957.8	2.2974	52.955	91	1E+06	2.4807	56.363	91	44125	2.3933	55.166	91	603.94	2.4666	54.904
92	3207.4	2.4912	55.446	92	2E+06	2.7095	59.073	92	48773	2.6454	57.811	92	661.99	2.7037	57.607
93	3595.1	2.7923	58.238	93	2E+06	2.9904	62.063	93	53243	2.8878	60.699	93	730.89	2.9851	60.593
94	4044.8	3.1416	61.38	94	2E+06	3.3657	65.429	94	59856	3.2465	63.946	94	820.93	3.3529	63.945
95	4707.4	3.6562	65.036	95	2E+06	3.79	69.219	95	68884	3.7362	67.682	95	940.49	3.8412	67.787
96	5464.2	4.2441	69.28	96	2E+06	4.4082	73.627	96	80021	4.3403	72.022	96	1082.8	4.4226	72.209
97	6827	5.3026	74.583	97	3E+06	5.3632	78.99	97	97320	5.2785	77.301	97	1335.3	5.4538	77.663
98	9231.5	7.1701	81.753	98	4E+06	6.963	85.953	98	132927	7.2098	84.51	98	1782.8	7.2813	84.944
99	23493	18.247	100	99	8E+06	14.047	100	99	285578	15.49	100	99	3686.3	15.056	100
Total	128749	100		Total	6E+07	100		Total	2E+06	100		Total	24484	100	

7. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996 *

José Antonio Ocampo

María José Pérez

Camilo Tovar

Francisco Javier Lasso

INTRODUCCIÓN

El análisis de los efectos de las variables macroeconómicas y de las medidas de liberación económica sobre la pobreza y la distribución del ingreso han estado en el centro del debate económico latinoamericano en los últimos años. El trabajo pionero de Morley (1994) encontró que tanto la pobreza como la distribución del ingreso tienden a mejorar con el crecimiento económico y a deteriorarse con la inflación, y que hay evidencia de que la política de salarios mínimos tiene efectos redistributivos. Los efectos de los ajustes estructurales sobre el crecimiento de las exportaciones son, para este autor, claves para determinar los efectos favorables o desfavorables de las medidas de liberación sobre los indicadores sociales.

Trabajos recientes de la CEPAL (1997) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997; Londoño y Székely, 1997) han tendido a confirmar que la pobreza mejora con el crecimiento económico y se deteriora con la inflación, pero han encontrado resultados más ambiguos sobre los efectos del crecimiento sobre la distribución. Aunque los dos últimos estudios han mostrado impactos levemente positivos, la evidencia empírica regional no parece apoyar dicha hipótesis. En efecto, la recuperación económica de América Latina en la década actual se ha visto reflejada en una reducción de la pobreza, pero no en un mejoramiento de la distribución del ingreso. El gran milagro económico de la última década en la región, Chile, tiende a confirmar los comportamientos disímiles de la pobreza y la distribución del ingreso frente a un comportamiento macroeconómico exitoso.

* Documento preparado para el Proyecto PNUD-CEPAL-BID sobre Política macroeconómica y pobreza en América Latina. Agradecemos los comentarios de Óscar Altimir, Juan Luis Londoño, Samuel Morley y Lance Taylor a versiones anteriores de este trabajo. El trabajo contó con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Londoño y Székely (1997) han encontrado también evidencia según la cual la acumulación de capital físico tiene efectos positivos sobre la equidad. Siguiendo las conclusiones del ensayo paralelo de Birdsall y Londoño (1997), han planteado igualmente que la alta concentración en la distribución de activos físicos es un determinante importante de la inequitativa distribución del ingreso en la región. El primero de estos trabajos, al igual que el informe reciente del BID (1997), han mostrado además que, a través de sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, las reformas estructurales tienden a mejorar la distribución del ingreso.

El trabajo comparativo de Berry (1997) ha presentado tal vez la argumentación más contundente en contra de esta última conclusión. En efecto, este autor muestra una evidencia amplia acerca de los efectos distributivos adversos de las reformas estructurales que se han llevado a cabo en América Latina en las dos últimas décadas. El trabajo de la CEPAL (1997) ha mostrado, a su vez, que los procesos de liberación económica han tenido efectos distributivos adversos, asociados a la limitada generación de empleo que caracteriza los procesos de reestructuración productiva y al sesgo que generan estos procesos hacia la demanda de mano de obra calificada. Estas conclusiones se han confirmado a nivel más general en el informe reciente de la UNCTAD (1997), que encuentra, en particular, efectos distributivos desfavorables de la globalización sobre la distribución del ingreso en muchos países, incluso industrializados y algunas de las economías exitosas del sudeste asiático.

Otros trabajos recientes han sugerido diversas hipótesis acerca de por qué las reformas estructurales pueden tener efectos adversos sobre la distribución del ingreso. La más sugestiva es la de Rodrik (1997), según la cual la globalización acentúa la asimetría entre los grupos que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales –el capital y la mano de obra más calificada– y aquellos que no pueden hacerlo –la mano de obra menos calificada–. La posibilidad de relocalizar la producción hace que la demanda laboral se torne mucho más elástica *en todos los países*, reduciendo la capacidad de negociación de los trabajadores y aumentando la inestabilidad de sus ingresos frente a choques en la demanda. Berry (1997) y Robbins (1996b) han explorado, a su vez, diversos sesgos tecnológicos que pueden explicar esta relación adversa entre reformas estructurales y equidad: por una parte, economías de escala en el comercio y en el financiamiento internacionales, que se reflejan en la mayor participación en estas actividades de las firmas más grandes dentro de cada sector, las cuales son más intensivas en capital y/o en mano de obra más calificada; por otra, mayores transferencias de tecnología asociadas al propio comercio, incluidas aquellas que se transmiten a través de

las importaciones de maquinaria y equipo, las cuales pueden inducir la adaptación rápida de tecnologías intensivas en mano de obra más calificada provenientes de países desarrollados.

En las comparaciones que surgen de estos estudios regionales, Colombia aparece como una historia relativamente exitosa, lo cual resulta especialmente cierto en los años ochenta. Debido a la capacidad del país de evitar los grandes desbalances macroeconómicos que caracterizaron a la región a fines de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, la economía colombiana es la más estable de la región y ha experimentado, después de Chile, el ritmo más alto de crecimiento económico durante las dos últimas décadas. Como resultado de ello, Colombia pudo evitar el aumento en la incidencia de la pobreza y el deterioro en la distribución del ingreso que experimentaron la mayoría de los países latinoamericanos durante la «década perdida». Su experiencia durante los años noventa, en cambio, ha sido menos excepcional, tanto en términos de crecimiento económico como de evolución de los indicadores sociales. No obstante, el país ha experimentado una nueva reducción de la pobreza en la década actual. Como veremos, esta mejoría se ha concentrado en gran medida en las grandes ciudades y ha estado acompañada de grandes choques distributivos que han tendido a neutralizarse entre sí.

Este trabajo analiza los efectos del comportamiento macroeconómico y las reformas estructurales sobre la pobreza y la distribución del ingreso en Colombia. Está basado en un procesamiento uniforme y consistente de las encuestas de hogares disponibles para las dos últimas décadas. Usa también en forma extensa el trabajo paralelo de otros autores.

El documento ha sido dividido en seis secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda presenta un bosquejo de la evolución general de la economía y de las reformas estructurales en las dos últimas décadas. En la tercera se plantean unas breves consideraciones sobre la evolución de las condiciones de vida de la población y de la política social. La cuarta hace un análisis detallado de la evolución de los indicadores globales de pobreza y distribución del ingreso y su relación con las tendencias globales de la economía. La quinta expone unos ejercicios formales sobre los determinantes macroeconómicos de la pobreza y la distribución del ingreso. El trabajo termina con una breve sección de conclusiones.

LA EVOLUCIÓN MACRECONÓMICA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Crisis y recuperación en los años ochenta

Aunque Colombia llegó a comienzos de los años ochenta con niveles relativamente bajos de endeudamiento externo, producto de un manejo

prudente de la bonanza cafetera que experimentó el país durante el segundo lustro de la década de los setenta, no fue ajena a la crisis que experimentó América Latina a raíz de la interrupción de los flujos de capital en 1981-1982. En efecto, la década de los ochenta se inició en medio de una desaceleración del crecimiento económico, acompañada de fuertes desequilibrios, tanto en el frente externo como fiscal, y de una crisis financiera. La tasa de crecimiento económico se redujo del 5.4% en 1975-1980 al 2.2% en 1980-1985 y alcanzó en el año más crítico, 1982, apenas un 1%, el nivel más bajo de la posguerra (Gráfico 1). Tanto el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos como el déficit consolidado del sector público se ampliaron rápidamente a comienzos de los años ochenta, llegando en 1982 al 7.4% del PIB de paridad (medido a la tasa de cambio de paridad de 1994) y al 7.2% del PIB corriente, respectivamente. La desaceleración del crecimiento económico se tradujo igualmente en una elevación de la tasa de desempleo, que alcanzó en 1985 el 14%. Finalmente, la crisis financiera se tradujo en la quiebra y nacionalización de varios intermediarios financieros a partir de 1982.

Ante este deterioro, la administración Betancur (1982-1986) puso en marcha un proceso de ajuste, el cual atravesó dos fases bien caracterizadas ¹. Durante la primera, que tuvo lugar entre 1982 y 1984, se revirtieron las medidas de liberación comercial que se habían adoptado en forma gradual a lo largo de la década del setenta. Este proceso estuvo acompañado de un aumento de los subsidios a las exportaciones y de una aceleración de la devaluación. En el frente interno, se conjugó una restricción moderada al gasto público con un incremento en el impuesto a la renta y la transformación del impuesto a las ventas en el impuesto al valor agregado (IVA). Adicionalmente, se adoptaron medidas para sanear el sistema financiero, para ampliar el crédito a los sectores en crisis y para aumentar el gasto público en vivienda social, con el objeto en los dos últimos casos de reactivar la actividad productiva.

Debido a que las medidas no fueron suficientemente severas y a que el efecto de algunas de ellas sólo se manifestó en forma rezagada (en especial el control de importaciones y las medidas tributarias), la fuerte caída de las reservas internacionales llevó a la Administración Betancur a adoptar medidas más drásticas desde mediados de 1984. Durante esta segunda fase del proceso de ajuste, se aceleró el ritmo de devaluación, se impuso un nuevo recargo arancelario del 8% y se emprendieron medidas más severas en el frente fiscal.

1. Para un análisis más detallado de los procesos de ajuste en estos años, véase Lora y Ocampo (1988).

La sucesión de estos programas de ajuste permitió a la economía superar los desequilibrios externo e interno y restablecer la credibilidad internacional. De esta manera, la bonanza cafetera de 1986 permitió recuperar ritmos de crecimiento superiores al 5%, arrojar, por primera vez en la década, superávit en la cuenta corriente, y reducir el déficit del sector público consolidado a niveles moderados.

Durante el segundo lustro de la década de los ochenta, el manejo macroeconómico se caracterizó por la preocupación constante de las autoridades por sostener los logros del ajuste macroeconómico. El mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva y de déficit moderados del sector público consolidado –entre 2 y 2.5% del PIB– fue, así, el elemento destacado del manejo económico durante estos años. La estabilización de la economía dio paso, a su vez, a una disminución de las tasas de interés y a una recuperación del crédito interno. La solidez del ajuste externo permitió, por su parte, revertir parcialmente algunas medidas de restricción comercial que se habían establecido durante los años de ajuste.

La bonanza cafetera de 1986 fue breve. Sin embargo, se logró mantener una buena dinámica del crecimiento hasta finalizar la década, impulsada por el fuerte crecimiento de las exportaciones, tanto las no tradicionales –agrícolas y manufactureras– como las mineras (petróleo, carbón y ferroníquel). De este modo, la segunda mitad de la década de los ochenta se caracterizó por una importante expansión de las exportaciones, las cuales pasaron de representar un 15.6% del PIB en 1985 al 22.7% en 1991, cuando culminó este auge exportador. Además, la estructura exportadora experimentó una notoria diversificación: las exportaciones no tradicionales pasaron de representar el 32.1% de las exportaciones totales en 1985 al 49.1% en 1991, al tiempo que las mineras elevaban su participación del 18.6 al 32.6%. La fuerte dependencia tradicional del café desapareció, así, en unos pocos años.

El buen comportamiento del segundo lustro de los ochenta estuvo acompañado por una reducción del desempleo y un crecimiento dinámico de la demanda agregada interna. Sin embargo, en 1989 este último factor empezó a perder impulso, como resultado de la falta de dinamismo de la inversión. El crecimiento estuvo acompañado, además, por una tendencia a la aceleración de los ritmos de inflación. El debilitamiento de la inversión y del crecimiento económico y el aumento de la inflación sirvieron como justificación para las reformas estructurales que se adoptaron a comienzos de la década de los noventa.

Reformas estructurales y comportamiento macroeconómico en los años noventa

Los inicios de la década de los noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de reformas estructurales, conocidas en el país como la «apertura económica». Estas reformas se emprendieron durante la administración Barco (1986-1990), recibieron su mayor impulso a lo largo del gobierno de Gaviria (1990-1994) y se mantuvieron, con algunos matices, durante el gobierno de Ernesto Samper².

En el frente comercial, en 1990 se eliminaron virtualmente todos los controles directos a las importaciones y se inició un acelerado proceso de desgravación arancelaria, que culminó en agosto de 1991. Poco después, con la negociación de un arancel externo común con Venezuela, se redujeron un poco más los niveles de protección. De esta manera, el arancel promedio se redujo del 44% a comienzos de 1990 al 11.8% en marzo de 1992. Este proceso se complementó con una reducción de los incentivos directos a las exportaciones y la firma de importantes acuerdos de integración.

Por otra parte, a comienzos de la década se liberalizaron tanto la inversión extranjera en Colombia como la inversión colombiana en el exterior. Las reformas cambiarias de 1991 y 1993 liberaron parcialmente el manejo de transacciones en divisas, permitiendo a los intermediarios financieros manejar directamente dichas transacciones, aunque mantuvieron la obligación de canalizar la mayor parte de ellas a través del mercado regulado y el control a los flujos de capital de corto plazo. La Constitución de 1991 estableció la autonomía del Banco de la República en el manejo monetario y cambiario. Sucesivas medidas financieras tendieron a ampliar los espacios de competencia entre intermediarios financieros. La Ley 50 de 1990 flexibilizó parcialmente el régimen laboral y la Ley 100 de 1993 aumentó las cotizaciones al sistema e introdujo profundas reformas al Sistema de Seguridad Social, estableciendo un régimen de competencia entre empresas privadas y públicas para la prestación de servicios de pensiones y salud, sujeto a un fuerte marco regulatorio y claros principios de solidaridad.

La liberalización de la economía ha estado acompañada de cambios importantes en la estructura del Estado pero también –en contra del patrón regional– de un crecimiento de su tamaño. Los cambios en su estructura han estado asociados fundamentalmente a la descentralización, al proceso de privatización y a la ampliación de los espacios de participación privada en infraestructura física y seguridad social. Por su parte, la liberación comercial

2. Para una visión detallada de las reformas durante la Administración Gaviria, véase Hommes et al. (1994). Una visión global de todo el proceso de reformas se encuentra en Ocampo (1997).

y tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992 y 1995) transformaron la estructura tributaria del país, aumentando las tarifas impositivas y reduciendo la dependencia de los ingresos externos. La Constitución de 1991, al acelerar el proceso de descentralización, asignó transferencias crecientes a las entidades territoriales, destinadas a inversión social. Este hecho, así como la reforma a la seguridad social y los gastos crecientes en justicia y defensa, dio paso a un rápido crecimiento del gasto público, financiado en una alta proporción por los aumentos en la carga tributaria y en las cotizaciones a la seguridad social; en años más recientes, sin embargo, esta ampliación del gasto ha terminado por generar desequilibrios estructurales en las finanzas públicas.

Estas reformas estructurales, que combinaron medidas de liberalización con un crecimiento relativo del tamaño del Estado, estuvieron acompañadas por unos ciclos macroeconómicos atípicamente marcados para los patrones colombianos. Ellos se han manifestado, en particular, en fuertes fluctuaciones de la demanda agregada interna, las cuales han estado determinadas por fuertes ciclos de «pare y siga» de la política macroeconómica (Gráfico 1). En contra de las expectativas que se generaron al inicio de las reformas, el crecimiento se ha mantenido en promedio en ritmos similares a lo que experimentó la economía durante el segundo lustro de los ochenta, pero ha dependido mucho más que entonces de la producción para el mercado interno, especialmente de bienes y servicios no comercializables internacionalmente. Por otra parte, la liberación comercial y la apertura parcial de la cuenta de capitales se reflejó en una ampliación del déficit en cuenta corriente, cuya contrapartida doméstica fue el deterioro de las cuentas del sector privado, asociado tanto a aumentos en la inversión como, especialmente, a disminuciones en el ahorro³. Según se señaló anteriormente, el déficit fiscal ha tendido también a ampliarse en los últimos años.

La década se inició en medio de una fuerte tendencia ascendente de la inflación, inducida por la decisión de acelerar la devaluación desde mediados de 1989, para enfrentar el colapso del Pacto Internacional del Café y compensar los efectos sobre la cuenta corriente de la apertura comercial que se inició a comienzos de 1990. Ello llevó a la adopción de un severo ajuste en 1991, cuyos elementos más destacados fueron una severa política contraccionista en el frente monetario y una revaluación real del peso. La política de estabilización se reflejó en freno de la demanda agregada y del crecimiento del PIB y en una disminución del ritmo de inflación.

3. Ocampo y Tovar (1997). Este documento proporciona igualmente un análisis detallado de la evolución macroeconómica en la década de los noventa.

Este «pare» fue seguido por un fuerte «siga» en 1992-1993, el cual, de acuerdo con varios indicadores, continuó en 1994. La política monetaria expansionista característica de estos años se combinó con un rápido crecimiento del gasto público, generando una de las expansiones de la demanda agregada más aceleradas de la historia del país. El crecimiento económico se aceleró nuevamente, superando el 5% a partir de 1993, y la tendencia al descenso del desempleo se mantuvo, con lo cual dicha variable alcanzó el nivel más bajo en más de una década en 1994. La tasa de inflación también se redujo, excepto en 1993 para productos diferentes a alimentos. De esta manera, el exceso de demanda se tradujo en un rápido deterioro de la balanza de pagos. Las importaciones experimentaron un crecimiento acelerado, al tiempo que se frenaba la bonanza exportadora que se había iniciado a mediados de los años ochenta. Este proceso estuvo acompañado por una continua tendencia a la apreciación real del peso.

La política monetaria se tornó crecientemente contraccionista a lo largo de 1994. El elemento principal de este nuevo «pare» fueron, así, las elevadas tasas de interés que, con una breve interrupción a mediados de 1995, se mantuvieron hasta el segundo trimestre de 1996. Esta política se reflejó, con un rezago, en una fuerte desaceleración de la demanda agregada y del crecimiento económico y un aumento rápido de la tasa de desempleo. A la desaceleración contribuyeron, además, la caída de los ingresos cafeteros, la recesión venezolana, la lucha contra el narcotráfico y la incertidumbre generada por la crisis política. El giro, desde mediados de 1996, hacia una política que combina unas menores tasas de interés con un mayor control al gasto público y, desde comienzos de 1997, hacia un fuerte control al endeudamiento externo, se reflejó en una nueva reactivación a partir del segundo trimestre de 1997.

INDICADORES DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

Desde la década del cincuenta, la información disponible permite afirmar que el país experimentó una mejoría continua en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y desarrollo humano ⁴. Sin embargo, este desempeño tuvo un claro sesgo urbano y generó, así, una fuerte brecha de bienestar entre la ciudad y el campo. Además, según veremos más adelante, hasta la década del sesenta, no estuvo acompañado por una mejoría paralela de los indicadores de pobreza, medida por niveles de ingreso, y fue consistente con un deterioro en la distribución del ingreso.

4. Sobre las principales tendencias de los indicadores sociales durante estos años, véanse Urrutia (1990), Ocampo (1992), Fresneda (1994) y Pérez (1995).

El Cuadro 1 indica que esta mejoría de los indicadores de bienestar se ha mantenido en las últimas décadas. Los niveles educativos y de salud han continuado mejorando, al igual que la calidad de las viviendas y el acceso a servicios públicos domiciliarios. Como resultado de ello, la pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, se redujo del 70.2% en 1973 al 32.2% en 1993. Igualmente el índice de desarrollo humano estimado por el PNUD (1997) aumentó de 0.55 en 1970 a 0.85 en 1994, ubicando a Colombia en años recientes entre los países de alto desarrollo humano –o, más precisamente, situando a las regiones urbanas de Colombia en esta categoría, y a las zonas rurales en niveles de desarrollo medio⁵. De hecho, aunque ha habido una reducción en los diferenciales de desarrollo entre las zonas rurales y urbanas, los primeros siguen siendo mucho más bajos. Las desigualdades regionales siguen siendo, además, importantes. Por su parte, el país muestra una tendencia a la reducción en las diferencias de género, al punto de que en algunos casos (expectativa de vida y educación), los logros de las mujeres han comenzado a superar los de los hombres (Misión Social, 1997).

No obstante, la mejoría en la mayoría de los indicadores ha tendido a desacelerarse. De acuerdo con Londoño (1997), el país pasó de tener indicadores de educación y salud muy inferiores a los patrones internacionales en 1950 –dado su nivel de desarrollo relativo– a superar dichos patrones en educación a mediados de los setenta, y en salud, a comienzos de los ochenta. Desde entonces, ha habido un retroceso relativo, de tal forma que Colombia se encuentra hoy con niveles de salud y, especialmente, de educación, inferiores a los que corresponden a su actual nivel de desarrollo.

Un elemento decisivo de este proceso fue la asignación de recursos públicos crecientes y la creación y consolidación de instituciones estatales de apoyo al desarrollo social. El primer hito en materia de recursos públicos fue el Plebiscito de 1957, que creó el Frente Nacional (1958-1974), uno de cuyos artículos determinó que al menos el 10% del presupuesto nacional se debería asignar a educación. La reforma constitucional de 1968 dio un paso adicional al crear el *situado fiscal*, mediante el cual se determinó que la nación debería transferir una proporción de sus ingresos corrientes a financiar la educación y la salud; este mecanismo se puso en marcha mediante la Ley 46 de 1971. La Ley 33 de 1968 asignó también una participación a las regiones en el impuesto a las ventas (posteriormente IVA); esta participación se acrecentó a

5. Misión Social (1997). Este estudio indica que el índice de desarrollo humano estimado por el PNUD para Colombia está ligeramente sobreestimado.

mediados de la década de los ochenta, cuando comenzó a hacerse explícita su asignación a inversión social.

Como resultado de las decisiones anteriores, los recursos del presupuesto nacional destinados al sector social aumentaron notoriamente durante los años del Frente Nacional: del 1.1% del PIB en el segundo lustro de los años cincuenta a 5.4% en el primero de los setenta (Numpaque y Cuestas, 1996). En las décadas del setenta y ochenta, el gasto social, medido a través de una definición más amplia ⁶, fluctuó entre el 7 y el 10% del PIB, con una ligera tendencia ascendente y dos ciclos bien caracterizados. Si se excluyen los pagos de pensiones, el primero de ellos tuvo una fase de descenso entre comienzos de los setenta y 1977, sucedida por un ascenso entre este último año y 1983; el segundo tuvo una fase de descenso durante los años de ajuste macroeconómico de la década de los ochenta (1983 a 1986) y un ascenso a partir de 1989. Este último se aceleró notablemente a partir de 1994, cuando el gasto social comenzó a elevarse rápidamente, alcanzando en 1996 el 15.6% del PIB. Este nivel implica que Colombia ha pasado de ser un país de inversión social media a uno de gasto social alto para los patrones latinoamericanos (véanse las comparaciones correspondientes en CEPAL, 1997). Este aumento reciente es fruto de las reformas que se emprendieron a partir de la Constitución de 1991 y que incluyeron la ampliación significativa de las transferencias tradicionales a las regiones (situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, que sustituyó la vieja transferencia de una porción del IVA) y su atadura definitiva a inversión social.

La ampliación del gasto público destinado a sectores sociales se produjo en forma paralela con su fortalecimiento institucional. Hasta la década de los setenta, este proceso tuvo dos características sobresalientes. La primera fue una creciente centralización de la administración de la educación y la salud, asociada al manejo de los recientes recursos financieros aportados por el gobierno nacional. Esta centralización avanzó mucho más en el caso de la educación y permitió, en ambos casos, un manejo regional desconcentrado a través de los Fondos Educativos Regionales y de los Servicios Seccionales de Salud. Este proceso culminó a mediados de los años setenta, cuando se nacionalizó la educación secundaria y se creó el Servicio Nacional de Salud.

6. Esta definición incluye las entidades descentralizadas, las más importantes de las cuales son el Instituto de Seguros Sociales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje, las cuales se financian fundamentalmente con rentas propias. Los estimativos que se presentan en el texto corresponden a los del Departamento Nacional de Planeación.

La segunda característica fue la creación de nuevas instituciones paraestatales encargadas de canalizar recursos y apoyar diferentes áreas de desarrollo social. Aunque algunas se remontan a los años treinta y cuarenta, su gran desarrollo se inició durante el Frente Nacional, cuando se crearon nuevos institutos para impulsar los programas sociales ⁷. La importancia relativa de estos institutos ha variado a lo largo del tiempo, dependiendo de los programas sociales de los gobiernos de turno.

Desde el punto de vista institucional, la política social ha tenido tres cambios notorios desde mediados de los ochenta, pero especialmente durante la década actual. El primero de ellos es la descentralización de los servicios de educación y salud. Este proceso se inició a mediados de la década de los ochenta, pero sólo se ha consolidado en los últimos años. El segundo es la introducción creciente de criterios de focalización del gasto hacia los sectores más pobres de la población, con base en sistemas objetivos de selección de beneficiarios. El tercero es el diseño de sistemas de subsidios a la demanda y prestación competitiva de servicios, en la cual participan tanto agentes privados como públicos. El más destacado de ellos es el nuevo sistema de seguridad social, al cual hicimos alusión en la sección anterior.

Tres estudios, que han analizado con detenimiento los efectos distributivos del gasto público en 1974 y 1992 (Selowsky, 1979; Vélez, 1996; May et al., 1996), indican que la inversión social se ha tornado crecientemente redistributiva en las últimas décadas. Esto es el resultado de la ampliación de la cobertura de los servicios sociales y públicos hacia sectores cada vez más pobres de la población. Así, gastos que eran ya altamente redistributivos en los años setenta, como los de educación primaria y salud pública, se han tornado aún más progresivos; algunos han pasado de ser relativamente neutrales a redistributivos (educación secundaria) y otros se han hecho menos regresivos (educación universitaria oficial). Fuera de ello, los estudios más recientes indican que los gastos destinados al sector rural (reforma agraria, desarrollo rural integrado y Plan

7. Así, las dos instituciones de promoción de vivienda, el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, se remontan a los años treinta y cuarenta; el último fue transformado en el Instituto de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social en 1991. El Instituto de Seguros Sociales se creó a mediados de los cuarenta, pero sólo despegó en 1967, cuando se estableció el seguro social obligatorio. El Servicio Nacional de Aprendizaje fue creado a fines de los cincuenta y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria a fines de los sesenta. Entre los de creación posterior al Frente Nacional, conviene mencionar el Programa de Desarrollo Rural Integrado, de mediados de los setenta, y el Plan Nacional de Rehabilitación, de los años ochenta; este último sirvió de base en los últimos años para la creación de la Red de Solidaridad Social.

Nacional de Rehabilitación) son altamente progresivos, al igual que los subsidios a las tarifas de acueducto y alcantarillado. De acuerdo con Londoño (1997), el efecto conjunto del aumento en la inversión social y su creciente progresividad ha sido un aumento gradual en la distribución secundaria del ingreso, equivalente a unos tres puntos del coeficiente de Gini entre comienzos de los años setenta y mediados de los años noventa.

TENDENCIAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA

Distribución del ingreso y pobreza antes de la década de los ochenta

En contra de los patrones señalados en la sección anterior, según los cuales los indicadores sociales tendieron a mejorar desde los años cincuenta, el comportamiento de la pobreza y de la distribución del ingreso ha sido algo más complejo. Varios autores (Urrutia y Berry, 1975; Londoño, 1995) han mostrado que entre la década de los treinta y la de los sesenta, Colombia experimentó un fuerte deterioro distributivo. Este comportamiento estuvo asociado a la interacción de varios factores, en particular a los considerables excedentes de mano de obra rural no calificada y a los importantes rezagos en la formación de capital humano, especialmente en los campos colombianos, y a la modernización del sector agropecuario. En lo referente a la pobreza, Carrizosa (1987) ha señalado que el deterioro del consumo per cápita en las décadas del cincuenta y sesenta sugiere que en el transcurso de estas décadas la pobreza tendió a aumentar. Las primeras encuestas de hogares indican, en igual sentido, que la pobreza, medida como la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza, aumentó entre mediados de la década de los sesenta y comienzos de los setenta (Carrizosa, 1984).

Estas tendencias fueron sucedidas desde los años setenta por una importante reducción de la pobreza y una mejoría de la distribución del ingreso. Aunque Londoño (1995) sugiere que el quiebre en las tendencias distributivas se produjo en el segundo lustro de los sesenta, otros estudios (Urrutia, 1984; Ocampo, 1992) plantean que el giro se presentó a comienzos de los setenta. En cualquier caso, es claro que en la segunda mitad de los setenta se produjo una importante mejoría de los indicadores distributivos, el cual fue sucedido a comienzos de la década de los ochenta, por un estancamiento e incluso un retroceso (Reyes, 1987). Estos resultados concuerdan con la fuerte caída que experimentaron los diferenciales salariales por nivel educativo en la segunda mitad de los setenta (Misión de Empleo, 1986, Cap. 3). En cuanto a la pobreza, ésta tuvo, a su vez, un comportamiento similar: una caída en los setenta, en particular en el

segundo lustro, y un relativo estancamiento posterior (Carrizosa, 1987; Sarmiento, 1994). Este comportamiento concuerda con la mejoría que experimentaron los niveles nutricionales de la población durante los setenta y el estancamiento de esta tendencia en el primer lustro de los ochenta (Córdoba y Uribe, 1990).

Esta recuperación de los indicadores sociales de la década de los setenta se explica por la interacción de cuatro factores. El primero fue la caída en el excedente de mano de obra rural, como resultado de las fuertes migraciones hacia las ciudades desde la década del cincuenta. El segundo fue el rápido proceso de acumulación de capital en el campo desde mediados del siglo y su difusión hacia nuevas zonas geográficas y nuevas actividades rurales a medida que avanzaron los años. La combinación de estos dos factores dio paso a un tercer elemento: una caída significativa, aunque rezagada, de los diferenciales salariales urbano-rurales, especialmente en los años setenta. Este proceso se vio favorecido en dicha década por los efectos de la bonanza cafetera sobre la demanda de mano de obra en las zonas rurales y por las dificultades que enfrentaron inicialmente los asalariados urbanos para ajustarse a la creciente inflación. Finalmente, pero no menos importante, el país se favoreció de los efectos rezagados de la activa política social que se llevó a partir de la constitución del Frente Nacional.

De este modo, la economía colombiana se encontraba, al iniciarse la década de los ochenta, en medio de una rápida mejoría de la distribución del ingreso y de reducción de la pobreza. Como veremos a continuación, los eventos macroeconómicos de los años ochenta y las reformas estructurales de los noventa afectaron estas tendencias.

Distribución del ingreso y comportamiento macroeconómico, 1978-1995: tendencias generales

La evolución de la distribución nacional del ingreso a partir de 1978 se resume en el Cuadro 2. La información disponible es muy fragmentaria para los primeros años del período analizado, ya que sólo existen encuestas nacionales para 1978 y 1988; además, la información urbana correspondiente a este último año se refiere exclusivamente a las grandes ciudades y no al conjunto urbano y, por lo tanto, no es estrictamente comparable con la de 1978 y con las de la década del noventa. A partir de 1991 los datos se enriquecen notablemente con la realización de encuestas anuales con cobertura nacional. El Cuadro 3 presenta información más detallada sobre la distribución del ingreso para los tres años sobre los cuales se concentrará nuestro análisis de las cifras nacionales: 1978, 1991 y 1995, así como la información rural y de grandes ciudades correspondientes a 1988.

La periodización que resulta de estos datos no es ciertamente la más adecuada. La gran ventaja consiste en que 1991 es un hito en la apertura comercial, pero es igualmente un año de fuerte desaceleración económica; ello puede distorsionar las comparaciones, tanto con 1978 como con 1995, ambos años pico del ciclo económico. La información disponible para las siete grandes ciudades permite estimar datos trimestrales de distribución de ingreso y pobreza a partir de 1984, con algunos trimestres comparables para 1981-1983. Si se combina con información proveniente de las cuatro principales ciudades, se pueden obtener series trimestrales a partir de 1976, las cuales son estrictamente comparables únicamente para ingresos laborales⁸. Las series respectivas, que se reproducen en los Gráficos 2 y 3, permiten complementar la información nacional y hacer un análisis mucho más riguroso de los determinantes de la distribución del ingreso y de la pobreza para las grandes zonas urbanas.

Las encuestas de hogares reúnen una rica información sobre las características demográficas, educativas, ocupacionales y de generación de ingreso de los hogares. En la presentación que sigue se utilizará como unidad fundamental del análisis la unidad de gasto del hogar, a la cual nos referiremos simplemente como «hogar». Este concepto se refiere a las personas con vínculos familiares, las cuales, además de compartir una misma vivienda, distribuyen sus ingresos corrientes para los gastos de los diferentes miembros de esa unidad. Los deciles de la distribución del ingreso se agruparon en cinco grupos, a través de los cuales se busca hacer un puente entre el análisis de distribución y el de pobreza: 1 y 2, donde se concentran las personas indigentes nacionales, que corresponden a las mediciones con las líneas de pobreza internacionales; 3, 4 y 5, donde se encuentra el resto de la población pobre, medida de acuerdo con la línea nacional; 6, 7 y 8, que cubre a los sectores medios; y deciles 9 y 10, los cuales se consideran en forma separada. La información fue ajustada para corregir los problemas de censuramiento y otros de carácter más tradicional, y para hacerla consistente con las Cuentas Nacionales⁹.

8. La razón de ello es que hasta 1980 en las encuestas no se reportaban los ingresos de la población inactiva laboralmente.

9. El problema de censuramiento surge de la presencia de un número insuficiente de casillas para registrar los diferentes ingresos declarados por las personas en algunas encuestas. Para corregir este problema se calculó el valor máximo del ingreso en cada encuesta censurada para cada posición ocupacional, con base en el crecimiento del ingreso promedio entre etapas anuales. Este crecimiento se aplicó al máximo de la encuesta no troncada para encontrar el máximo de la troncada. Una vez hallado el máximo de la etapa censurada, se trazó una función exponencial que minimiza los errores entre los datos reales y la función exponencial y se escogió

A lo largo del período analizado, Colombia ha mantenido una distribución del ingreso muy desigual. A nivel nacional, en 1978 el decil más rico de la población recibía el 47.9% de los ingresos totales, en tanto que la mitad más pobre de la población recibía el 12.4%. Para 1995, la primera proporción se había elevado al 51.0% y la segunda se había mantenido en el 12.4%; los estratos medios y medio-altos fueron, por lo tanto, los que experimentaron la reducción más notoria de su participación en el ingreso (Cuadro 3), reflejándose en un incremento de 1.7 puntos en el coeficiente de Gini (Cuadro 2). Es interesante resaltar que, como reflejo de la mayor dependencia demográfica que caracteriza a los hogares más pobres (véase más adelante), la distribución de los ingresos de la población *en edad de trabajar* es menos desigual. A su vez, los ingresos mejor distribuidos son los de origen salarial y por cuenta propia, en tanto que las ganancias, así como las rentas y pensiones (clasificados dentro de «otros ingresos») son los peor distribuidos (Cuadro 3).

Las variaciones que se han experimentado a lo largo de las cerca de dos décadas analizadas, reflejan una multiplicidad de choques distributivos importantes –favorables y desfavorables–, los cuales tendieron, sin embargo, a compensarse, ya que en general afectaron en sentido opuesto a los hogares urbanos y rurales; por este motivo sus efectos sobre los indicadores nacionales de distribución del ingreso fueron moderados. Es interesante resaltar que, como veremos a continuación y en el análisis de pobreza, las

la función cuyo error fuera mínimo. Los individuos censurados se distribuyeron sobre esta función en intervalos iguales. Para resolver los otros problemas, omisión y subdeclaración de ingresos, se usaron dos metodologías: la primera de ellas basada en la teoría tradicional de capital humano y la segunda en la homologación de las cuentas de ingresos de los hogares de las Cuentas Nacionales a los declarados en las encuestas de hogares y que tal como se maneja en este trabajo, *sintetiza todos los cambios realizados en ingresos en las encuestas nacionales*. Para ello, antes de aplicar esta segunda metodología, se ajustó la población de las encuestas de hogares de acuerdo con las nuevas proyecciones de población calculadas a partir del censo de 1993, se realizó la imputación de ingresos a perceptores no informantes y de ingresos no preguntados de inactivos entre 1976 y 1980 con base en la teoría del capital humano, de entradas en especie para los jornaleros rurales y de un ingreso adicional para los hogares propietarios de vivienda. Para hacer comparables las cifras de ingresos corrientes disponibles entre las encuestas de hogares y las Cuentas Nacionales, se realizaron ajustes separados de los rubros de remuneración de los asalariados, excedente de explotación y otros ingresos de las Cuentas Nacionales. Los cambios por áreas, urbana y rural, acogió esta metodología, calculó factores de ajuste por grandes ramas de actividad económica y estimó las variaciones de ingresos con base en las proporciones de personas ocupadas en cada una de las ramas. Para un análisis más detallado de estos problemas y ajustes, véase Pérez et.al. (1996); la metodología final de descensuramiento es la de Núñez y Jiménez (1997).

tendencias correspondientes a las grandes ciudades no siempre coinciden en magnitud (aunque generalmente sí en tendencia) con las del conjunto urbano, indicando que las ciudades intermedias y pequeñas presentan patrones de comportamiento diferentes a aquellas. Este hecho debe resaltarse, ya que la mayor parte de los análisis existentes, así como el que se realiza en la Sección V, se concentra sobre la información correspondiente a las grandes ciudades.

El período 1978-1991 se caracterizó por un deterioro marcado de la distribución del ingreso en las zonas rurales y por un mejoramiento importante en el conjunto urbano, aunque no en las grandes ciudades; el primero de estos procesos prevaleció, generando un deterioro global del coeficiente de Gini. En el sector rural, el deterioro distributivo se concentró en 1978-1988. En el caso de las grandes ciudades, la información trimestral disponible indica que las tendencias fueron dispares a lo largo del tiempo: la mejoría que se venía presentando durante el segundo lustro de los setenta se interrumpió a comienzos de los ochenta; de esta manera, el primer lustro de esta década fue, en realidad, de deterioro, sucedido por una mejoría durante la mini-bonanza cafetera de 1986-1987 y un nuevo deterioro entre este último año y 1991 (Gráfico 2). Vista a través de la evolución de los diferenciales salariales por nivel educativo, la información disponible para las grandes ciudades indica que éstos mostraron una fuerte caída entre 1976 y 1981 o 1982, dependiendo de la serie, seguida por una interrupción de dichas tendencias favorable (y algunas fluctuaciones) a partir de 1983, que se prolongaría hasta 1991 (Gráfico 3).

El período 1991-1995 es, en muchos sentidos, opuesto al anterior. Los choques distributivos de este período fueron enormes y deben asociarse, a nuestro juicio, con las reformas estructurales que se pusieron en marcha durante estos años. Así, mientras los niveles de desigualdad aumentaron notoriamente en las ciudades (seis puntos porcentuales del coeficiente de Gini en las grandes ciudades y cuatro en el conjunto urbano), disminuyeron en forma aún más marcada en las zonas rurales (trece puntos porcentuales). Según veremos en la sección siguiente, a los choques distributivos que se reflejan en la evolución de los Ginis rural y urbano debe agregarse un tercero: el fuerte aumento de la brecha de ingresos rural-urbana. Estas tendencias fueron prácticamente continuas, aunque las del Gini urbano muestran una reversión temporal en 1993. A nivel de ingresos salariales por nivel educativo en las grandes ciudades, el deterioro distributivo se reflejó en el aumento de los ingresos de trabajadores con educación universitaria completa en relación con el resto de asalariados, pero no en los salarios relativos de los trabajadores con educación secundaria frente a los que sólo

tienen primaria, los cuales mostraron más bien alguna mejoría. No obstante, los fuertes choques distributivos mencionados tendieron a compensarse mutuamente, dando como resultado una distribución del ingreso en 1995 muy similar a la de 1991.

Las tendencias señaladas son consistentes con la mayoría de los estudios recientes, entre ellos Reyes et.al. (1996), Berry y Tenjo (1997) y Bernal et.al. (1997) para las grandes ciudades; Leibovich y Rodríguez (1997)¹⁰ para las zonas rurales y Nina (1997) para el conjunto del país. También es consistente con los análisis de Robbins (1996a) y Núñez y Sánchez (1997) sobre la evolución de los diferenciales salariales. El deterioro moderado de la distribución en las dos últimas décadas es inconsistente, sin embargo, con la mejoría moderada que muestra el estudio de Londoño (1997) para 1978-1993. Sin embargo, es consistente con las observaciones de este autor sobre los encadenamientos entre los ingresos rurales y urbanos en años recientes, como veremos a continuación. Según vimos, Londoño (1997) ha estimado también una mejoría en la distribución secundaria del ingreso equivalente a tres puntos porcentuales del coeficiente de Gini en el último cuarto de siglo y dos durante el período analizado. Esta mejoría compensaría el deterioro moderado de la distribución primaria del ingreso que se reseña en el Cuadro 2. Por este motivo, se puede concluir que la mejoría notoria en la distribución del ingreso que caracterizó la década de los setenta fue sucedida en las dos décadas siguientes por un deterioro moderado de la distribución primaria del ingreso, que fue compensada por los efectos redistributivos del creciente gasto social.

Una mirada más detallada a los determinantes socio-demográficos y económicos de la distribución del ingreso

Las tendencias señaladas reflejan la conjunción de factores socio-demográficos y económicos que han afectado la distribución del ingreso. Tres cambios socio-demográficos son evidentes en la información que suministran los Cuadros 3 y 4: 1) la disminución en la tasa de dependencia demográfica en el sector rural, según se refleja en el aumento de la proporción de la población en edad de trabajar; es importante resaltar que ello refleja una transición demográfica tardía en el campo, ya que dicho proceso se había producido con anterioridad a nuestro período de análisis en las ciudades; 2) la disminución en el tamaño de los hogares; y 3) el aumento en los niveles promedio de escolaridad. Al menos el segundo de

10. Este trabajo indica que parte de los altos Ginis rurales de 1988 y 1992 está relacionada con observaciones atípicas (outliers) correspondientes a algunos receptores de ingresos, pero la tendencia a la mejoría se mantiene aún si se corrige por este problema.

estos fenómenos está relacionado con un cuarto, de carácter estrictamente económico: el aumento de las oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres. Todos ellos reflejan, además, cambios profundos en el papel de la mujer en la sociedad. Dos efectos notorios de todos estos cambios fueron, a su vez, la multiplicación del número de hogares, manteniendo una relación de alrededor de 1.8 ocupados por hogar, y la fuerte disminución en la tasa de dependencia económica, definida como la relación entre la población económicamente dependiente (inactiva y desempleada) y la población ocupada.

Todos estos fenómenos fueron mucho más marcados en el primer período y a partir de 1991 se interrumpieron o mostraron una fuerte desaceleración. Los casos más notorios son la fuerte desaceleración en el ritmo de aumento de los niveles promedios de escolaridad de la población adulta y la interrupción de la tendencia ascendente de la tasa de ocupación. El primero de estos fenómenos está posiblemente asociado al freno del gasto social en la década de los ochenta; el fuerte incremento de dicho gasto en años más recientes se ha reflejado, en cambio, en nuevos aumentos en las tasas de asistencia escolar (Bernal et al., 1997), los cuales deben generar, con un rezago, una nueva aceleración en los logros educativos de la población adulta.

Por su parte, la interrupción de la tendencia ascendente de la tasa de ocupación está asociada, sin duda, a los efectos de la apertura económica, que obligó a una fuerte racionalización laboral de las empresas, así como a tres fenómenos paralelos: la conjunción de la revaluación con la reducción arancelaria, que generó, a través de la disminución en los precios relativos de los bienes de capital, un aumento en la intensidad de capital de muchos procesos productivos; el incremento en las cotizaciones a la seguridad social en la reforma de 1993, que aumentó el costo de la generación de empleo asalariado; y la reestructuración del propio Estado, que se tradujo en una muy lenta generación de empleo gubernamental. La menor generación de empleo coincidió con un freno en la tendencia ascendente de la tasa de participación laboral –lo cual permitió que la disminución de la tasa de desempleo continuara hasta 1994– y, según veremos, con un fuerte incremento de los salarios reales. No puede descartarse, por lo tanto, la hipótesis según la cual, pese al lento dinamismo de generación de empleo, el mercado laboral urbano se caracterizó, durante los primeros años de este período, por un cierto exceso de demanda, generada en parte por la menor oferta laboral; es posible, a su vez, que este proceso se viese retroalimentado por el retiro de trabajadores marginales del mercado de trabajo facilitado por la buena coyuntura de ingresos. Como veremos, este proceso tuvo, en

cualquier caso, un fuerte sesgo urbano y hacia trabajadores con altos niveles educativos y se interrumpió a partir de 1995, cuando a la menor demanda de mano de obra generada por factores estructurales, se comenzaron a agregar los efectos de la desaceleración económica.

Estas tendencias se produjeron dentro de una estructura de fuertes disparidades socio-demográficas de los hogares, clasificados de acuerdo con los niveles de ingresos o entre hogares rurales y urbanos. En efecto, aunque todos los grupos han sido partícipes de las tendencias mencionadas, los hogares más pobres han continuado caracterizándose por una menor proporción de población en edad de trabajar, hogares más grandes, menores niveles educativos, menores oportunidades de empleo y, como consecuencia de lo anterior, proporciones mayores de población económicamente dependiente. Entre la ciudad y el campo, la diferencia más notoria a lo largo del período analizado se ha presentado en las oportunidades de educación; a comienzos del período también era notoria la mayor dependencia demográfica en las zonas rurales, pero ella se borró casi totalmente en las dos últimas décadas.

Varios de los cambios que se han experimentado a lo largo de estos años en estas variables han sido favorables a la distribución del ingreso. Conviene resaltar, en particular, que las mejoras en las oportunidades de empleo en 1978-1991 fueron claramente progresivas, tanto en el campo como en las ciudades. Ello se reflejó en una mejoría, también gradual, en las tasas de dependencia económica. Por su parte, la distribución de las oportunidades de educación mejoró en forma sostenida en las ciudades; en el campo la mejoría de esta variable fue muy rápida, pero relativamente pareja entre los distintos grupos de receptores de ingreso. Las principales tendencias adversas se generaron entre la ciudad y el campo: aunque las oportunidades educativas y la tasa de dependencia demográfica mejoraron más en las zonas rurales, la menor dinámica de generación de empleo se tradujo en una tendencia menos favorable de las tasas de dependencia económica en el campo.

Así las cosas, con excepción de los fenómenos asociados a la generación de empleo, que son estrictamente económicos, no debemos buscar en las variables anteriores la explicación de los cambios que experimentó la distribución a lo largo del período analizado. De hecho, por sí solos, los factores mencionados hubiesen generado una mejoría gradual de la distribución del ingreso. Esto es particularmente cierto en el caso de la mejor distribución de las oportunidades educativas, el factor más importante en los ejercicios de corte transversal de determinación de los ingresos. El único caso relevante, en el cual la mejor distribución de la

educación coincidió con una mejor distribución del ingreso, fue el del sector urbano en el segundo lustro de los años setenta y primeros años de la década de los ochenta. Sin embargo, según veremos, no es evidente que, aun en este caso, la mejor distribución de las oportunidades educativas haya sido el factor dominante. Así las cosas, la explicación de los cambios mencionados debe buscarse en factores de carácter macroeconómico o sectorial que afectaron la generación de ingresos y de oportunidades de empleo a lo largo del período mencionado ¹¹.

Antes de adentrarnos en el análisis de este tema, es necesario tener en cuenta dos consideraciones adicionales. La primera de ellas es que la distribución no es independiente de la estructura del empleo. Así, según lo indica el Cuadro 4, el grado de formalidad en el empleo aumenta rápidamente con el nivel de ingresos, hasta los deciles 6-8 en las zonas urbanas y el 9 en las rurales, y luego se reduce ligeramente ¹². Como la formalidad ha tendido a aumentar a lo largo del período analizado en las zonas urbanas y a disminuir en las rurales, ha tenido efectos distributivos desfavorables en el primer caso y favorables en el segundo. Por otra parte, según lo muestra el mismo cuadro, el empleo en el sector de servicios tiene una importancia relativa mayor en el decil más alto de la distribución del ingreso en las zonas rurales, y en los dos deciles más ricos en las urbanas. A lo largo del tiempo, el peso relativo del sector terciario ha crecido, tanto en las zonas urbanas como, especialmente, en las rurales, donde el empleo agropecuario ha disminuido en forma muy rápida, del 74 al 55% del total. Como hay una conocida tendencia a la terciarización del empleo, esta

11. Dos trabajos recientes llegan a conclusiones similares. Leibovich y Rodríguez (1997) muestran que los factores socio-demográficos tendieron a mejorar la distribución del ingreso rural a lo largo del período 1988-1995. Por este motivo, los grandes cambios experimentados por dicha variable a lo largo de este período -deterioro en los primeros años y mejoría posterior- está asociada a cambios en las tasas de remuneración de los distintos determinantes de los ingresos. Igualmente, Bernal et al. (1997) encuentran que, aunque la mejoría en la distribución del ingreso en las grandes ciudades en 1976-1982 se explica en gran medida por la mejora en la distribución de las oportunidades de educación, el deterioro de los noventa se explica por factores ajenos a dicha variable (dispersión en la distribución intragrupos, si éstos se definen por las diferencias en niveles educativos).

12. Para propósitos de este análisis, se define como formales los trabajadores asalariados (obreros y empleos) y los patrones o empleadores; como informales los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los trabajadores familiares sin remuneración. En definiciones alternativas, que incluyen como formales los trabajadores por cuenta propia con educación universitaria, es posible que no se presente esta disminución en el grado de formalidad en los deciles más altos de la distribución del ingreso.

recomposición sectorial no es necesariamente una causa de los cambios en la distribución del ingreso, pero no debe descartarse que, al menos en algunos períodos, los patrones de crecimiento sectorial hayan tenido efectos distributivos importantes. De hecho, Bernal et al. (1997) han encontrado que en las grandes ciudades de Colombia el crecimiento relativo del sector productor de bienes y servicios no comercializables (constituido en su mayoría por el sector servicios) tiende a deteriorar la distribución del ingreso, mientras lo contrario es cierto cuando crecen la producción agrícola o industrial.

La segunda consideración es que no sólo pueden existir diferencias importantes entre las variaciones del ingreso real de los hogares y del Producto Interno Bruto ¹³, sino también entre la evolución del ingreso *per cápita* de los hogares y el ingreso *por trabajador*. La relación entre estas últimas se puede expresar mediante la identidad:

$$(Y/P)=(Y/O)(O/PET)(PET/P)$$

donde Y es el ingreso del hogar, P la población, PET la población en edad de trabajar y O la empleada. De esta manera, las variaciones en el ingreso *per cápita* (Y/P) pueden obedecer, no sólo a los cambios en los ingresos *por trabajador* (Y/O), sino también de la tasa de ocupación (O/PET) y la proporción de la población en edad de trabajar (PET/P).

Desde el punto de vista de la dinámica de los ingresos, el período 1978-1991 fue de aumento muy moderado del ingreso per cápita de los hogares. De acuerdo con la información del Cuadro 5, dicho ingreso aumentó a un ritmo anual de sólo un 0.4%, si se estima con la información de Cuentas Nacionales (utilizando como deflactor el del gasto de consumo de los hogares), o 0.6% si se usan las encuestas de hogares (con el dato puntual del IPC para estimar los ingresos reales). Este crecimiento es inferior al del PIB per cápita, que aumentó a un ritmo anual del 1.4%, una tasa también moderada, debido a la desaceleración que experimentó la economía durante el primer lustro de los años ochenta y a los lentos ritmos de crecimiento de fines de este período. El menor crecimiento de los ingresos de los hogares en relación con el del PIB tuvo su origen fundamentalmente en la fuerte pérdida de la participación de los hogares en el ingreso, generada por el incremento relativo de las utilidades de las empresas que no se transfieren a

13. Éstas se encuentran asociadas, como se sabe, a variaciones en los términos de intercambio, en las transferencias netas desde o hacia el exterior y en la participación de los hogares en dicho ingreso agregado, y a la evolución relativa de los precios de la canasta de consumo de los hogares vs. aquélla relevante para la producción.

los hogares (las cuales aumentaron del 12.7 al 21.2% de los ingresos brutos de la economía).

El aumento moderado en el ingreso *per cápita* se dio, además, en el contexto, de una caída en los ingresos *por trabajador* tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Por este motivo, según lo indica el Cuadro 5, la evolución de los otros determinantes del ingreso per cápita fue decisiva para generar la modesta mejoría de los ingresos reales de los hogares. En efecto, las crecientes oportunidades de empleo, que permitieron absorber en el mercado de trabajo los aumentos en la participación laboral femenina, tuvieron un efecto muy favorable sobre los ingresos per cápita, especialmente en las ciudades. En las zonas rurales, la mayor proporción de población en edad de trabajar contribuyó igualmente a contrarrestar los efectos de la disminución en los ingresos por trabajador.

Según vimos, la mejoría en las oportunidades de empleo en las ciudades favoreció en mayor proporción a los hogares más pobres. Este hecho fue, sin duda, el factor decisivo para determinar la mejoría en la distribución del ingreso en las ciudades, ya que la evolución de los ingresos por ocupado y de los salarios reales urbanos tuvo un patrón regresivo, pese a la mejor distribución de las oportunidades de educación. Esto indica que la fuerte reducción en los diferenciales salariales por nivel educativo no fue el factor más decisivo para determinar la mejor distribución urbana del ingreso durante estos años. Los retornos decrecientes a la educación, a los cuales nos referiremos más adelante (véase Sección V), son consistentes con este resultado. La caída en los ingresos de patronos y empleadores, asociada muy posiblemente al lento crecimiento económico, tuvo un efecto depresivo sobre los deciles más ricos de las ciudades, que tendió también a mejorar la distribución urbana. En las zonas rurales, la disminución de los ingresos salariales golpeó fuertemente a los trabajadores más pobres y sólo el decil más rico se salvó de la caída generalizada de ingresos salariales y no salariales que experimentó el campo colombiano durante este período.

Así las cosas, el lento crecimiento económico se reflejó en una caída o un crecimiento lento de los ingresos de casi todos los receptores urbanos y rurales, con la excepción del decil más rico en el campo. El lento aumento en el ingreso per cápita estuvo asociado, así, a la capacidad de la economía de absorber una creciente participación laboral femenina, lo cual se tradujo en una mejoría de la distribución urbana del ingreso. No obstante, el deterioro de la distribución rural prevaleció, generando el empeoramiento global ya mencionado. Es interesante anotar que este resultado se produjo pese a la reducción del diferencial de ingresos rural-urbano: el ingreso per cápita rural pasó de representar el 61% de aquél correspondiente a las zonas urbanas en

1978 al 68% en 1988. La mejora relativa de los ingresos rurales no fue uniforme a lo largo del período. De hecho, si se juzgan por la comparación de las encuestas rurales con la de las siete grandes ciudades, se concentró en los años finales del período analizado. La información disponible sobre salarios relativos rural-urbanos indica que, después de aumentar fuertemente en los años setenta y alcanzar un pico histórico en 1978, el año de partida de nuestro análisis, se redujeron fuertemente en 1979-1984 y mejoraron posteriormente, alcanzando un nuevo pico, inferior al anterior, en 1989, antes de iniciar una nueva fase de deterioro (Ocampo y Perry, 1995, Cap. 2).

El ritmo de crecimiento del ingreso per cápita de los hogares durante el período final de nuestro análisis, 1991-1995, fue alto: 3.4% anual de acuerdo con Cuentas Nacionales y 3.6% con las encuestas de hogares. La causa básica de ello fue el mayor incremento del PIB per cápita (3.4% anual), ya que se compara un año inicial de desaceleración con un pico del ciclo económico. La totalidad de este fuerte aumento en los ingresos se concentró en las zonas urbanas. En efecto, mientras los ingresos per cápita de los hogares urbanos aumentaron a un ritmo anual del 7.2%, los de los hogares rurales *disminuyeron* a un ritmo del 5.7% (Cuadro 5). Este inmenso choque distributivo rural-urbano se reflejó en un marcado incremento de la brecha de ingresos entre la ciudad y el campo. Así, el ingreso per cápita de los hogares rurales pasó de representar un 68% de aquél correspondiente a los hogares urbanos en 1991 a sólo un 41% en 1995. A diferencia del período anterior, estas tendencias reflejaron básicamente la evolución de los ingresos por ocupado, aunada a una reducción en la tasa de ocupación en las zonas rurales.

El deterioro de los ingresos rurales fue el resultado de la fuerte crisis agrícola que experimentó al país a comienzos de los años noventa. Ella se reflejó tanto en una disminución de las oportunidades de empleo, que afectó a los hogares de ingresos bajos y medios, como en una marcada reducción de los ingresos rurales no salariales, la cual golpeó duramente al decil más alto de la distribución rural del ingreso. Por razones que deben estar asociadas a la migración hacia las ciudades, los salarios y los ingresos totales por ocupado mejoraron para los sectores más pobres del campo. Así las cosas, este proceso migratorio refleja tanto la expulsión producida por la crisis rural, como la atracción generada por un mercado laboral urbano. Estos factores, unidos a la destrucción de rentas agropecuarias, que golpeó al decil más alto, se tradujeron en una fuerte mejoría de la distribución del ingreso en el campo.

Cabe recordar que la crisis agropecuaria fue fuerte entre 1991 y 1993, cuando se conjugaron unos bajos precios internacionales de productos

agropecuarios con los efectos de la liberación comercial. Los primeros deprimieron significativamente los ingresos de los cafeteros, que se habían beneficiado hasta 1989 de los efectos favorables del acuerdo internacional del grano. La liberación tuvo, a su vez, impactos notorios sobre los cultivos de ciclo corto, especialmente cereales y semillas oleaginosas (Ocampo y Perry, 1995, Cap. 2). Aunque la disminución de la tasa de ocupación se frenó a partir de 1994 y la producción agrícola comenzó nuevamente a crecer, estas tendencias fueron insuficientes para compensar la fuerte caída del sector en los años anteriores.

En las zonas urbanas, la apertura generó tres cambios significativos en el mercado de trabajo. En primer lugar, los procesos de reestructuración empresarial que acompañaron la apertura, al igual que otros factores a los cuales hemos hecho alusión, se tradujeron en una fuerte disminución del ritmo de generación de empleo urbano. Según se refleja en la dinámica laboral de las grandes ciudades, la tasa de ocupación, que había crecido rápidamente hasta 1993, se frenó desde entonces, en pleno auge económico (Gráfico 1). Hasta 1994, ello fue compatible con una disminución en la tasa de desempleo urbano, gracias al menor dinamismo de la oferta laboral. En segundo término, la reducción de oportunidades de empleo en las áreas rurales generó una migración hacia las ciudades, que aumentó la oferta de mano de obra con grados más bajos de calificación (Londoño, 1997). En tercer lugar, según se analiza más extensamente en la Sección V, la apertura y la expansión simultánea del consumo gubernamental aumentaron la demanda relativa de mano de obra con mayores niveles de educación en las zonas urbanas.

El impacto conjunto de los dos últimos factores mencionados fue elevar mucho más rápidamente los salarios de los trabajadores más educados y, por ende, los ingresos relativos de los hogares de los deciles más altos de la distribución del ingreso. No menos importante, los ingresos no salariales urbanos experimentaron un auge sin precedentes, asociado muy posiblemente al auge de la demanda interna más que a la apertura económica como tal (Cuadro 6). Ello también se tradujo en un beneficio especial para los hogares urbanos más ricos. El deterioro de la distribución urbana del ingreso fue el producto neto de todas estas fuerzas. No se puede descartar, además, según lo han señalado Bernal et.al. (1997), que el patrón de crecimiento sectorial característico de este período, sesgado hacia los sectores productores de bienes y servicios no comercializables, haya afectado también en forma adversa la distribución del ingreso. Este patrón de crecimiento puede asociarse tanto a la apertura comercial, que golpeó los sectores productores de bienes competitivos con las importaciones, como a la revaluación que acompañó este proceso.

Así las cosas, la relativa invariabilidad de los indicadores distributivos globales en el período 1991-1995 esconde, en realidad, grandes cambios distributivos, muchos de ellos asociados a las reformas estructurales en curso. Los grandes ganadores de este proceso fueron los hogares más ricos de las ciudades y los grandes perdedores los hogares más ricos del campo. Como un todo, las reformas tuvieron, además, un enorme sesgo urbano, según se refleja en la fuerte ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana. La interrupción de la tendencia ascendente de la tasa de ocupación y el sesgo de la demanda de mano de obra hacia mayores niveles de calificación son los efectos que más incidieron desfavorablemente sobre los hogares pobres, pero éstos se beneficiaron, tanto en la ciudad como en el campo, de mejores ingresos por ocupado.

Incidencia e intensidad de la pobreza: 1978-1995

La tendencia de los indicadores de pobreza provee una visión más positiva del progreso social en décadas recientes que la evolución de la distribución del ingreso. En efecto, la mejoría de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de desarrollo humano (Sección III) ha estado acompañada de una reducción en la incidencia de la pobreza, medida por líneas de ingreso, y en la brecha de ingresos de los pobres. Estos resultados son consistentes con los de estudios paralelos, en especial con los de May et al. (1996) y Nina (1997). La mejoría en estos indicadores de pobreza es, en cualquier caso, menos marcada que la que han experimentado las medidas de NBI y desarrollo humano y se ha concentrado en las grandes ciudades, generando una creciente concentración de la pobreza y, especialmente, de la indigencia (pobreza crítica) en las zonas rurales.

El Cuadro 7 y el Gráfico 2 resumen la evolución de los indicadores de incidencia e intensidad de la pobreza, utilizando dos grupos de líneas alternativas¹⁴. El primero corresponde a la línea de pobreza nacional. A diferencia de los estimativos tradicionales, sin embargo, esta línea se actualiza con la evolución del conjunto del índice de precios al consumidor de ingresos bajos y no con la de los precios de los alimentos; este cambio metodológico elimina fluctuaciones excesivas asociadas a variaciones en los precios relativos de los alimentos. El segundo grupo corresponde a las líneas utilizadas para definir pobreza e indigencia en estudios internacionales comparativos. Estas líneas equivalen a US\$60 y US\$30 mensuales, estimados a precios de paridad de 1985. Para tal propósito, la relación entre los estimativos del Banco Mundial del PIB per cápita de paridad y en dólares

14. Los valores de las líneas de pobreza utilizadas se encuentran en el Cuadro 12..

corrientes para 1985 se utiliza para convertir estas cifras a pesos de dicho año; las líneas se actualizan posteriormente con base en la evolución de los precios domésticos.

Como lo indican los estudios comparativos, las líneas de pobreza colombianas (así como, en menor medida, las utilizadas para Colombia por la CEPAL) exceden considerablemente los valores que han sido utilizados para definir los niveles de pobreza en otros países. De hecho, la línea de pobreza internacional no es muy diferente de la línea de indigencia nacional; por este motivo, la evolución de la indigencia, medida con la línea nacional, no se presenta en el Cuadro. Acorde con estas consideraciones, la evolución de la pobreza y la indigencia, medida con las líneas internacionales, es muy similar a la que resulta de otros estudios que han utilizado este tipo de mediciones para Colombia (véase, por ejemplo, May et al., 1996). Las mediciones de pobreza e indigencia con líneas nacionales son similares a las de otros estudios nacionales y exceden en unos 4 a 6 puntos porcentuales los estimativos de la CEPAL (1997) para años recientes.

El Cuadro y el Gráfico mencionados, muestran que la pobreza ha disminuido en Colombia en las dos últimas décadas. Además, la incidencia de la pobreza y, especialmente, de la indigencia, son ya relativamente bajas en el país, especialmente en las zonas urbanas, de acuerdo con estimativos internacionales. La reducción global de la pobreza alcanza 5.2 y 7.1 puntos porcentuales, medida por las líneas de pobreza nacional e internacional, respectivamente. Debido a los ya bajos niveles iniciales de indigencia, medidos por la línea internacional, su reducción a lo largo del período analizado es más baja (2.7 puntos porcentuales). Este proceso ha estado acompañado por una reducción en la intensidad y en las brechas de pobreza, si se miden tanto a través del indicador tradicional como del de Foster-Greer-Thorbecke. Medida a través de las líneas de pobreza nacional e internacional, la brecha de pobreza se redujo entre 1978 y 1995 en 4.9 y 3.4 puntos porcentuales, y 2.2 puntos de acuerdo con la línea de indigencia internacional.

La mejoría en los indicadores de incidencia e intensidad de la pobreza ha sido, sin embargo, mucho más notoria en las zonas urbanas. De hecho, a largo plazo, la pobreza rural ha *aumentado* 3.2 puntos porcentuales, si se mide con la línea de pobreza nacional, aunque ha disminuido 4.4 y 2.3 puntos porcentuales, si se mide con las líneas internacionales de pobreza e indigencia. La tendencia a la reducción de la pobreza no ha sido, además, uniforme a lo largo del tiempo. Tanto el comportamiento ya analizado de los ingresos de los hogares urbanos y rurales, como su distribución, ha afectado dicha evolución.

El Cuadro 8 muestra la conocida descomposición de los cambios en la incidencia de la pobreza entre los efectos del crecimiento y de la distribución del ingreso. Este ejercicio sirve, por lo tanto, para conjugar el análisis de las secciones anteriores con el de la evolución de la pobreza. La pobreza urbana disminuyó en forma importante tanto en 1978-1991 como durante el primer lustro de los años noventa. Según lo indican los datos correspondientes a las grandes ciudades, la tendencia favorable no fue uniforme durante el primer período; durante el segundo, se concentró en 1993, debido a la fuerte caída en la inflación de alimentos durante dicho año. El patrón señalado ha estado determinado fundamentalmente por la evolución de los ingresos de los hogares urbanos. Los efectos distributivos fueron positivos hasta 1991 y cuantitativamente importantes para las mediciones de pobreza con líneas internacionales, pero se tornaron fuertemente adversos en la década de los noventa. Para el período analizado como un todo, la pobreza urbana ha disminuido 10.8 y 8.5 puntos porcentuales, medida por las líneas nacional e internacional, y la indigencia 2.8 puntos. Mientras el aumento de los ingresos ha sido el factor determinante en los dos primeros casos (con un efecto distributivo adverso no despreciable cuando se mide con la línea nacional), el efecto distributivo favorable ha tenido un impacto relativo mayor en la reducción de la indigencia.

Por su parte, la pobreza rural ha tenido un comportamiento muy diferente a la urbana: aumentó entre 1978 y 1991 y disminuyó en el primer lustro de los años noventa. Los efectos distributivos han sido mucho más importantes. En el período 1978-1991, el aumento de la pobreza estuvo básicamente determinado por un efecto distributivo fuertemente adverso, ya que la evolución de los ingresos fue favorable. Entre 1991 y 1995, aunque la caída de los ingresos rurales hubiera por sí sola aumentado la pobreza entre 9 y 11 puntos porcentuales, el efecto distributivo muy favorable terminó predominando, generando una reducción de la pobreza y la indigencia. Para el período analizado como un todo, el débil comportamiento de los ingresos rurales ha sido muy desfavorable y ha determinado un aumento en la pobreza, medida por la línea nacional. Así las cosas, la mejoría que se ha experimentado en la pobreza y la indigencia, medidas por las líneas internacionales, está asociada exclusivamente a factores distributivos favorables.

El análisis realizado en la sección anterior sobre las características socio-demográficas y económicas de los hogares más pobres, puede complementarse con un ejercicio estadístico que estima el efecto de dichas características sobre la probabilidad de ser pobre. El ejercicio correspondiente se resume en el Cuadro 9. Se estimaron funciones

logísticas con el método Probit para 1978 y 1995 con el fin de determinar la probabilidad de que un hogar se encontrara por debajo de las líneas de pobreza nacional e internacional. Los coeficientes que se reportan han sido estandarizados: reflejan el efecto de un incremento del 10% en la variable explicativa sobre la probabilidad de que un hogar sea pobre.

Al igual que en el trabajo de May et.al. (1996), los resultados indican que el riesgo de que una familia sea pobre se disminuye con el nivel educativo del jefe del hogar (y, en menor medida, de su cónyuge) y con la edad del jefe, demostrando los efectos de la experiencia laboral (con rendimientos decrecientes negativos); a su vez, aumenta con el número de dependientes, especialmente niños menores de 10 años, y cuando la mujer es cabeza de hogar. Los efectos más consistentes y fuertes son los de la escolaridad del jefe, señalando, además, que el impacto de este factor se ha tornado crecientemente importante durante el período analizado, tanto si se estima la probabilidad de pobreza con la línea nacional como con la internacional. Cuando se tiene en cuenta la educación del jefe, la del cónyuge sólo representa un efecto adicional importante si los niveles de escolaridad son relativamente elevados. El efecto de la edad (experiencia) solo es significativo estadísticamente en 1995. Por el contrario, el de los miembros dependientes se tornó menos importante en dicho año. El impacto de la jefatura femenina se mantuvo constante con la línea de pobreza nacional y se tornó significativo en 1995 con la línea internacional.

Es importante, además, resaltar la creciente discriminación contra los hogares rurales. En 1978, los resultados indican que el efecto de la residencia rural sobre la pobreza, medida con la línea nacional, era en realidad negativa, indicando que, cuando se tenían en cuenta otros factores, dicha residencia no era un factor adverso. Sin embargo, para 1995 el efecto se había vuelto positivo y relativamente significativo. Medido con la línea internacional, el efecto de la ruralidad es positivo en ambos años, pero mayor en 1995 que en 1978. Los efectos de la posición ocupacional del jefe del hogar sobre la pobreza parecen relativamente poco importantes e incluso han tendido a perderla aún más a lo largo del período analizado. Como era de esperarse, se obtiene que la probabilidad de ser pobre es menor en las posiciones ocupacionales formales (asalariado, patrón y pensionado, en particular). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, el coeficiente pasó de ser negativo a positivo en ambas mediciones de la pobreza, indicando que la informalidad ha tenido efectos crecientemente adversos sobre la pobreza.

UN ANÁLISIS FORMAL DE LOS EFECTOS DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS Y LA APERTURA ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Determinantes de la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza urbana

Las series trimestrales disponibles a partir de 1984 para las siete principales ciudades del país permiten realizar un análisis más formal de la relación existente entre los eventos macroeconómicos y las políticas de ajuste estructural, por una parte, y la pobreza y la desigualdad, por otra. Este análisis se complementará, en la sección siguiente, con un estudio de la relación existente, desde 1976, entre los diferenciales salariales por nivel educativo, las variables macroeconómicas e indicadores de las reformas comerciales.

El Cuadro 10 presenta los resultados de las regresiones que captan los efectos de las distintas variables macroeconómicas sobre el coeficiente de Gini y sobre la pobreza, definida tanto con la línea nacional como con la internacional. Las regresiones se realizaron por mínimos cuadrados ordinarios y, para evitar resultados espúreos, sólo se utilizaron variables sin raíz unitaria. Para ello, las variables fueron sometidas a la prueba de Phillips y Perron, y aquéllas con raíz unitaria fueron diferenciadas. No se empleó la técnica de cointegración, porque se consideró que un ejercicio de esta naturaleza exigiría series muestrales mucho más largas. En efecto, un desequilibrio de la relación de largo plazo entre variables distributivas y macroeconómicas requiere un proceso de ajuste que se extiende por un amplio período de tiempo, que puede exceder los doce años para los cuales existe información trimestral comparable. Así las cosas, los efectos que aquí se capturan son estrictamente de corto plazo.

Las variables explicativas incluidas en las regresiones fueron de cinco tipos: (1) actividad económica y su reflejo sobre el mercado de trabajo (PIB urbano –no agropecuario ni minero– y tasa de desempleo); (2) indicadores de la disponibilidad de factores (formación bruta de capital fijo como proporción del PIB urbano, el cual, por ser considerado como un indicador de disponibilidad factorial, se introduce en las regresiones con rezago, y oferta de mano de obra con educación universitaria completa en relación con aquella con educación primaria completa o menos); (3) inflación (total y alimentos) y volatilidad de la inflación; (4) variables de política económica interna (consumo público como proporción del PIB urbano y salario mínimo real); y (5) variables de política económica externa (tasa de cambio real y un indicador de protección arancelaria y no

arancelaria ¹⁵). De acuerdo con las pruebas de raíz unitaria, la tasa de desempleo, la oferta relativa de mano de obra más calificada, el consumo público como proporción del PIB y la tasa de cambio real se incluyeron en logaritmos, y el resto de variables en diferencias logarítmicas (en el caso de la inflación, de la diferencia logarítmica del índice de precios al consumidor). Cuando se calculan variaciones, éstas se estiman en relación con el mismo trimestre del año anterior, excepto en el caso del PIB, para el cual se emplea el crecimiento del último trimestre. Los coeficientes estandarizados se presentan en corchetes y muestran el efecto de una desviación estándar de la variable explicativa sobre el coeficiente de Gini o sobre la incidencia de la pobreza.

Los resultados muestran que las variables que más inciden positivamente sobre la distribución del ingreso son el crecimiento del salario mínimo y la protección, y negativamente el crecimiento del PIB, la inversión en capital fijo y el consumo público. La tasa de desempleo (con un efecto adverso sobre la distribución) y la oferta relativa de mano de obra calificada (con impacto favorable) tienen efectos menos sistemáticos: son significativas si se incluyen individualmente, tal como se refleja en el Cuadro, pero no si se incluyen conjuntamente. Es importante resaltar que, en contra de los resultados de Bernal et al. (1997), no se encontraron efectos significativos de la inflación o de la tasa de cambio real sobre la desigualdad. Tampoco resultó exitoso un ejercicio dirigido a descomponer el crecimiento del PIB en un efecto de empleo y otro de productividad laboral.

En cuanto a las variables que contribuyen a mejorar la distribución del ingreso, conviene resaltar que un punto de aumento del salario mínimo real tiende a reducir el coeficiente de Gini en 0.3 puntos porcentuales. El coeficiente de la variable de protección indica que la apertura económica ha tenido un efecto adverso sobre la distribución del ingreso. Aunque el efecto cuantitativo de esta variable parece relativamente pequeño (una reducción de 10% en la tasa de protección aumenta la desigualdad en medio punto porcentual), dada la magnitud de la reducción que tuvo lugar a lo largo del tiempo (de 46% en 1987 a 8% desde 1992, es decir, poco más del 80%), el impacto de esta variable no fue nada despreciable a lo largo del período analizado. Esto indica que los efectos adversos de la

15. Esta variable incluye el arancel promedio más el equivalente arancelario de las restricciones no arancelarias. Para calcularla se utilizó la metodología diseñada por Ocampo (1994). También se ensayó un indicador de las importaciones como proporción del PIB urbano, con resultados similares aunque algo menos sólidos estadísticamente, motivo por el cual se excluyen de los resultados que se presentan en el Cuadro 10.

apertura comercial sobre la distribución señalados por Berry, Robbins y Rodrik, a los cuales hicimos alusión en la Introducción a este documento, han sido importantes. Conviene resaltar que, mientras la estructura de las exportaciones colombianas tiene una composición factorial compleja –intensiva en recursos naturales y, en menor medida, en mano de obra no calificada, cuando se exporta a países desarrollados, y en capital y/o mano de obra calificada en el comercio intra-regional–, existe evidencia clara de que las firmas más asociadas al comercio internacional tienen una intensidad de trabajo inferior al promedio de los sectores respectivos ¹⁶. Esta característica es consistente con las explicaciones de Berry y Robbins sobre la relación apertura-desigualdad.

Los resultados señalan que un aumento del consumo público como proporción del PIB en un punto porcentual incrementa el coeficiente de Gini entre 0.2 y 0.3 puntos porcentuales. Este resultado refleja el sesgo en la demanda de mano de obra del sector público hacia altos niveles de calificación. A largo plazo, sin embargo, el aumento del consumo público puede ejercer un efecto positivo si se destina a mayor inversión en capital humano, tal como lo muestra el efecto de la oferta relativa de mano de obra calificada. Las estimaciones indican también que la aceleración del crecimiento del PIB urbano en un punto porcentual deteriora la distribución del ingreso en 0.3 puntos con un rezago de cuatro trimestres. Según vimos en las secciones anteriores, la línea causal es a través del aumento de los ingresos no salariales, cuya distribución es altamente inequitativa. Los resultados estadísticos que se presentan en la sección siguiente sugieren que el crecimiento tiende a acrecentar también los diferenciales salariales por nivel educativo. Un aumento de la tasa de inversión de un punto del PIB deteriora la distribución en poco más de 0.1 puntos porcentuales. Esto tiende a corroborar que hay una complementariedad entre capital físico y humano, como lo indican las estimaciones de la demanda laboral en la industria manufacturera de Cárdenas y Gutiérrez (1996).

Conviene mencionar que cuando se combinan los datos de las regresiones con la observación de los cambios efectivos de las variables explicativas, se encuentra que el efecto del salario mínimo ha sido poco importante. Durante el segundo lustro de los ochenta, los efectos positivos más importantes fueron la baja tasa de inversión (que generó un patrón de crecimiento intensivo en empleo) y la disminución en el desempleo o el aumento en la oferta relativa de trabajo más calificado. Estos factores compensaron el impacto adverso del crecimiento. Durante el primer lustro

16. Ocampo y Villar (1993). Véase también el trabajo anterior de Echavarría y Perry (1981).

de los noventa, tanto el crecimiento como la apertura comercial, las altas tasas de inversión en capital fijo y el aumento del consumo público tuvieron efectos distributivos adversos, que fueron sólo compensados parcialmente por la disminución del desempleo o el aumento relativo de la oferta de mano de obra más calificada.

En cuanto a los determinantes de la pobreza, los resultados son muy diferentes si se utiliza la línea nacional o internacional. Los comunes son el efecto cuantitativamente alto del salario mínimo y, algo menos fuerte y con el signo opuesto al que se capta en las regresiones explicativas del coeficiente de Gini, de la tasa de inversión. Los efectos positivos del crecimiento sobre la pobreza parecen darse por vías diferentes: para los más pobres se produce directamente, según lo indica la regresión correspondiente a la pobreza definida con la línea internacional, mientras que para el grupo más amplio de pobres, definidos con la línea nacional, el efecto correspondiente depende de que se reduzca el desempleo. El primero de estos efectos (un punto de crecimiento reduce la incidencia de la pobreza en 0.8 puntos porcentuales), es mucho más débil del que se obtiene en estudios internacionales comparativos. Finalmente, el único efecto significativo de la tasa de cambio sobre las variables distributivas se da en el caso de la pobreza definida con la línea nacional: el patrón de crecimiento sectorial que acompaña a la devaluación (mayor peso relativo de los sectores productores de bienes comercializables) tiende a reducir la pobreza.

De acuerdo con los resultados obtenidos, las dos únicas variables que contribuyen a mejorar simultáneamente la distribución del ingreso y la pobreza son el aumento del salario mínimo y la disminución del desempleo. El crecimiento económico y la inversión tienen efectos opuestos: deterioran la distribución pero reducen la pobreza. El consumo público, la protección y la oferta relativa de mano de obra calificada, que tienen efectos importantes sobre la distribución, no parecen tenerlo sobre la pobreza.

Determinantes de los diferenciales salariales urbanos

El análisis de la sección anterior se puede complementar con un estudio de los determinantes de los diferenciales salariales urbanos en el período 1976-1996, de acuerdo con el nivel educativo de la fuerza de trabajo. El estudio paralelo de estos datos por Núñez y Sánchez (1997) y Robbins (1996a) proporciona información complementaria muy valiosa.

Es interesante resaltar que la información original abarca seis niveles educativos: sin educación, primaria incompleta, primaria completa pero secundaria incompleta; secundaria completa, universitaria incompleta y universitaria completa. Un análisis detallado de las series muestra la existencia de tendencias muy similares entre los primeros tres grupos, y

también entre los trabajadores con educación secundaria completa ¹⁷ y universitaria incompleta. Por este motivo, las series se agruparon en tres categorías, que abarcan respectivamente a los trabajadores con educación primaria (completa o incompleta, en la cual se incluye una fracción muy pequeña de personas sin educación formal) y con educación secundaria y universitaria completas. Para cada uno de los tres grupos se estimaron índices de salarios Paasche, tomando como período base diciembre de 1988 (la base del IPC). Así mismo, se estimaron, para cada grupo, índices de oferta laboral ajustados por grados de eficiencia.

El Gráfico 3 resume la información sobre salarios relativos. A los análisis ya realizados de esta información conviene agregar que la evolución de salarios relativos indica que a lo largo del período de análisis se han apreciado cambios importantes en los retornos a la educación. Núñez y Sánchez (1997) identifican tres grandes cambios: una caída moderada en el retorno anual por año de educación en los setenta y los ochenta (de 8.0% en 1976 a 5.8% en 1990); una caída sustancial en el «premio» asociado a la finalización de la educación secundaria, que fue especialmente fuerte y se tornó negativo en 1976-1982, sucedida de una mejora relativa de dicho premio desde mediados de los ochenta; y un aumento significativo en el «premio» asociado a la culminación de estudios universitarios a lo largo de los setenta y los ochenta.

Tanto Robbins (1996a) como Núñez y Sánchez (1997) asocian los giros de los diferenciales salariales a los grandes cambios en la demanda laboral. Robbins identifica un gran giro en la demanda relativa hacia trabajadores con mayores niveles educativos a mediados de los ochenta (específicamente entre 1983 y 1985, según la ciudad), es decir, durante los años de ajuste macroeconómico. Mientras la oferta laboral de trabajadores más educados creció más rápido que su demanda hasta entonces, tendió a ocurrir lo contrario desde mediados de los ochenta. Los efectos más fuertes se produjeron en los períodos 1986-1988 y 1992-1994. Su análisis estadístico indica que la liberación comercial, al igual que la devaluación, genera sesgos en la demanda laboral hacia trabajadores con mayor calificación. Así las cosas, de acuerdo con este autor, el cambio en la demanda de mano de obra estuvo relacionada, primero, a la fuerte devaluación de mediados de los ochenta; su continuación, en los noventa, estuvo asociada, a su vez, a la liberación comercial, pero fue ligeramente compensada por la revaluación.

17. Dado que la universitaria incompleta se define como menos de cinco años cursados, en este grupo se incluyen los trabajadores que recibieron educación tecnológica.

Ambos trabajos muestran que la mayor demanda relativa de mano de obra más educada desde mediados de los ochenta estuvo relacionada con sesgos en la demanda por capital humano al interior de cada industria y no a desplazamientos intrasectoriales en la composición de la demanda laboral que, más bien, amortiguó estos sesgos. Esto puede interpretarse como evidencia de cambio técnico. Debe anotarse, sin embargo, que las estimaciones de funciones de producción para la industria manufacturera en el período 1980-1995 de Cárdenas y Gutiérrez (1996) indican que existe complementariedad entre capital físico y capital humano (trabajadores de «cuello blanco» en estos ejercicios). El aumento en la demanda y en los salarios relativos de los empleados puede verse, así, como resultado del auge en la inversión en capital fijo durante el período 1992-1995, como resultado de la fuerte disminución en precio relativo de los bienes de capital.

El Cuadro 11 estima los determinantes de los tres diferenciales salariales y del Gini salarial. En este caso se utilizaron los promedios anuales de las series trimestrales y los niveles anuales de cada variable, ya que ejercicios con datos trimestrales, similares a los que se presentaron en la sección anterior, no dieron resultados satisfactorios. Estos resultados son, en cualquier caso, consistentes con los que allí se hallaron. Al igual que en dicha sección y en Robbins (1996a), se encuentra que la liberación comercial tiende a ampliar los diferenciales salariales, en particular las de los trabajadores con educación universitaria frente al resto, así como a aumentar el Gini laboral. Un mayor ritmo de crecimiento económico tiene efectos similares, aunque en el caso del coeficiente de Gini esta relación es estadísticamente débil. La formación de capital fijo también amplía los diferenciales salariales, en particular entre los trabajadores con educación universitaria y el resto y, por lo tanto, afecta la distribución del ingreso. Esto tiende a confirmar la complementariedad entre capital físico y humano.

Otros resultados sugieren que la formación de capital humano tiene efectos positivos sobre los diferenciales salariales y la equidad. En particular, tiende a reducir la dispersión salarial entre trabajadores con educación primaria y el resto. Igualmente, el salario mínimo mejora los salarios de los trabajadores con educación primaria, aunque no el Gini laboral. La devaluación mejora la distribución del ingreso salarial, al reducir los salarios relativos de los trabajadores con educación universitaria frente a los que tienen educación secundaria. Este resultado, al igual que aquel que se obtuvo para esta variable en los determinantes de la pobreza, indica que los efectos favorables de los patrones sectoriales de crecimiento generados por la devaluación benefician a sectores medios o medio-bajos (pobres, definidos de acuerdo con la línea nacional) más que a los sectores más pobres. El

único caso para el cual se obtienen resultados estadísticamente significativos para la inflación es en la regresión que explica el salario relativo de los trabajadores con educación universitaria versus aquéllos con secundaria; el resultado correspondiente indica que estos últimos están menos protegidos frente a la inflación que los primeros.

Conviene señalar, finalmente, que los resultados relativos a los efectos de la protección, la formación de capital fijo y las ofertas relativas de trabajo son más sólidos que todos los demás. Esto se refleja, en particular, en ejercicios estadísticos en los cuales se excluye del análisis el período 1976-1980 (los cuales no se presentan aquí). Debe resaltarse también que el efecto del consumo público no resultó estadísticamente significativo en estas regresiones.

CONCLUSIONES

Los resultados de este estudio indican que la mejoría que había experimentado la distribución del ingreso durante la década de los setenta (en particular, en el segundo lustro de dicha década) fue sucedida en las dos décadas siguientes por un deterioro moderado de la distribución primaria del ingreso, que fue compensada por los efectos redistributivos del creciente gasto social. Este proceso tuvo lugar al tiempo que se experimentaba una mejoría de la mayor parte de los indicadores de pobreza, medidos de acuerdo tanto con las líneas nacionales como internacionales. No obstante, esta mejoría se concentró en las áreas urbanas y, de hecho, en las rurales hubo un aumento en la pobreza, medida de acuerdo con la línea nacional. La persistencia de altos niveles de desigualdad y la mejora de los indicadores de pobreza estuvo acompañada de una mejora en los índices de necesidades básicas insatisfechas y desarrollo humano.

Ni uno ni otro proceso fueron uniformes en el tiempo o entre zonas urbanas y rurales. La relativa invariabilidad de la distribución del ingreso refleja los efectos compensatorios de fuertes choques distributivos, tanto en la brecha de ingresos rural-urbana, como en la distribución al interior de una y otra zona. La brecha se amplió a largo plazo, pero especialmente en el primer lustro de los años noventa. Ello refleja el enorme sesgo urbano que tuvo en la práctica la reforma comercial que se puso en marcha a comienzos de esta década. La distribución rural se deterioró en el período 1978-1988 y mejoró entre 1991 y 1995, fundamentalmente debido a la destrucción de rentas rurales que se habían mantenido durante el régimen proteccionista previo. Por su parte, en las zonas urbanas, la distribución mejoró en el período 1978-1991, básicamente gracias al efecto redistributivo que tuvo la generación de mayores oportunidades de empleo, en particular para las mujeres, pero se deterioró fuertemente en los años noventa. De acuerdo con

el análisis de la evolución de ingresos y con los resultados econométricos de las últimas secciones, este deterioro reciente fue el resultado de tres fuerzas básicas: (1) el sesgo en la demanda de mano de obra hacia trabajadores con mayores niveles de calificación, generado conjuntamente por la apertura económica, las altas tasas de inversión en capital fijo (facilitadas por la conjunción de la reducción arancelaria con revaluación) y el aumento de los gastos de consumo del gobierno; (2) la reducción en la demanda de mano de obra, generada por la apertura, las altas tasas de inversión en capital fijo y, en el caso del empleo asalariado, el aumento en las cotizaciones a la seguridad social; y (3) el fuerte aumento de los ingresos no salariales urbanos, generados muy posiblemente por la rápida expansión de la demanda durante estos años.

En el caso de la pobreza, la evolución de los indicadores urbanos y rurales fue opuesta en la década de los ochenta (reducción de la pobreza urbana entre 1978 y 1991 y aumento en la rural entre 1978 y 1988). En el primer lustro de los años noventa, ambas mejoraron, pero por razones enteramente diferentes: por mejores ingresos en las zonas urbanas, ante choques distributivos desfavorables, y por mejor distribución en las rurales, ante choques de ingresos adversos. En general, mientras los efectos del crecimiento de los ingresos prevalecieron en la evolución de la pobreza urbana, los efectos distributivos jugaron un papel importante en la evolución de la pobreza rural.

Estas tendencias se han generado manteniendo fuertes disparidades socio-demográficas y económicas entre hogares pobres y no-pobres. En efecto, los hogares más pobres han continuado caracterizándose por una menor proporción de población en edad de trabajar, hogares más grandes, menores niveles educativos, menores oportunidades de empleo y, como consecuencia de lo anterior, proporciones mayores de población económicamente dependiente. Entre la ciudad y el campo, la diferencia más notoria a lo largo del período analizado se ha presentado en las oportunidades de educación; a comienzos del período era también notoria la mayor dependencia demográfica en las zonas rurales, pero ella se borró casi totalmente en las dos últimas décadas. Los ejercicios realizados para determinar la probabilidad de ser pobre confirman la importancia de la educación y las altas tasas de dependencia, así como la de edad (experiencia laboral del jefe de hogar). Muestran también el creciente sesgo en contra de las zonas rurales y la mayor probabilidad de ser pobre cuando el hogar tiene jefatura femenina.

El análisis econométrico de las últimas secciones indica que sólo dos variables tienen efectos favorables simultáneos sobre la pobreza y la

distribución del ingreso: la política de salario mínimo y la disminución del desempleo. Por su parte, los resultados sobre los efectos del mayor crecimiento económico e incremento de la inversión en capital fijo indican que, aunque existen importantes disyuntivas (trade-offs) entre estas variables y la distribución del ingreso, ambas contribuyen a reducir la pobreza. El consumo público, la protección y la oferta relativa de mano de obra calificada, que tienen efectos importantes sobre la distribución y los salarios relativos de los trabajadores menos calificados (desfavorables en los dos primeros casos y favorables en el último), no parecen tenerlo sobre la pobreza. Cuando se obtuvieron resultados positivos de la tasa de cambio real y de los patrones de crecimiento sobre la distribución y la pobreza, ellos se concentraron en segmentos medios y medio-bajos y no en la población más pobre. Por último, no se obtuvieron efectos muy significativos de la inflación sobre la distribución del ingreso o la pobreza.

REFERENCIAS

- Bernal, Raquel, Mauricio Cárdenas, Jairo Núñez y Fabio Sánchez. 1997. «Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia, 1976-1996». Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Macroeconomía*, No. 72.
- Berry, Albert. 1997. «The Income Distribution Threat in Latin America», en Berry, Albert (ed.). *Economic Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America*. En prensa, Capítulo 1.
- y Jaime Tenjo. 1997. «Guessing the Income Distribution Effects of Trade Liberalization and Labour Reform in Colombia», en Berry, Albert (ed.). *Economic Reforms, Poverty, and Income Distribution in Latin America*. En prensa, Capítulo 8.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. *Progreso Económico y Social de América Latina*. Washington.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1996. «Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America». Banco Interamericano de Desarrollo, *Working Paper* No. 344.
- Cárdenas, Mauricio y Catalina Gutiérrez. 1996. «Efficiency and Equity Effects of Structural Reform: The Case of Colombia». Mimeo. Bogotá: Fedesarrollo.
- Carrizosa, Mauricio. 1984. «La evolución de la pobreza urbana». *Memorando Económico*, Septiembre.
- . 1987. «Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia», en Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez (eds.). *El problema laboral colombiano: Informes especiales de la Misión de Empleo*. Bogotá: Contraloría General de la República-Departamento Nacional de Planeación-SENA.
- CEPAL. 1997. *La brecha de la equidad*. Santiago.

- Córdoba, Rosario y Tomás Uribe. 1990. «La inseguridad alimentaria urbana en Colombia en 1984-85». *Coyuntura Social*, No. 2, Mayo.
- Echavarría, Juan José y Guillermo Perry. 1981. «Aranceles y subsidios a las exportaciones: análisis de su estructura sectorial y de su impacto sobre la apertura de la industria colombiana». *Coyuntura Económica*, Junio.
- Fresneda, Oscar. 1994. «Informe final sobre recopilación de indicadores de desarrollo humano para Colombia». *Mimeo*. Bogotá: PNUD.
- Hommes, Rudolf, Armando Montenegro y Pablo Roda. 1994. *Una apertura hacia el futuro*. Bogotá: Ministerio de Hacienda - Departamento Nacional de Planeación.
- Leibovich, José y Luis Angel Rodríguez. 1997. «Análisis de la evolución de la distribución del ingreso rural en Colombia (1988-1995)». *Mimeo*. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes y Misión Social-Departamento Nacional de Planeación.
- Londoño, Juan Luis. 1995. *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo-Banco de la República-Fedesarrollo.
- . 1997. «Brechas sociales en Colombia». *Revista de la CEPAL*, Marzo.
- y Miguel Székely. 1997. «Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en la década de 1990», en *Tras una década de reformas en América Latina, ¿Cuáles son los próximos pasos?*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, Eduardo y José Antonio Ocampo. 1988. «Estructura económica, política de ajuste y distribución del ingreso: la experiencia de los ochenta», en Lora, Eduardo (ed.). *Lecturas de Macroeconomía colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo- Fedesarrollo.
- May, Ernesto et al. 1996. *La pobreza en Colombia: Un estudio del Banco Mundial*. Bogotá: Tercer Mundo-Banco Mundial.
- Misión de Empleo. 1986. «El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas», publicado en *Economía Colombiana*, separata No. 10, Agosto-Septiembre.
- Misión Social. 1997. «Informe de desarrollo humano para Colombia». *Mimeo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Morley, Samuel A. 1994. *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*. Washington D.C.: Overseas Development Council, Policy Essay No. 13.
- Nina, Esteban . 1997. «Análisis de la evolución del perfil de pobreza y la desigualdad en Colombia, 1978-1988, 1991-1995». *Mimeo*. Bogotá: Misión Social - Departamento Nacional de Planeación.

- Numpaque, Cielo y Ligia Cuestas. 1996. «Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994», *Banca y Finanzas*, Julio-Septiembre.
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez. 1997. «Educación y salarios relativos en Colombia: Determinantes y Evolución, 1976-1995». *Mimeo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- y Jaime Alberto Jiménez. 1997. «Correcciones a las encuestas de hogares y distribución del ingreso en Colombia». *Mimeo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ocampo, José Antonio. 1992. «Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia». *Análisis Político*, No. 17, Septiembre-Diciembre.
- . 1994. «Trade Policy and Industrialization en Colombia, 1967-91», en Helleiner, Gerald K. (ed.). *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. London: Toutledge.
- . 1997. «Una década de grandes transformaciones económicas, 1986-1995», en José Antonio Ocampo (ed.). *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Familiar – Presidencia de la República.
- y Leonardo Villar. 1993. «Fuentes de competitividad de las exportaciones industriales de Colombia». *Coyuntura Económica*, diciembre .
- y Santiago Perry. 1995. *El giro de la política agropecuaria*. Bogotá: Tercer Mundo-FONDE-DNP.
- y Camilo Tovar. 1997. «Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996». *Mimeo*, CEPAL-OECD.
- Pérez, María José. 1995. «La situación social en Colombia». *Planeación y Desarrollo*, Julio-Septiembre.
- , Francisco Lasso, Juan Carlos Parra y Guillermo Rivas. 1996. «Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso, 1978-1995: Aspectos metodológicos». *Mimeo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Reyes, Alvaro. 1987. «Tendencias del empleo y la distribución del ingreso» en Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez (eds). *El problema laboral colombiano: informes especiales de la Misión de Empleo*. Bogotá: Contraloría General de la República-Departamento Nacional de Planeación-SENA.
- , Stefano Farné, Jesús Perdomo y Luis Angel Rodríguez. 1996. «Distribución de los ingresos urbanos en Colombia en la década del noventa». *Mimeo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robbins, Donald. 1996a. «Trade Liberalization and Wages in Colombia, 1976-1994». *Mimeo*. Harvard Institute for International Development.
- . 1996b. «Trade, Trade Liberalization, and Inequality in Latin America and East Asia: Synthesis of Seven Countries». *Mimeo*, Harvard Institute dor International Development.

Sarmiento, Libardo. 1994. «Distribución del ingreso y pobreza en Colombia, 1970-1992». *Gran Enciclopedia de Colombia*, Tomo 8. Bogotá: Círculo de Lectores.

Selowsky, Marcelo. 1979. *Who Benefits from Government Expenditure? A case Study of Colombia*. New York: Oxford University Press-World Bank.

Urrutia, Miguel. 1984. *Los de arriba y los de abajo*. Bogotá: Fedesarrollo-CEREC.

—, ed (1990), *40 años de desarrollo: su impacto social*, Bogotá: Banco Popular.

— y Albert Berry (1975), *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín: La Carreta.

Velez, Carlos Eduardo (1996), *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1. Indicadores del desarrollo humano

	1973			1985			1993		
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL
a. Salud									
Expectativa de vida al nacer	64.1	60.1	62.5	67.8	64.7	67.3			69.3
Tasa de Mortalidad infantil (0/00)	52.9	70.4	59.8	37.9	50.5	42.1	25.5	33.5	28.1
b. Educación (población de 15 años o más)									
Tasas de Analfabetismo	10.5	32.7	18.5	8.4	26.1	13.6	6.6	22.8	11.1
Población por nivel educativo:									
Sin educación o primaria incompleta	44.1	83.5	58.3	28.8	68.1	40.2	22.6	63.1	34.0
Primaria completa o secundaria incompleta	44.2	11.4	32.3	48.4	24.0	41.3	50.7	50.7	45.5
Secundaria completa o superior incompleta	7.1	0.6	4.7	15.5	2.9	12.5	22.5	22.5	17.3
Superior completa	1.3	0.1	0.9	3.6	0.2	2.6	4.2	4.2	3.1
c. Calidad de la vivienda									
Materiales inadecuados de vivienda	28.6	35.3	31.2	7.3	27.3	13.8	3.6	15.7	7.3
Hacinamiento crítico	26.7	46.4	34.2	16.1	26.4	19.4	10.0	19.1	12.8
Carencia de servicios básicos	12.0	60.0	30.3	8.8	49.0	21.8	3.7	25.4	10.4
d. Indicadores de NBI									
Hogares con NBI (%)	58.9	87.9	70.2	32.3	72.6	45.6	20.6	58.9	32.2
En miseria	30.6	67.8	44.9	12.6	44.4	22.8	6.1	30.8	13.5

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-SISD.

Cuadro 2. Distribución del ingreso per cápita de los hogares

	1978	1988	1991	1992	1993	1994	1995
Gini personas							
Total nacional	0.5163		0.5315	0.5315	0.5231	0.5291	0.5337
Urbano	0.5145		0.4873	0.5054	0.4957	0.5148	0.5282
Rural	0.4908	0.5655	0.5690	0.5296	0.5054	0.4791	0.4407
Siete ciudades ¹	0.4822	0.4922	0.4829	0.5137	0.4905	0.5225	0.5423

1. En 1978 septiembre de 1981. En 1988 el dato comprende las siete principales ciudades y Cartagena.

Nota: Los datos corresponden al mes de septiembre, excepto 1978, junio, y 1991, diciembre.»

Fuente: Procesamiento de los autores con base en las Encuestas de Hogares del DANE.

Cuadro 3. Distribución del ingreso y características sociodemográficas de los hogares

ÁREA	1978						1988						1991						1995						
	TOTAL	1y2	3a5	6a8	9	10	TOTAL	1y2	3a5	6a8	9	10	TOTAL	1y2	3a5	6a8	9	10	TOTAL	1y2	3a5	6a8	9	10	
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CAPITA DE LOS HOGARES (pesos constantes 1978)																									
Total Nacional	100.0	2.3	10.1	24.1	15.7	47.9							100.0	2.5	10.2	22.8	14.8	49.7							
Area Urbana	100.0	2.6	10.7	24.3	15.5	47.0							100.0	3.1	11.6	24.4	14.7	46.2	100.0	2.5	9.9	22.1	14.5	51.0	
Area Rural	100.0	2.6	10.6	25.6	16.0	45.3	100.0	2.1	9.0	20.5	13.3	55.1	100.0	2.3	9.7	20.6	13.0	54.4	100.0	2.7	10.2	21.7	14.0	51.4	
7 Ciudades	100.0	2.9	11.2	25.2	17.0	43.7	100.0	2.8	10.9	24.8	16.8	44.8	100.0	3.0	11.6	24.9	16.2	44.3	100.0	3.4	13.2	27.6	16.0	39.8	
																			100.0	2.5	9.8	21.4	14.2	52.1	
DISTRIBUCIÓN INGRESOS TOTALES DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR																									
Total Nacional	100.0	3.4	12.9	25.4	14.7	43.6							100.0	3.4	12.3	23.2	14.0	47.1							
Area Urbana	100.0	3.7	12.9	24.7	15.0	43.8							100.0	4.3	13.3	24.5	14.1	43.8	100.0	3.5	11.8	23.1	14.0	47.7	
Area Rural	100.0	3.5	14.0	27.4	15.4	39.7	100.0	2.8	11.5	22.2	12.7	50.9	100.0	3.0	11.5	21.4	12.1	52.0	100.0	3.7	11.8	22.3	13.6	48.6	
7 Ciudades	100.0	4.2	13.2	25.5	16.1	41.0	100.0	3.9	12.5	25.1	15.8	42.7	100.0	4.2	13.2	25.3	15.7	41.7	100.0	4.5	15.7	28.3	15.4	36.2	
																			100.0	3.6	11.7	22.6	14.0	48.1	
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS SALARIALES DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR																									
Total Nacional	100.0	3.9	16.6	32.1	16.8	30.6							100.0	3.9	17.2	33.1	17.4	28.5							
Area Urbana	100.0	4.9	16.8	31.7	17.0	29.6							100.0	4.9	18.5	31.8	15.7	29.2	100.0	3.7	15.8	30.0	16.2	34.3	
Area Rural	100.0	3.7	19.4	36.4	18.0	22.5	100.0	2.4	15.9	36.2	19.3	26.2	100.0	3.4	18.8	36.7	18.3	22.8	100.0	4.5	16.3	29.6	16.1	33.5	
7 Ciudades	100.0	5.0	16.2	28.8	16.6	33.6	100.0	4.6	15.4	29.2	16.0	34.8	100.0	4.7	15.6	28.7	16.3	34.7	100.0	3.9	19.0	35.4	17.0	24.8	
																			100.0	4.5	14.8	27.5	14.9	38.2	
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS CUENTA PROPIA DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR																									
Total Nacional	100.0	5.0	15.1	26.7	15.2	38.0							100.0	6.2	14.3	20.7	10.1	48.6							
Area Urbana	100.0	5.2	16.3	27.3	13.0	38.2							100.0	9.3	18.6	25.3	12.7	34.1	100.0	6.3	14.5	23.8	13.5	41.8	
Area Rural	100.0	4.3	12.8	24.5	14.1	44.3	100.0	5.0	11.3	14.7	6.8	62.2	100.0	4.3	10.2	14.2	7.9	63.4	100.0	6.5	14.9	22.0	13.1	43.6	
7 Ciudades	100.0	5.3	14.1	27.9	17.4	35.4	100.0	6.4	16.5	26.0	15.4	35.7	100.0	6.5	16.1	27.0	15.0	35.3	100.0	7.8	17.7	25.4	15.8	33.3	
																			100.0	4.3	12.5	22.8	14.7	45.6	
DISTRIBUCIÓN DE GANANCIAS PATRONOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR																									
Total Nacional	100.0	1.3	5.3	12.5	10.5	70.4							100.0	1.2	5.1	13.4	9.5	70.8							
Area Urbana	100.0	0.4	3.7	7.6	9.1	79.2							100.0	1.1	4.3	17.0	13.5	64.2	100.0	0.9	3.8	9.6	9.6	76.0	
Area Rural	100.0	1.9	6.8	17.1	13.6	60.5	100.0	0.8	5.7	8.6	8.0	76.9	100.0	1.1	4.0	8.9	9.1	77.0	100.0	0.7	2.8	9.2	8.7	78.7	
7 Ciudades	100.0	0.4	2.2	10.6	14.7	72.1	100.0	0.6	2.8	16.1	17.7	62.8	100.0	0.4	3.0	14.7	16.0	65.9	100.0	2.0	8.7	17.5	11.9	59.9	
																			100.0	0.4	2.0	9.3	10.2	78.0	
DISTRIBUCIÓN DE OTROS INGRESOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR																									
Total Nacional	100.0	0.3	2.6	11.3	10.2	75.7							100.0	0.7	3.5	11.3	13.3	71.2							
Area Urbana	100.0	0.5	3.0	11.6	14.9	69.9							100.0	0.6	3.0	12.9	12.5	71.0	100.0	1.2	3.7	13.5	11.6	70.0	
Area Rural	100.0	0.6	3.4	11.7	11.5	72.8							100.0	0.8	4.2	12.4	13.0	69.7	100.0	0.8	4.2	14.2	11.8	68.9	
7 Ciudades	100.0	1.4	6.3	17.7	13.0	61.5	100.0	0.9	4.1	15.4	14.3	65.3	100.0	1.0	5.7	15.6	13.6	64.0	100.0	2.6	5.6	16.5	11.9	63.5	
																			100.0	0.7	5.0	12.9	11.9	69.6	
TAMAÑO HOGAR																									
Total Nacional	5.6	6.1	6.2	5.5	4.9	4.2							4.6	5.4	5.1	4.5	4.0	3.5							
Area Urbana	5.4	6.0	5.9	5.4	4.9	4.3							4.5	5.2	4.8	4.4	3.9	3.4	4.4	5.2	4.8	4.3	3.7	3.5	
Area Rural	5.7	5.9	6.6	5.8	5.3	4.0	5.0	5.6	5.6	4.9	4.4	3.6	4.9	5.4	5.4	4.9	4.2	3.8	4.3	4.9	4.7	4.1	3.7	3.5	
7 Ciudades	5.0	5.6	5.4	4.8	4.5	4.3	4.5	5.3	4.8	4.3	3.9	3.7	4.3	5.0	4.7	4.2	3.7	3.4	4.6	5.2	5.2	4.5	3.9	3.3	
																			4.2	4.9	4.6	4.0	3.7	3.3	
AÑOS PROMEDIO ESCOLARIDAD POBLACIÓN DE 18 Y MÁS AÑOS																									
Total Nacional	4.5	2.8	3.5	4.3	5.5	7.6							6.3	3.9	5.0	6.5	8.2	9.6							
Area Urbana	5.8	4.0	4.7	5.7	7.2	8.9							7.8	5.4	6.5	7.9	9.3	11.0	6.8	4.3	5.4	6.8	8.5	10.7	
Area Rural	2.5	2.1	2.2	2.6	2.6	3.6	3.8	3.0	3.1	3.9	4.5	5.5	4.2	3.2	3.6	4.3	4.9	5.5	8.2	6.0	7.0	8.3	10.0	11.7	
7 Ciudades	7.1	4.8	5.6	7.1	8.9	10.8	7.8	5.4	6.5	7.9	9.9	11.4	8.3	6.0	6.9	8.4	10.1	12.1	4.4	36.9	3.9	4.4	5.0	6.0	
																			8.4	6.2	7.1	8.4	10.1	12.0	
% DE POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR																									
Total Nacional	72.8	64.3	67.2	76.2	82.1	85.4	74.4	66.0	69.6	77.9	84.0	85.2	76.2	66.7	72.2	79.6	85.1	86.8							
Area Urbana	75.7	65.5	72.2	79.7	82.9	86.5	74.2	61.0	70.2	79.1	84.5	86.7	76.6	64.6	73.0	81.4	85.2	87.5	76.2	66.7	72.2	79.6	85.1	86.8	
Area Rural	68.9	63.5	62.5	71.1	77.9	82.5	73.3	67.1	67.9	76.0	82.0	84.4	74.7	69.2	70.3	76.7	83.5	83.6	76.6	64.6	73.0	81.4	85.2	87.5	
7 Ciudades	74.4	60.5	71.1	79.7	83.2	85.1	75.7	61.6	72.5	81.0	85.9	85.8	75.5	62.5	72.4	80.5	84.6	86.1	75.5	68.5	70.5	78.7	83.5	86.7	
																			76.8	64.2	73.4	81.9	85.5	87.5	

Fuente: Véase Cuadro 2.

Cuadro 4. Características laborales

ÁREA	1978						1988						1991						1995					
	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10
TASA DE OCUPACIÓN: OCUPADOS/POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR																								
Total Nacional	43.9	30.9	39.4	47.8	52.8	54.0							53.4	46.0	50.2	56.1	57.1	61.3	52.5	41.9	47.6	56.1	60.3	62.8
Area Urbana	42.1	25.7	38.3	47.3	50.2	52.9	52.7	41.8	51.0	55.1	56.4	61.4	53.1	39.5	49.8	56.6	61.0	62.8	53.1	39.5	49.8	56.6	61.0	62.8
Area Rural	46.4	34.4	41.6	48.7	55.3	61.3	51.7	45.7	47.1	52.4	58.9	63.4	54.3	49.3	49.9	56.1	60.8	62.0	51.7	42.8	47.3	52.1	61.2	65.9
7 Ciudades	48.6	33.9	44.3	52.1	56.0	60.8	51.4	36.4	44.9	55.5	59.7	67.4	53.7	38.6	48.6	56.8	61.6	70.6	54.2	38.6	49.8	58.1	62.8	68.1
TASA DE DESEMPLEO: DESEMPLEADOS/POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA																								
Total Nacional	5.4	8.5	6.5	4.7	4.7	3.4							7.2	8.9	7.9	7.4	6.7	4.1	7.6	11.5	9.5	6.8	5.1	3.9
Area Urbana	7.8	15.9	8.9	6.7	6.2	3.7							9.4	15.5	10.4	8.9	7.4	4.4	9.3	18.9	11.1	7.6	4.9	3.8
Area Rural	2.2	3.2	2.8	2.0	1.4	1.3	4.6	6.2	5.6	4.6	3.0	2.3	4.2	5.8	4.9	4.0	2.6	3.1	5.0	7.5	6.1	5.1	2.4	2.2
7 Ciudades	8.1	20.7	9.9	6.0	4.0	2.4	10.2	24.1	13.6	7.4	4.9	2.7	9.4	21.2	12.0	7.4	4.8	2.5	8.7	21.8	10.8	6.0	3.8	2.6
TASA DE DEPENDENCIA ECONOMICA: INACTIVOS Y DESEMPLEADOS/OCUPADOS																								
Total Nacional	213.2	403.6	277.7	174.7	130.5	116.7							151.5	229.1	186.3	129.1	108.7	91.3	149.9	257.5	190.7	123.8	94.9	83.3
Area Urbana	213.6	493.4	262.0	165.5	140.3	118.7							155.4	292.3	179.3	129.4	109.6	87.9	145.9	292.5	175.4	116.8	92.4	81.9
Area Rural	212.7	357.4	284.8	188.9	132.1	97.7	163.9	225.9	212.8	151.2	107.1	86.9	146.3	193.0	184.8	132.2	97.0	92.8	155.8	240.5	199.9	144.1	95.6	75.2
7 Ciudades	176.7	387.0	217.0	140.8	114.5	93.3	157.0	346.3	207.4	122.4	94.8	72.8	146.5	314.8	184.1	118.9	92.0	64.4	140.0	303.9	173.7	110.0	86.4	67.9
TASA DE FORMALIDAD: EMPLEO FORMAL/EMPLEO TOTAL																								
Total Nacional	60.2	40.8	59.5	64.7	66.6	61.4							59.5	32.0	56.5	67.5	72.5	64.7	60.5	35.0	58.3	66.7	69.5	66.6
Area Urbana	66.9	58.7	67.1	70.7	70.0	60.8							64.8	44.0	62.9	70.8	71.0	67.7	64.5	47.5	62.2	70.0	69.7	66.2
Area Rural	51.7	32.0	48.6	57.3	57.8	56.5	49.6	15.4	43.7	59.9	67.1	60.6	52.5	23.2	47.8	62.0	66.6	62.5	54.5	25.8	51.2	62.1	63.5	65.0
7 Ciudades	67.7	62.3	70.6	70.7	65.3	62.4	68.0	54.1	67.1	73.0	71.4	65.8	68.4	54.0	68.2	72.5	71.4	68.0	66.0	55.4	65.7	69.6	66.7	65.7
% DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO																								
Total Nacional	35.2	53.2	40.0	35.1	28.3	19.6							28.8	48.6	35.9	23.1	17.5	17.1	23.8	41.0	31.8	20.5	13.4	10.0
Area Urbana	4.2	3.1	3.3	4.9	3.5	5.2							4.0	3.8	4.5	3.5	2.1	5.8	1.9	1.6	1.5	1.4	2.1	3.9
Area Rural	75.1	74.9	76.9	75.4	76.0	71.3	63.6	72.7	71.6	60.9	56.3	51.7	61.3	64.9	62.5	60.5	56.8	60.7	56.3	53.4	58.5	57.1	56.3	54.2
7 Ciudades	1.5	1.4	1.8	1.1	1.3	2.2	1.9	2.1	1.8	1.6	1.7	2.4	1.7	1.8	1.7	1.4	1.5	2.7	1.4	1.6	1.2	1.1	1.3	2.1
% POBLACIÓN OCUPADA EN SECTOR SECUNDARIO																								
Total Nacional	22.7	19.4	24.6	25.3	22.1	16.8							19.9	15.1	18.9	22.9	22.1	17.6	22.0	16.2	21.2	25.6	24.2	18.4
Area Urbana	33.7	39.8	40.6	35.8	27.8	18.4							27.0	26.0	28.8	29.5	26.1	19.7	29.3	30.2	32.5	32.6	24.3	19.1
Area Rural	8.6	10.3	9.4	9.5	6.8	5.6	10.0	8.5	9.0	10.6	12.2	10.1	10.5	13.1	11.5	10.0	11.2	5.3	11.2	11.9	12.1	11.6	10.8	8.3
7 Ciudades	31.8	39.3	38.0	34.3	22.8	18.8	30.2	32.4	34.9	33.0	25.3	19.7	30.2	31.4	33.9	32.6	26.2	21.3	31.1	33.3	36.1	32.7	26.6	21.0
% POBLACIÓN OCUPADA EN SECTOR TERCIARIO																								
Total Nacional	42.1	27.3	35.3	39.6	49.6	63.6							51.4	36.2	45.2	54.0	60.5	65.4	54.2	42.8	46.9	53.8	62.3	71.6
Area Urbana	62.2	57.1	56.1	59.4	68.7	76.4							69.0	70.3	66.7	67.0	71.8	74.4	68.8	68.3	65.9	66.0	73.6	77.1
Area Rural	16.3	14.7	13.7	15.1	17.2	23.1	26.4	18.8	19.4	28.4	31.5	38.2	28.2	22.0	26.0	29.5	32.0	34.0	32.5	34.7	29.4	31.3	33.0	37.6
7 Ciudades	66.7	59.3	60.3	64.6	75.9	79.0	67.9	65.5	63.3	65.4	73.0	78.0	68.1	66.8	64.4	66.0	72.2	76.1	67.5	65.2	62.7	66.1	72.1	76.9

Fuente: Véase Cuadro 2.

Cuadro 5. Descomposición del crecimiento de ingreso per cápita

A. INGRESOS REALES PROMEDIO (PESOS DE 1978)

TOTAL	1978					TOTAL	1991					TOTAL	1995					
	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10		1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10		1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	
Por ocupado																		
Total nacional	6925.35	1921.31	3629.43	5179.31	7434.44	19561.59	6045.96	1372.58	2835.01	4271.99	6952.94	20697.77	6928.37	1728.80	3196.80	4792.56	7512.99	23055.14
Area urbana	8351.62	2983.07	4205.54	5856.77	9435.17	23352.02	7109.11	2359.14	3490.96	5224.97	8105.01	21685.79	9053.96	2689.19	4035.04	5949.05	9540.53	30801.81
Area rural	5089.99	1313.56	2932.21	4305.15	5792.91	12507.81	4659.48	835.60	2061.55	3139.81	4476.77	18510.08	3825.30	1141.33	2360.68	3446.01	4508.80	9077.64
7 ciudades	9442.05	3540.09	4847.68	7025.47	11469.49	24685.36	9041.39	3210.58	4634.96	6802.61	10855.88	23759.98	11620.93	3393.88	5043.48	7506.32	12357.83	38167.71
Per cápita																		
Total nacional	2211.24	381.53	960.96	1885.16	3225.11	9026.27	2404.03	417.13	990.30	1864.39	3331.02	10816.71	2772.59	483.60	1099.66	2141.12	3854.52	12580.83
Area urbana	2663.54	502.72	1161.79	2205.66	3925.93	10677.05	2783.21	601.34	1249.90	2277.57	3866.38	11541.69	3681.89	685.08	1465.34	2744.50	4959.86	16934.97
Area rural	1627.65	287.15	761.94	1490.05	2495.91	6325.96	1891.60	285.19	723.91	1352.30	2272.08	9601.91	1495.50	335.20	787.12	1411.87	2305.01	5180.79
7 ciudades	3411.86	726.98	1529.32	2917.60	5346.02	12771.33	3668.11	774.08	1631.60	3107.37	5653.52	14454.97	4842.56	840.29	1842.98	3574.46	6630.77	22726.88

B. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL

TOTAL	1978 - 1991					TOTAL	1991 - 1995					TOTAL	1978-1995					
	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10		1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10		1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	
Ingreso promedio de la población ocupada																		
Total nacional	-1.04	-2.55	-1.88	-1.47	-0.51	0.44	3.46	5.94	3.05	2.92	1.96	2.73	0.00	-0.62	-0.74	-0.46	0.06	0.97
Area urbana	-1.23	-1.79	-1.42	-0.87	-1.16	-0.57	6.23	3.33	3.69	3.30	4.16	9.17	0.48	-0.61	-0.24	0.09	0.07	1.64
Area rural	-0.68	-3.42	-2.67	-2.40	-1.96	3.06	-4.81	8.11	3.45	2.35	0.18	-16.32	-1.67	-0.82	-1.27	-1.30	-1.46	-1.87
7 ciudades	-0.33	-0.75	-0.34	-0.25	-0.42	-0.29	6.48	1.40	2.13	2.49	3.29	12.58	1.23	-0.25	0.23	0.39	0.44	2.60
Tasa de ocupación: ocupados/población en edad de trabajar																		
Total nacional	1.52	3.12	1.88	1.24	0.60	0.97	-0.42	-2.30	-1.31	0.02	1.39	0.62	1.06	1.82	1.12	0.95	0.78	0.89
Area urbana	1.75	3.80	2.23	1.19	0.91	1.15	0.16	-1.42	-0.59	0.67	1.97	0.57	1.37	2.55	1.56	1.07	1.16	1.02
Area rural	1.22	2.81	1.43	1.11	0.73	0.09	-1.22	-3.46	-1.35	-1.87	0.18	1.51	0.64	1.30	0.77	0.40	0.60	0.42
7 ciudades	0.77	0.99	0.71	0.66	0.73	1.17	0.25	-0.01	0.59	0.60	0.49	-0.93	0.65	0.75	0.69	0.64	0.67	0.67
% de poblaciones en edad de trabajar																		
Total nacional	0.18	0.20	0.27	0.17	0.17	-0.01	0.58	0.26	0.94	0.57	0.33	0.46	0.27	0.21	0.42	0.26	0.21	0.10
Area urbana	-0.15	-0.55	-0.21	-0.06	0.15	0.02	0.79	1.43	0.95	0.75	0.20	0.25	0.07	-0.09	0.06	0.13	0.16	0.07
Area rural	0.62	0.66	0.90	0.58	0.54	0.10	0.28	-0.23	0.06	0.64	0.00	0.89	0.54	0.45	0.71	0.60	0.41	0.29
7 ciudades	0.12	0.25	0.13	0.08	0.13	0.09	0.42	0.68	0.34	0.45	0.26	0.40	0.19	0.35	0.18	0.17	0.16	0.16
Ingreso per cápita																		
Total nacional	0.65	0.69	0.23	-0.09	0.25	1.40	3.63	3.77	2.65	3.52	3.72	3.85	1.34	1.40	0.80	0.73	1.05	1.97
Area urbana	0.34	1.39	0.56	0.25	-0.12	0.60	7.25	3.31	4.06	4.77	6.42	10.06	1.92	1.84	1.37	1.29	1.38	2.75
Area rural	1.16	-0.05	-0.39	-0.74	-0.72	3.26	-5.70	4.12	2.11	1.08	0.36	-14.29	-0.50	0.91	0.19	-0.32	-0.47	-1.17
7 ciudades	0.56	0.48	0.50	0.49	0.43	0.96	7.19	2.07	3.09	3.56	4.07	11.98	2.08	0.86	1.10	1.20	1.27	3.45

Fuente: Véase Cuadro 2.

Nota: Metodología véase texto.

Cuadro 6. Variación de los ingresos reales por fuente de ingreso (pesos de 1978)

AREA	1978-1991						1991-1995						1978-1995					
	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10
INGRESOS TOTALES PROMEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA																		
Total Nacional	-1.04	-2.55	-1.88	-1.47	-0.51	0.44	3.46	5.94	3.05	2.92	1.96	2.73	0.00	-0.62	-0.74	-0.46	0.06	0.97
Area Urbana	-1.23	-1.79	-1.42	-0.87	-1.16	-0.57	6.23	3.33	3.69	3.30	4.16	9.17	0.48	-0.61	-0.24	0.09	0.07	1.64
Area Rural	-0.68	-3.42	-2.67	-2.40	-1.96	3.06	-4.81	8.11	3.45	2.35	0.18	-16.32	-1.67	-0.82	-1.27	-1.30	-1.46	-1.87
7 Ciudades	-0.33	-0.75	-0.34	-0.25	-0.42	-0.29	6.48	1.40	2.13	2.49	3.29	12.58	1.23	-0.25	0.23	0.39	0.44	2.60
INGRESOS PROMEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN POSICIONES OCUPACIONALES FORMALES																		
Total Nacional	-0.87	-1.65	-1.53	-1.34	-0.34	-0.28	3.37	4.21	2.16	2.02	1.53	4.07	0.11	-0.30	-0.67	-0.56	0.10	0.73
Area Urbana	-0.99	-1.31	-1.23	-0.77	-1.15	-1.22	5.61	3.04	3.21	2.79	3.87	8.83	0.52	-0.30	-0.21	0.06	0.01	1.06
Area Rural	-0.46	-1.81	-2.32	-2.03	-1.75	2.40	-3.94	6.35	1.67	1.67	-1.06	-13.22	-1.29	0.05	-1.39	-1.17	-1.59	-1.51
7 Ciudades	-0.09	-0.23	-0.20	0.01	-0.41	-0.64	5.47	1.23	1.63	1.91	2.43	11.11	1.19	0.11	0.23	0.45	0.25	2.01
INGRESOS PROMEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN POSICIONES OCUPACIONALES INFORMALES																		
Total Nacional	-1.33	-2.46	-2.34	-2.02	-1.13	1.74	3.36	6.43	4.32	5.55	3.49	-0.06	-0.25	-0.44	-0.81	-0.29	-0.07	1.31
Area Urbana	-1.69	-1.46	-1.59	-1.19	-1.24	0.48	7.85	2.88	4.88	4.88	5.16	10.33	0.48	-0.46	-0.11	0.20	0.23	2.72
Area Rural	-1.06	-3.60	-3.22	-3.66	-3.02	4.08	-6.91	8.13	5.25	4.13	4.04	-20.47	-2.47	-0.96	-1.29	-1.88	-1.41	-2.30
7 Ciudades	-1.01	-1.18	-0.65	-0.95	-0.75	0.04	9.51	1.34	3.56	4.21	6.11	17.21	1.37	-0.59	0.33	0.24	0.83	3.84
INGRESOS SALARIALES PROMEDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA																		
Total Nacional	-1.24	-2.37	-1.47	-1.25	-0.55	-0.48	5.30	8.84	3.70	2.96	3.04	7.00	0.26	0.16	-0.28	-0.28	0.28	1.23
Area Urbana	-1.30	-1.99	-1.31	-1.24	-1.41	-0.63	5.33	4.68	3.43	3.40	5.41	8.38	0.22	-0.46	-0.22	-0.16	0.16	1.42
Area Rural	-0.98	-2.83	-1.77	-1.41	-1.11	1.18	4.00	14.36	4.38	3.48	1.84	0.58	0.17	0.96	-0.36	-0.28	-0.43	1.04
7 Ciudades	-0.02	-0.39	-0.27	0.02	-0.08	0.12	3.96	1.85	1.70	2.21	2.86	8.86	0.90	0.13	0.19	0.53	0.60	2.11
INGRESOS PROMEDIO CUENTA PROPIA																		
Total Nacional	-2.44	-3.27	-3.32	-3.08	-2.33	-0.43	1.20	2.40	2.26	3.54	2.13	-1.15	-1.60	-1.96	-2.04	-1.56	-1.30	-0.60
Area Urbana	-2.87	-1.35	-2.10	-1.75	-2.75	-3.15	7.91	1.14	3.26	3.73	4.58	12.16	-0.44	-0.77	-0.87	-0.49	-1.07	0.25
Area Rural	-1.92	-4.63	-4.55	-4.79	-4.11	3.73	-10.51	2.97	2.54	1.57	0.69	-23.77	-4.01	-2.89	-2.93	-3.33	-3.00	-3.52
7 Ciudades	-1.56	-1.17	-0.60	-1.13	-1.65	-2.42	9.12	0.65	2.91	3.21	4.07	16.65	0.85	-0.74	0.21	-0.12	-0.33	1.77
INGRESOS PROMEDIO PATRON-EMPLEADOR																		
Total Nacional	-2.43	-3.15	-2.56	-2.62	-2.47	-1.66	3.37	1.97	-1.14	-1.61	-2.86	2.03	-1.09	-1.97	-2.23	-2.39	-2.56	-0.80
Area Urbana	-5.18	0.57	-2.29	-2.29	-4.12	-4.68	12.66	1.33	3.99	0.60	2.65	14.28	-1.26	0.75	-0.84	-1.62	-2.57	-0.52
Area Rural	0.63	-4.49	-3.27	-3.63	-2.86	3.78	-18.40	-0.20	-2.05	-3.27	-4.87	-28.34	-4.22	-3.49	-2.99	-3.55	-3.34	-4.88
7 Ciudades	-3.07	-2.32	-2.67	-1.46	-1.69	-2.36	15.42	-1.12	1.76	1.31	1.98	20.95	1.00	-2.04	-1.65	-0.81	-0.84	2.68
INGRESOS PROMEDIO RENTISTA Y PENSIONADO																		
Total Nacional	-1.55	-2.28	-1.69	-1.75	-1.59	-0.77	-0.33	-1.68	-4.68	-5.13	-6.34	-1.62	-1.26	-2.14	-2.40	-2.55	-2.73	-0.97
Area Urbana	-1.70	4.26	1.30	1.30	-0.60	-1.18	0.29	-9.79	-7.43	-10.44	-8.62	1.74	-1.24	0.77	-0.82	-1.60	-2.55	-0.50
Area Rural	-0.34	-5.40	-4.20	-4.56	-3.79	2.79	-4.27	17.09	14.91	13.48	11.60	-15.93	-1.28	-0.53	-0.01	-0.59	-0.37	-1.96
7 Ciudades	-1.32	-0.55	-0.91	0.33	0.09	-0.60	7.41	-7.98	-5.30	-5.72	-5.10	12.56	0.67	-2.35	-1.96	-1.13	-1.16	2.35

Fuente: Véase Cuadro 2.

Cuadro 7. Incidencia, intensidad y brecha de pobreza
(Porcentaje de la población total)

AÑO	LINEA DE POBREZA NACIONAL				LINEA DE POBREZA INTERNACIONAL				LINEA DE INDIGENCIA INTERNACIONAL				
	Incidencia H	Intensidad I	Brecha de Pobreza PG = HI	Foster-Greer Thorbecke P2	Incidencia H	Intensidad I	Brecha de Pobreza PG = HI	Foster-Greer Thorbecke P2	Incidencia H	Intensidad I	Brecha de Pobreza PG = HI	Foster-Greer Thorbecke P2	
Total nacional	1978	57.7	47.9	27.6	17.0	22.3	40.8	9.1	5.8	7.2	57.7	4.2	3.4
	1991	58.5	45.4	26.5	15.6	19.6	38.4	7.5	4.3	6.1	44.4	2.7	1.9
	1992	57.0	45.9	26.2	15.7	19.1	40.6	7.8	4.8	6.5	50.4	3.3	2.4
	1993	54.6	44.2	24.1	14.0	17.4	37.1	6.5	3.7	5.3	43.1	2.3	1.5
	1994	53.4	44.0	23.5	13.6	16.5	37.6	6.2	3.5	4.7	46.1	2.2	1.4
	1995	52.5	43.2	22.6	12.9	15.2	37.6	5.7	3.2	4.5	45.4	2.0	1.4
Área urbana	1978	54.5	46.3	25.2	15.1	15.9	39.4	6.3	4.1	4.5	68.7	3.1	2.8
	1991	51.2	41.3	21.1	11.5	10.9	31.3	3.4	1.8	2.2	41.4	0.9	0.7
	1992	50.2	41.7	20.9	11.6	10.7	32.1	3.4	1.8	2.4	44.6	1.1	0.8
	1993	46.0	39.8	18.3	9.8	8.4	31.4	2.6	1.4	1.8	44.5	0.8	0.6
	1994	44.9	40.1	18.0	9.6	8.0	33.2	2.6	1.4	1.7	49.1	0.8	0.6
	1995	43.7	39.2	17.1	9.1	7.5	32.5	2.4	1.3	1.7	49.0	0.8	0.6
Área rural	1978	61.8	49.6	30.6	19.4	30.6	41.7	12.7	8.0	10.7	51.8	5.5	4.3
	1988	70.4	52.4	36.9	24.0	36.0	43.6	15.7	9.8	14.6	45.5	6.6	4.6
	1991	68.5	49.5	33.9	21.3	31.4	41.8	13.1	7.9	11.4	45.1	5.2	3.5
	1992	66.4	50.4	33.5	21.5	30.8	44.7	13.8	8.9	12.2	51.9	6.4	4.8
	1993	66.6	48.5	32.3	19.9	30.0	39.3	11.8	6.9	10.2	42.8	4.4	2.9
	1994	65.4	47.7	31.2	19.1	28.5	39.3	11.2	6.5	9.1	45.2	4.1	2.6
	1995	65.0	46.9	30.5	18.3	26.2	39.7	10.4	6.0	8.4	44.4	3.7	2.5

Fuente: Véase Cuadro 2.

Cuadro 8. Efectos del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre la pobreza

	1978 - 1991				1991 - 1995				1978 - 1995			
	CRECIMIENTO	DISTRIBUCION	RESIDUAL	TOTAL	CRECIMIENTO	DISTRIBUCION	RESIDUAL	TOTAL	CRECIMIENTO	DISTRIBUCION	RESIDUAL	TOTAL
TOTAL NACIONAL												
Línea de pobreza nacional	-4.4	5.3	-0.0	0.8	-7.0	0.9	0.1	-6.0	-10.8	6.5	-1.0	-5.2
Línea pobreza internacional	-3.5	1.0	-0.2	-2.7	-4.0	0.3	-0.7	-4.4	-7.7	1.4	-0.8	-7.2
Línea indigencia internacional	-0.7	-0.0	-0.3	-1.1	-1.4	-0.4	0.1	-1.7	-1.8	-0.3	-0.6	-2.8
ÁREA URBANA												
Línea de pobreza nacional	-3.0	-0.2	-0.2	-3.3	-14.3	6.9	-0.1	-7.5	-15.5	6.8	-2.1	-10.8
Línea pobreza internacional	-1.9	-3.3	0.2	-5.0	-5.1	3.0	-1.4	-3.5	-8.1	-0.1	-0.3	-8.5
Línea indigencia internacional	-0.2	-1.9	-0.2	-2.3	-1.0	0.6	-0.1	-0.5	-1.1	-1.3	-0.4	-2.8
ÁREA RURAL												
Línea de pobreza nacional	-7.8	12.8	1.7	6.7	9.0	-14.4	2.0	-3.5	3.0	-0.1	0.3	3.2
Línea pobreza internacional	-7.0	8.7	-0.9	0.8	11.3	-12.6	-3.9	-5.2	2.7	-6.4	-0.7	-4.4
Línea indigencia internacional	-2.5	3.5	-0.2	0.8	4.2	-5.4	-1.8	-3.1	1.1	-3.1	-0.3	-2.3

Fuente: Véase Cuadro 2.

Cuadro 9. Resultado de las regresiones logísticas de las probabilidades de ser pobre
(Efecto marginal de una variación del 10% en la media de la variable explicativa)

	LINEA DE POBREZA NACIONAL						LINEA DE POBREZA INTERNACIONAL					
	1978			1995			1978			1995		
	Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad		Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad		Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad		Media de la variable explicativa	Efecto marginal sobre la probabilidad	
Residencia en el área rural	0.424	-0.519 ***		0.398	0.161 ***		0.424	0.244 ***		0.398	0.460 ***	
Actividad de Jefe de hogar												
Obrero	0.276	-0.676 ***		0.222	-0.146 ***		0.276	-0.763 ***		0.222	-0.183 ***	
Empleado	0.167	-0.554 ***		0.194	-0.180 ***		0.167	-0.540 ***		0.194	-0.189 ***	
Empleado doméstico	0.001	-0.002		0.008	0.011 ***		0.001	-0.001		0.008	-0.001	
Cuenta propia	0.305	-0.857 ***		0.314	0.056		0.305	-0.660 ***		0.314	0.116 ***	
Patrón empleador	0.070	-0.353 ***		0.065	-0.186 ***		0.070	-0.228 ***		0.065	-0.049 ***	
Desocupado	0.018	-0.008		0.022	0.035 ***		0.018	0.002		0.022	0.026 ***	
Rentista	0.014	-0.147 ***		0.005	-0.014 ***		0.014	-0.539 ***		0.005	-0.004	
Pensionado	0.021	-0.140 ***		0.046	-0.164 ***		0.021	-0.066 ***		0.046	-0.076 ***	
Jefe mujer	0.203	0.230 ***		0.226	0.233 ***		0.203	0.075		0.226	0.105 ***	
Escolaridad del jefe	4.080	-1.282 ***		6.149	-1.936 ***		4.080	-0.552 ***		6.149	-0.681 ***	
Edad del jefe	44.820	-2.142		46.321	-5.258 ***		44.820	-0.543		46.321	-0.951 **	
Edad del jefe al cuadrado		0.253			1.448 ***			0.057			0.189	
Niños menores de 10 años	1.512	1.890 ***		0.944	1.292 ***		1.512	1.134 ***		0.944	0.479 ***	
Total personas unida de gasto	5.477	0.238		4.345	0.946 ***		5.477	-0.548 ***		4.345	-0.002	
Nivel educativo del cónyuge												
Sin cónyuge	0.273	-0.398 ***		0.297	-0.677 ***		0.273	-0.113 **		0.297	-0.134 ***	
Primaria incompleta	0.289	-0.009		0.172	-0.063 *		0.289	-0.067		0.172	-0.012	
Primaria completa	0.126	-0.076 **		0.159	-0.082 ***		0.126	-0.087 ***		0.159	-0.004	
Secundaria completa	0.117	-0.160 ***		0.156	-0.120 ***		0.117	-0.165 ***		0.156	-0.046 ***	
Secundaria completa	0.032	-0.142 ***		0.109	-0.257 ***		0.032	-0.144 ***		0.109	-0.080 ***	
Superior	0.010	-0.065 ***		0.051	-0.284 ***		0.010	-0.026 **		0.051	-0.085 ***	

Memo: Proporción de hogares pobres.

* Estadísticamente diferente de cero al 90% de confianza.

** Estadísticamente diferente de cero al 95% de confianza.

*** Estadísticamente diferente de cero al 99% de confianza.

Fuente: Véase Cuadro 2

Cuadro 10. Determinantes de la distribución del ingreso y de la pobreza, siete grandes ciudades, 1984-1996 ¹

(t-estadístico en parentesis; coeficientes estandarizados entre corchetes)

Variable Dependiente	GINI		POBREZA NACIONAL		POBREZA INTERNACIONAL		
	R	R	R	R	R	R	
Constante	0.2643 (2.44)	** (2.69)	0.5392 (2.69)	** (-2.06)	-0.3030 (-2.06)	** (-1.90)	-0.0622 (-1.90)
Crecimiento anual del salario mínimo	-0.2922 (-2.11) [-0.788]	** (-1.93) [-0.73]	-0.2732 (-1.93) [-0.73]	** (-3.99) [-3.784]	-1.4017 (-3.99) [-3.784]	** (-3.35) [-8.120]	-3.0076 (-3.35) [-8.120]
Crecimiento trimestral del PIB urbano	0.3217 (2.67) [1.190]	4 ** (2.70) [1.24]	0.3376 (2.70) [1.24]	4 **			-0.7191 (-1.72) [-2.660]
Tasa de inversión como porcentaje del PIB urbano	0.1441 (2.57) [1.037]	6 ** (2.24) [0.921]	0.1280 (2.24) [0.921]	6 **	-0.2482 (-3.04) [-1.787]	4 **	-0.3925 (-1.64) [-2.826]
Oferta relativa de mano de obra universitaria vs. básica			-0.0735 (-1.88) [-1.646]	*			
Consumo público como porcentaje del PIB urbano	0.2038 (3.15) [1.548]	** (2.67) [2.007]	0.2641 (2.67) [2.007]	**			
Protección arancelaria y paraarancelaria	-0.0440 (-1.90) [-0.690]	3 * (-2.13) [-0.832]	-0.0530 (-2.13) [-0.832]	3 **			
Tasa de cambio real					-0.3369 (-1.69) [-4.346]	1 *	
Desempleo	0.0751 (2.38) [1.352]	**			0.1212 (1.93) [2.181]	*	
AR ¹					0.5418 (3.84)	**	
R ²	0.46	0.44	0.65		0.47		
Estadístico D.W.	2.09	2.03	1.57		1.99		

R: Rezago con que se incluye la variable independiente en la regresión

* Estadísticamente diferente de cero al 90% de confianza.

** Estadísticamente diferente de cero al 95% de confianza.

1 Estimaciones por MCO; véanse las definiciones en el texto. Todos los coeficientes han sido multiplicados por 100 para expresar los resultados en contribuciones a la variación del Gini y de la línea de pobreza en puntos porcentuales.

Cuadro 11. Determinantes de los diferenciales salariales y del gini laboral
Siete grandes ciudades, 1984-1996¹
(t-estadístico en paréntesis; coeficientes estandarizados entre corchetes)

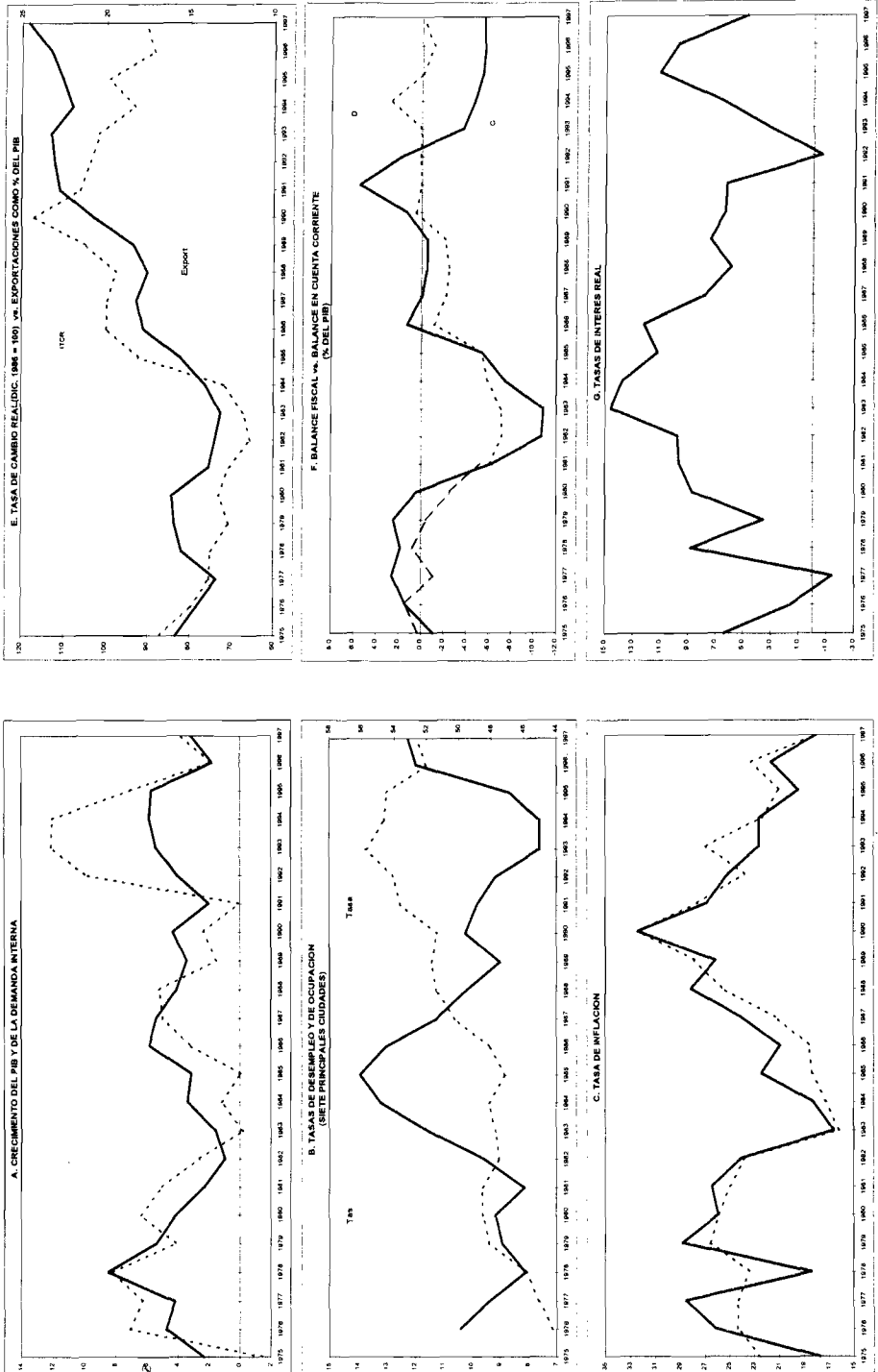
Variable dependiente	EDUCACION UNIVERSITARIA vs. PRIMARIA	EDUCACION UNIVERSITARIA vs. SECUNDARIA	EDUCACION SECUNDARIA vs. PRIMARIA	GINI LABORAL
Constante	0.7248 (3.70)	0.6629 (3.14)	0.2084 (1.32)	0.3400 (10.38)
Oferta relativa de trabajo	-0.4403 ** (-7.05) [-0.141]		-0.3152 ** (-4.99) [-0.016]	-0.0491 ** (-4.22)
Protección arancelaria y no arancelaria	-0.7215 ** (-4.70) [-0.090]	-0.3904 ** (-3.69) [-0.049]	-0.1941 (-1.57) [-0.024]	0.0504 ** (-2.74) [-0.006]
PIB urbano	3.5321 ** (3.90) [0.072] 0.072	2.1028 ** (3.09) [0.043] 0.043	1.3733 * (1.85) [0.028] 0.028	0.1338 (1.65) [-0.003] 0.003
Formación bruta de capital fijo (2 años de rezago)	3.1067 ** (3.00) [0.680]	1.9189 ** (2.13) [0.420]	1.0046 (1.19) [0.220]	0.4320 ** (4.03) [0.095]
Crecimiento del salario mínimo	-0.7139 ** (-2.73) [-0.047]		-0.3618 (-1.68) [-0.024]	
Tasa de cambio real		-0.3205 ** (-3.63) [-0.280]		-0.0518 ** (2.61) [-0.045]
Inflación		1.0320 ** (2.87) [0.041]		
R ²	0.71	0.65	0.68	0.69
Estadístico D.W.	1.54	2.46	1.16	1.98

* Estadísticamente diferente de cero al 90% de confianza.

** Estadísticamente diferente de cero al 95% de confianza.

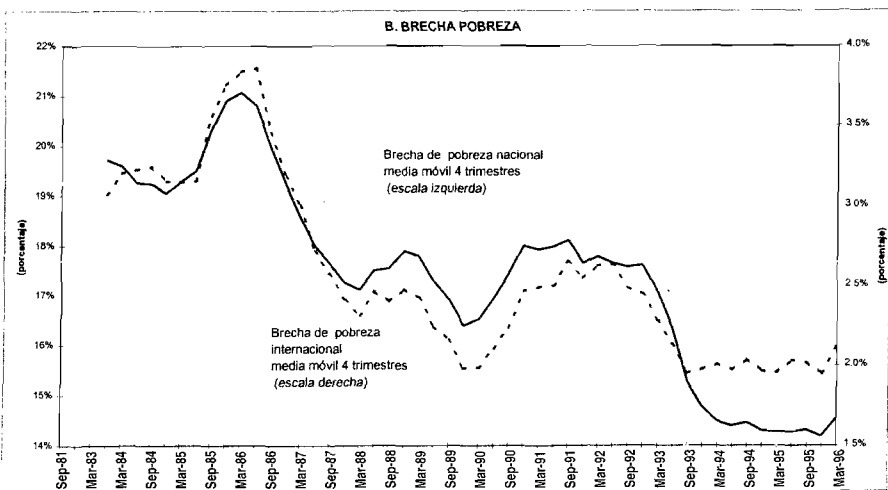
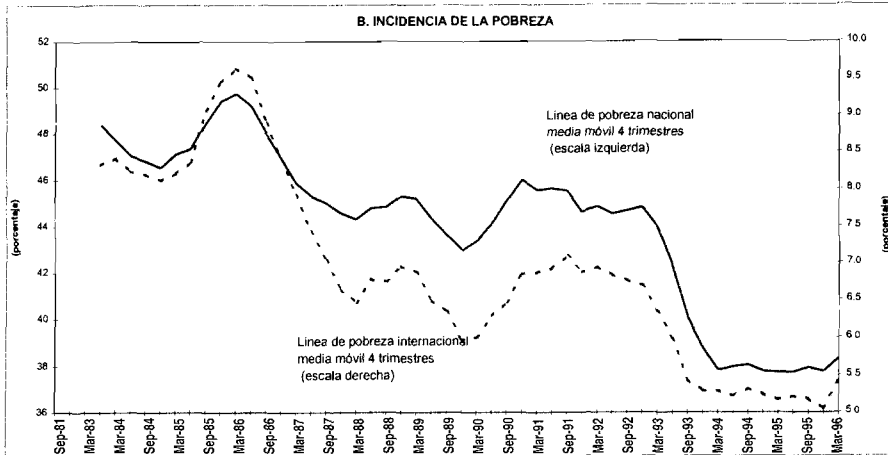
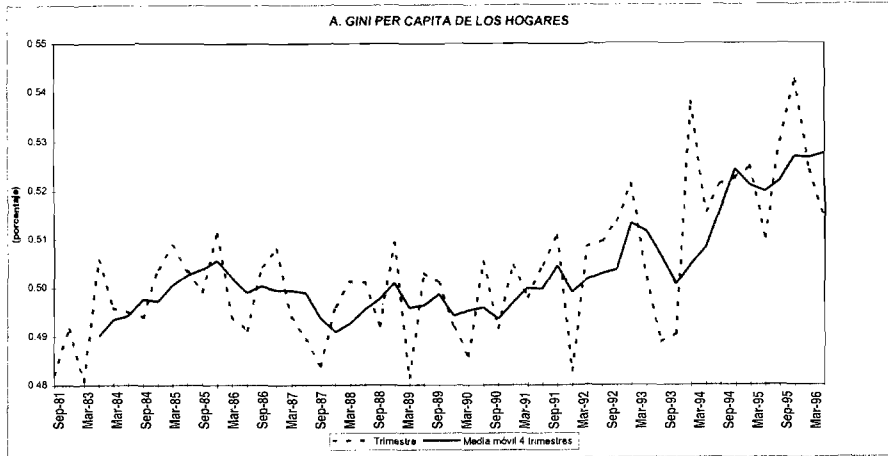
1. Estimaciones por MCO; véanse las definiciones en el texto.

Gráfico 1. Indicadores de desempeño macroeconómico



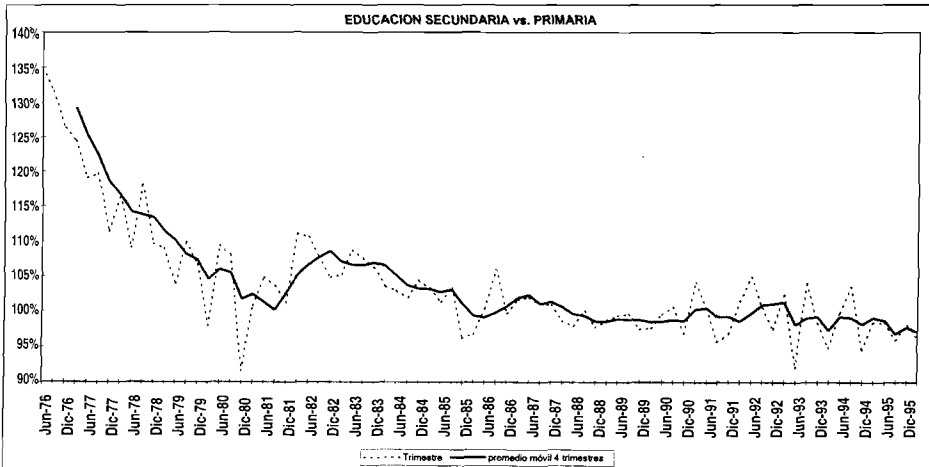
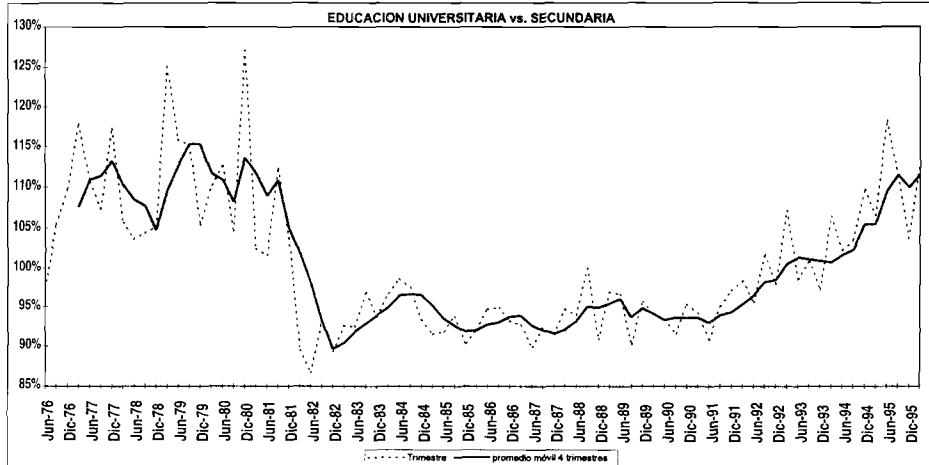
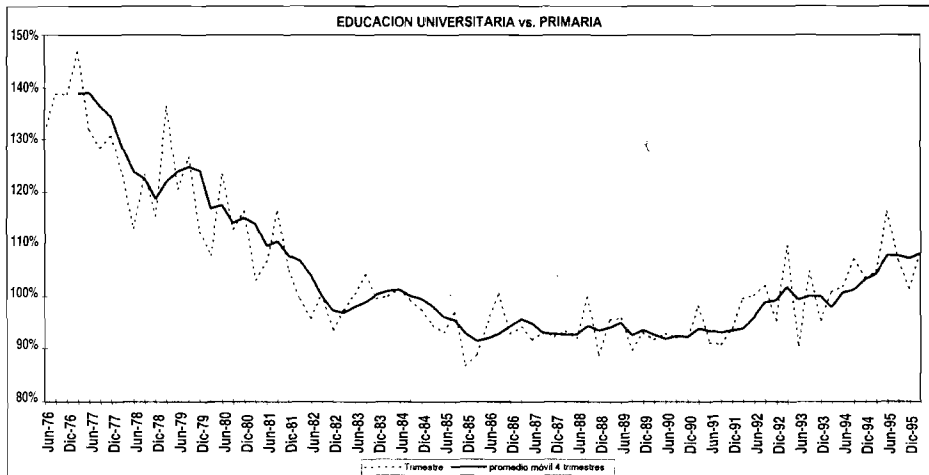
Fuente: Dane. Tasa de cambio real y tasa de interés según Banco de la República. Déficits según Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2. Distribución del ingreso y pobreza en las siete principales ciudades



Fuente: Procesamiento de los autores con base en Encuestas de Hogares del DANE.

Gráfico 3. Salarios relativos por nivel educativo, grandes ciudades
(Índices diciembre de 1988 = 100)



Cuadro 12. Valor de las líneas de pobreza utilizadas (por deciles)
Información por deciles de ingreso per cápita de la unidad de gasto

	EH 1978						EH 1988						EH 1991						EH 1995					
	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10
Valor línea de pobreza Colombia, \$ Colombia																								
Total nacional	1,723	1,723	1,723	1,723	1,723	1,723	14,957	14,957	14,957	14,957	14,957	14,957	33,517	33,517	33,517	33,517	33,517	33,517	73,746	73,746	73,746	73,746	73,746	73,746
Area urbana	1,895	1,895	1,895	1,895	1,895	1,895	16,534	16,534	16,534	16,534	16,534	16,534	37,073	37,073	37,073	37,073	37,073	37,073	81,136	81,136	81,136	81,136	81,136	81,136
Area rural	1,510	1,510	1,510	1,510	1,510	1,510	12,945	12,945	12,945	12,945	12,945	12,945	28,978	28,978	28,978	28,978	28,978	28,978	63,782	63,782	63,782	63,782	63,782	63,782
7 ciudades	2,063	2,063	2,063	2,063	2,063	2,063	17,683	17,683	17,683	17,683	17,683	17,683	39,647	39,647	39,647	39,647	39,647	39,647	88,231	88,231	88,231	88,231	88,231	88,231
Valor línea de pobreza internacional, \$ Colombia																								
Total nacional	738	738	738	738	738	738	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728
Area urbana	738	738	738	738	738	738	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728
Area rural	738	738	738	738	738	738	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728
7 ciudades	738	738	738	738	738	738	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	6,092	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	13,577	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728	29,728

Cuadro 13. Ingresos de la población total por deciles de ingreso per cápita de la U. G. según área y fuente de ingreso. Millones de \$, último cálculo

Información por deciles de ingreso per cápita de la unidad de gasto

	EH 1978						EH 1991						EH 1995					
	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10	TOTAL	1 y 2	3 a 5	6 a 8	9	10
<i>Total nacional</i>	55,434	1,281	5,579	13,342	8,681	26,551	1,522,117	37,780	155,703	347,029	225,238	756,367	4,091,729	100,765	404,759	904,701	593,414	2,088,090
Salarios	26,703	732	3,549	8,324	4,898	9,201	662,125	18,850	97,029	219,110	124,393	202,743	1,911,512	51,291	257,718	560,032	327,253	715,218
Ganancias	21,251	547	1,955	4,398	3,072	11,278	547,443	17,633	51,371	97,166	59,183	322,089	1,374,297	43,631	126,254	249,858	174,669	779,885
Otros	7,480	15	140	745	759	5,821	312,548	1,564	8,740	33,529	42,364	226,351	805,921	6,411	24,261	100,582	93,424	581,241
<i>Area Urbana</i>	37,617	961	4,021	9,127	5,829	17,679	1,020,746	31,308	118,789	248,730	150,201	471,718	3,187,610	86,607	326,123	691,990	445,103	1,637,787
Salarios	19,507	672	2,786	6,208	3,505	6,336	484,820	17,367	79,611	155,853	80,433	151,556	1,455,413	49,304	209,145	427,652	243,800	525,512
Ganancias	11,708	277	1,127	2,297	1,395	6,613	272,333	13,177	33,741	62,034	37,091	126,291	1,042,748	33,726	94,938	175,875	121,879	616,330
Otros	6,402	22	150	699	946	4,584	263,593	1,106	6,725	32,602	33,015	190,146	689,450	4,174	24,593	92,474	80,746	487,462
<i>Area rural</i>	17,816	458	1,880	4,562	2,843	8,074	501,371	11,662	48,474	103,374	65,092	272,769	904,119	30,674	119,527	249,546	144,526	359,845
Salarios	7,196	206	1,101	2,557	1,400	1,932	177,305	4,827	28,879	64,380	35,748	43,471	456,099	13,648	74,083	160,040	81,769	126,559
Ganancias	9,542	250	781	1,954	1,345	5,212	275,110	6,417	18,285	32,582	24,078	193,749	331,549	14,897	40,914	73,000	49,474	153,264
Otros	1,078	4	26	108	118	823	48,955	453	1,816	7,572	5,791	33,323	116,471	2,169	5,262	17,847	13,685	77,508
<i>7 ciudades</i>	26,572	782	2,970	6,697	4,509	11,614	781,419	23,673	90,360	194,368	126,969	346,049	2,461,843	61,961	240,797	527,985	349,204	1,281,897
Salarios	14,722	522	2,043	4,239	2,593	5,325	442,705	15,223	61,218	126,122	75,526	164,617	1,200,407	40,372	156,413	326,109	185,938	491,574
Ganancias	8,659	231	773	1,933	1,497	4,225	242,111	7,858	24,748	54,352	38,351	116,802	918,521	20,188	71,264	162,451	123,350	541,267
Otros	3,191	31	166	542	423	2,029	96,603	681	4,710	14,379	13,210	63,623	342,916	1,777	14,422	41,683	40,449	244,585

8. Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica

Pablo Sauma
Leonardo Garnier

INTRODUCCIÓN

Costa Rica es un país pequeño, con un PIB per cápita que apenas supera los US\$ 2.500, pero con indicadores sociales más cercanos a los de países desarrollados que a los del resto de los países subdesarrollados, fruto del énfasis que durante muchos años se ha puesto en la política social, y de los importantes recursos canalizados hacia su ejecución. En materia económica, el país ha seguido las mismas grandes corrientes que en la última mitad de siglo han seguido la mayoría de los países latinoamericanos, pero introduciéndoles características propias. Como resultado, luego de que hacia los años cincuenta más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza (medida por ingresos), en la actualidad el porcentaje de hogares pobres apenas supera el 20%, uno de los más bajos –sino el más bajo– de América Latina. No es de extrañar, entonces, que aunque en la última década se han implementado, al igual que en la mayoría de los países de la región, programas de cambio estructural, la pobreza se siga reduciendo, a diferencia de lo sucedido en otros de ellos. En este artículo se analiza precisamente la evolución económica y social del país desde la perspectiva de su impacto sobre el nivel de pobreza, pero resaltando las particularidades del modelo de desarrollo costarricense.

LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS RESULTADOS

Para comprender la situación actual de la política social en Costa Rica, es necesario hacer referencia a lo sucedido en años previos. Así, en el análisis de la política social en Costa Rica deben diferenciarse tres etapas: hasta los años cuarenta, durante los años cuarenta y después de esos años.

La atención de las necesidades básicas de la población ha sido una prioridad para los gobernantes costarricenses desde el inicio de la vida independiente (1821). Aunque en la primera etapa la atención se centró en la educación, incluyendo la formación de educadores (Escuela Normal de Heredia –1915–), y en la prestación de algunos servicios de salud, también se hicieron esfuerzos en otras áreas, como lo demuestran la creación del

Ministerio de Trabajo y Previsión Social en 1928, el Instituto Nacional de Seguros en 1926 y el Patronato Nacional de la Infancia en 1930.

No obstante esos esfuerzos, es en la década de los años cuarenta cuando se da un verdadero arranque de la política social, tanto por el fortalecimiento de las acciones en educación y salud, como por la ampliación de las acciones del Estado en nuevas áreas del sector social. Así, se incluye en la Constitución Política un capítulo sobre las Garantías Sociales de los ciudadanos (1942) en el que se hacen explícitos los derechos sociales que antes eran implícitos, y se promulga un Código de Trabajo (1943). Entre las acciones en las áreas de educación y salud resaltan, en este período, la creación de la Universidad de Costa Rica (1940) y de la Caja Costarricense de Seguro Social (1943).

Frente a una creciente corrupción y violación de las libertades electorales, Costa Rica llega al final de la década de los cuarenta envuelta en una guerra civil que, paradójicamente, dio origen a una serie de reformas institucionales, económicas y sociales, que fortalecieron esas políticas sociales y definieron el estilo de desarrollo seguido durante los años siguientes.

Como resultado de estas reformas, entre las que se destaca la abolición del ejército, el Estado pasó a ser el promotor fundamental del desarrollo nacional, asumiendo nuevas funciones económicas y sociales. En materia económica, se inició una transformación productiva que pretendía desarrollar la industria en el marco de un modelo de sustitución de importaciones, complementarios al modelo agro-exportador prevaleciente.

En materia social, el Estado pasa a jugar un papel preponderante. Al respecto se ha señalado que «si algo distingue a la transformación alcanzada por Costa Rica a partir de los años cuarenta fue el papel privilegiado concedido a la cuestión social. Nunca antes en la historia del país se realizó un esfuerzo tan sostenido, sistemático y comprensivo por utilizar al Estado como el principal promotor –directo e indirecto– del desarrollo social»¹.

Se crean entonces una serie de instituciones dedicadas a atender las necesidades de la población, además de que se fortalecen las ya existentes. En términos de programas específicos, resalta el carácter universalista de la ejecución de los mismos, lo cual impregna de una gran equidad al proceso.

1. Garnier, Leonardo y Roberto Hidalgo (1991). «El Estado necesario y la política de desarrollo». En: Garnier, Leonardo; Roberto Hidalgo; Guillermo Monge y Juan Diego Trejos. Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo. San José: Ediciones Guayacán. Pág. 25.

Adicionalmente, se asignan los recursos presupuestarios suficientes para garantizar el logro de los objetivos propuestos.

Durante la década de los cincuenta, mientras se consolidan las reformas, se produce un fortalecimiento en las áreas sociales más tradicionales mediante la creación varias instituciones, entre las que destacan el Consejo Superior de Educación (1951), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1954), y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (1959).

En 1957 se aprueba la Ley Fundamental de Educación, vigente en la actualidad, en la cual se establecen los fines de la educación costarricense, y que se complementa posteriormente con la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública. Estas acciones responden a los cambios propuestos en la Constitución Política de 1949, que define la educación como un derecho de todos los costarricenses, y sienta las bases para el desarrollo de un sistema educativo integral y correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria. Además, establece lo relativo a su financiamiento con fondos públicos.

En 1963 se inicia la reforma de la educación secundaria, orientada principalmente a la ampliación de la cobertura en colegios y liceos. Además, durante la década de los sesenta se continúa la expansión de la primaria (principalmente en área rural), la preescolar y la educación de adultos. El impacto de estas medidas se refleja en los indicadores educativos, que muestran una importante reducción en las tasas de analfabetismo (urbana y rural), aumentos en las tasas de escolarización, así como del número promedio de años de estudio de la población en general, y por ende, una mejoría del nivel educativo de la población económicamente activa (Cuadro 1.1). Sobre este último aspecto, resalta la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (1965), institución pública responsable de la formación para el trabajo.

Durante esa misma década de los sesenta, se profundiza en nuevas áreas mediante la creación de las importantes instituciones en las áreas de agua potable y alcantarillado (1961), desarrollo agrario (1961), rehabilitación de la población con discapacidad (1965), y desarrollo de las comunidades (1967).

La década de los setenta ha sido denominada la «década de oro» de la política social en Costa Rica, pues en ella se hace evidente una mejora significativa en el nivel de vida de la población, resultado tanto de los programas ejecutados en el pasado, como de los nuevos programas, principalmente de ataque a la pobreza, y de la expansión de la política social a las zonas rurales. En este último período sobresale la creación en 1971 del Instituto Mixto de Ayuda Social, para la atención de los problemas de la

pobreza (vivienda, alimentación, etc.), y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en 1974, fondo pionero en América Latina, mediante el cual se financian, entre otros, programas de alimentación complementaria a escolares y otros grupos, de salud rural –incluyendo la construcción de acueductos rurales–, y la asignación de pensiones no contributivas a familias en condición de pobreza.

En el caso de la salud, se delimitan las acciones del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), correspondiéndole al primero lo relativo a la atención primaria de la salud, y a la CCSS lo relativo a los niveles secundario y terciario de atención. En 1973 el Ministerio de Salud comienza a ejecutar el programa de atención primaria de la salud en el área rural, con el objetivo de ampliar la cobertura de la población sin acceso a la red de servicios de salud, y que hasta entonces recibía atención ocasional y limitada mediante el Programa de Unidades Móviles Médicas. Se utiliza inicialmente la infraestructura creada para el control y prevención de la malaria en las décadas pasadas, así como las unidades móviles, y en los años posteriores se construyen un gran número de Puestos y Centros de Salud. En 1976, esa cartera extiende el programa al área urbana. Por su parte, cristaliza la universalización de los servicios de salud prestados por la Caja Costarricense del Seguro Social (Régimen de Enfermedad y Maternidad). Además, se amplía la cobertura en la parte de pensiones de invalidez, vejez y muerte por parte de la misma institución.

En materia educativa se dan importantes avances en educación secundaria, especialmente técnica, y se da también el auge de la educación superior, con la creación de tres universidades y de tres instituciones de educación superior parauniversitaria. Además, se produce un fortalecimiento de las acciones en otros campos, como la nutrición y la población discapacitada.

Llega, entonces, Costa Rica a finales de la década de los años setenta con una importante mejoría en sus indicadores sociales. La crisis económica que, como se verá en la siguiente sección, afectó al país a principios de los años ochenta, provoca en el ámbito social un proceso de empobrecimiento de la población. Sin embargo, aparte del nivel de pobreza, el resto de los indicadores sociales, en general, no tienden a deteriorarse, aunque sí manifiestan un abrupto corte en su tendencia histórica de mejoramiento sostenido, mejoramiento que había mostrado el mayor dinamismo en el decenio previo (Cuadro 1.1).

La ausencia de mecanismos capaces de generar el financiamiento sistemático de la inversión social, llevó a una difícil situación de las finanzas

públicas, que obligó, en el contexto de una crisis fiscal, a reducir significativamente el gasto público, lo cual afectó principalmente al sector social. Las instituciones se vieron obligadas a recortar el presupuesto de los programas que ejecutaban, lo que se tradujo en pérdida de cobertura de algunos de ellos y deterioro en la calidad de muchos. Además, las inversiones se redujeron sustancialmente: se dejaron de construir nuevas edificaciones y de comprar nuevos equipos, e inclusive no se repararon equipos básicos y algunas obras de infraestructura se deterioraron por no recibir el mantenimiento mínimo.

En medio de esa difícil situación que se vivió a principios de los años ochenta, se puso en ejecución un programa de compensación social de emergencia para atender un gran número de familias que habían caído nuevamente en situación de pobreza. El programa consistió básicamente en la entrega de alimentos y ajustes semestrales de los salarios iguales o por encima de los aumentos en el costo de una canasta básica de alimentos, para que se detuviera el deterioro de su poder adquisitivo. Además se incluyó un subprograma de alimentos por trabajo, así como ayudas en el campo de la vivienda y entrega de tierras. El resultado de este programa fue muy satisfactorio.

En los años siguientes, la reactivación económica permitió mejorar las condiciones de empleo y revertir el proceso de empobrecimiento que acompañó el trienio previo. Los indicadores sociales empiezan a mostrar un leve mejoramiento, excepto en el acceso a la educación secundaria, que recibe con rezago el impacto de la crisis en términos de menor cobertura, rendimiento y retención (Cuadro 1.1).

Para estos años, independientemente de los problemas coyunturales, surge el problema de la vivienda como una prioridad que se había mantenido latente y sin atender por mucho tiempo. En 1983 es creado el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, y en 1986 el Banco Hipotecario de la Vivienda. Hacia la misma época, se crea el Bono Familiar de Vivienda como una ayuda a la solución del problema de la vivienda a las familias de menores recursos. Resalta también la búsqueda del mejoramiento de la calidad de la educación, que implica, entre otras cosas, el restablecimiento de las pruebas nacionales como mecanismo de control de calidad, y el desarrollo de un ambicioso programa de informática en escuelas primarias.

En el caso de la salud, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) muestra claros signos de recuperación luego del fuerte ajuste que tuvo que realizar en el marco de la crisis económica; sin embargo, siguen sin ejecutarse importantes inversiones, especialmente en equipo, por las

restricciones financieras que aún se enfrentan. Los programas de atención primaria siguen a cargo del Ministerio de Salud, no obstante la CCSS empieza a ejecutar algunas acciones de atención primaria de la salud (planificación familiar, etc.), y se da una mayor coordinación entre ambas instituciones, que lleva incluso a la consolidación de algunos «establecimientos integrados de salud» (Min. Salud-CCSS). A la luz de la situación sanitaria del país, surge la discusión sobre la necesidad de una reforma del sector.

En agua potable se ejecutan y concluyen importantes proyectos de inversión con recursos externos, y se continúa con la construcción de acueductos rurales.

No obstante la recuperación de los sectores sociales en los años siguientes a la crisis económica, los primeros años de la década de los noventa se caracterizan por intentos de privatización de algunos servicios sociales en manos del Estado, así como por la focalización de los programas sociales, y la ejecución de programas de combate a la pobreza con un marcado carácter asistencial. Estos intentos, sin embargo, no llegan a consolidar un cambio en el enfoque prevaleciente, o sea, el carácter universal y promocional de la mayor parte de los programas sociales.

A pesar del panorama en esos años y de algunos impactos negativos importantes, como la reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas (el dengue), los indicadores sociales tienden a mejorar más claramente en esos casos: la mortalidad infantil inicia nuevamente una etapa de reducciones, y también se observan mejoras leves en el acceso a la escuela y, en particular, se empieza a revertir el descenso en el acceso a la educación secundaria.

En la segunda parte de los noventa se tratan de consolidar reformas en el ámbito de los programas sociales que buscan mejorar la calidad y eficiencia de los mismos y ampliar su cobertura. En el caso de la educación, se ejecutan acciones tendientes a aumentar la cobertura de la educación preescolar y la secundaria, y a mejorar la calidad de la educación pública (que continua atendiendo al 90% de la población estudiantil en el sector formal: preescolar, primaria, secundaria y universitaria), que incluye el fortalecimiento del programa de informática educativa y la enseñanza de una segunda lengua, y se pone especial atención en las escuelas multigrado (rurales) y urbano-marginales. Además se avanza en el aumento de la retención escolar, tanto en primaria como en secundaria. Para dar sostenibilidad a los cambios, se aprueba en 1997 una reforma constitucional tendiente a garantizar como mínimo el 6% del PIB para el financiamiento de la educación.

Cuadro 1.1. Costa Rica: evolución de los principales indicadores sociales, 1950-1995

Indicador	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Salud								
Esperanza de vida al nacer (años)	57,3	63,0	68,1	70,8	73,5	74,7	75,2	75,6
Tasa bruta de natalidad (por mil)	44,8	50,2	33,2	29,5	31,2	32,0	27,4	24,0
Tasa global de fecundidad (hijos)	6,9	7,3	4,9	3,9	3,6	3,7	3,2	2,8
Tasas de mortalidad:								
general (por mil)	11,7	8,6	6,6	4,9	4,1	4,0	3,8	4,2
infantil (por mil)	90,1	67,8	61,5	37,9	19,1	17,6	14,8	13,2
neonatal (por mil)	26,1	23,0	25,2	18,1	11,1	11,2	8,7	8,5
% nacim. con asistencia médica ¹	37,1	56,1	73,6	82,6	91,5	94,7	95,2	97,7
Médicos por 1.000 hab.	0,3	0,3	0,5	0,5	0,7	0,8	1,0	1,1
Camas hospitalarias x 1.000 hab. ²	n.d.	n.d.	4,0	3,8	3,3	2,7	2,3	1,8
Población atendida por programas de atención primaria de la salud: ³ (%)								
Población rural	n.a.	n.a.	n.a.	29,9	53,3	54,3	50,5	50,2 ^a
Población urbana	n.a.	n.a.	n.a.	11,8	63,6	52,9	47,6	38,0 ^a
Población cubierta por REM ⁴ (%)	7,3	15,4	47,1	59,6	75,7	81,3	82,0	86,4
Nutrición								
Nacimientos con bajo peso ⁵ (%)	n.d.	n.d.	n.d.	6,4	6,4	6,6	6,3	6,7
Niños con desnutrición ⁶ (%)	n.d.	n.d.	13,7	12,3	9,0	6,3	n.d.	5,1
Agua potable y saneamiento								
Población con: agua potable ⁷ (%)	n.d.	74,1	n.d.	86,8	n.d.	94,5	92,8	96,7
disposición de excretas ⁸ (%)	n.d.	73,2	n.d.	88,1	n.d.	96,1	98,9	98,5
Educación								
Tasa analfabetismo: ⁹								
Urbana	21,2	14,3	n.d.	10,2	n.d.	6,9	n.d.	n.d.
Rural	8,1	5,2	n.d.	4,4	n.d.	3,1	n.d.	n.d.
Rural	28,5	19,7	n.d.	14,7	n.d.	10,2	n.d.	n.d.
Años promedio de educación ¹⁰	3,1	3,6	n.d.	5,3	n.d.	5,9	6,4	6,8
% de la PEA con educación:								
Primaria completa	n.d.	n.d.	n.d.	27,4	n.d.	31,7	33,4	33,9
Secundaria completa	n.d.	n.d.	n.d.	4,8	n.d.	12,2	13,5	13,4
Universitaria	n.d.	3,7	n.d.	6,7	n.d.	11,2	11,8	14,8
Tasas brutas de escolarización:								
Preescolar	n.d.	12,0	13,1	28,5	39,3	52,9	62,2	73,1
Primaria	n.d.	93,0	111,2	107,1	104,5	99,1	102,6	109,8
I ciclo	n.d.	n.d.	127,8	116,1	113,7	109,8	115,6	120,3
II ciclo	n.d.	n.d.	93,3	98,1	95,4	87,1	88,8	98,9
Secundaria	n.d.	15,0	33,8	52,7	60,9	49,6	50,8	58,9
III ciclo	n.d.	n.d.	44,0	62,2	68,5	54,5	58,3	68,8
Educación diversificada	n.d.	n.d.	19,5	37,4	49,3	42,4	38,2	43,2
Seguridad social								
PEA protegida por RIVM ¹¹ (%)	4,6	14,6	33,2	46,6	51,4	46,0	46,9	49,0

a Los datos corresponden a 1994, antes de que se iniciara la implementación del nuevo modelo de atención (nota 2).

¹ Porcentaje de nacimientos con asistencia médica. Asistencia médica se refiere a partos atendidos por un médico, obstetra o enfermera. La cifra de 1950 corresponde a 1954, año en que el 50,8% de los nacimientos fueron atendidos por partera o comadrona. Para 1960 ese mismo porcentaje se redujo a 35,8%.

² Total de camas hospitalarias, de las cuales más del 95% se ubican en establecimientos públicos (en el período 1970-1995).

³ Se refiere a los programas de atención primaria de la salud ejecutados por el Ministerio de Salud desde mediados de la década de los setenta (Salud Rural -desde 1973- y Salud Comunitaria -desde 1976-). A partir de 1995 se realizan modificaciones al modelo de atención de la salud, incorporándose los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS).

⁴ Régimen de Enfermedad y Maternidad de la Caja Costarricense del Seguro Social.

⁵ Se refiere al porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer (menos de 2.500 gramos) en establecimientos de la Caja Costarricense del Seguro Social (en los que a partir de la década de los ochenta ocurren más del 90% de los nacimientos).

⁶ Se refiere al porcentaje de niños menores de 6 años con desnutrición moderada o severa.

⁷ Incluye cañería y pozo o fuente pública.

⁸ Incluye cloaca, tanque séptico y letrina sanitaria.

⁹ Respecto a la población de 10 años y más.

¹⁰ Para la población de 25 años y más.

¹¹ Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, que es el más grande de los regímenes de pensiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de:

MIDEPLAN (1997). Principales indicadores sociales de Costa Rica. San José: MIDEPLAN, Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES). Documento MIDEPLAN/SIDES N° 2; y Dirección General de Estadística y Censos (varios años): Censos de Población, Encuestas de Hogares, y Estadísticas Vitales.

En salud, se adelanta el proceso de reforma del sector desde una perspectiva más integral, y en 1995 se inicia el cambio del modelo de atención primaria, mediante el establecimiento de los denominados Equipos Básicos de Atención Primaria de la Salud (EBAIS), donde se combina la prevención y la atención comunitaria, con mejores sistemas de referencia al sistema hospitalario.

En vivienda y servicios básicos se continua ayudando a las familias más pobres con los programas de dotación de vivienda mediante el Bono Familiar de Vivienda, y se avanza intensamente en la construcción de acueductos rurales.

En lo que se refiere a los programas específicos de atención a los pobres, se ejecutan nuevos programas y se modifica la ejecución de algunos ya existentes, tratando de reducir su carácter asistencialista y mejorando sus aspectos promocionales.

Es claro entonces, como 15 años más tarde de la crisis, Costa Rica sigue mostrando una situación favorable en cuanto a indicadores de resultado sobre la calidad de vida de su población, comparada con países de igual o mayor poder económico. Ello es particularmente claro en el ámbito de los indicadores asociados principalmente con la provisión de servicios de salud. No se muestra una situación más favorable en el campo a la educación primaria y se manifiesta cierto rezago en cuanto a la educación secundaria.

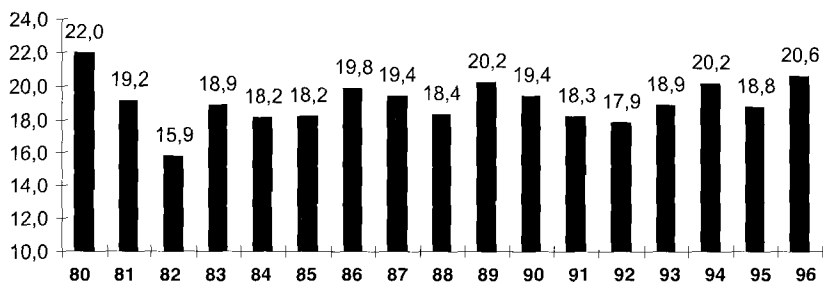
El gasto público social

Definitivamente, la mejoría del nivel de vida de la población que se refleja en los indicadores sociales está asociada al hecho de que las importantes decisiones de política social tomadas en el pasado fueron acompañadas de los recursos financieros necesarios para su implementación. Según estimaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), entre 1975 y 1980, primeros años para los que se dispone de información detallada, el gasto público social creció en términos reales a un ritmo del 8% anual, hasta alcanzar un máximo histórico en el último de ellos. Como porcentaje del PIB, este gasto social pasó de representar un 18,3% en 1975 a un 23,4% en 1980².

Una serie de gasto público social elaborada por la Segunda Vicepresidencia de la República con una metodología similar a la utilizada previamente por MIDEPLAN para el período 1980-1996, y ajustada por los autores para los últimos dos años con datos del Ministerio de Hacienda, agrega elementos importantes para la comprensión de la evolución social

² MIDEPLAN (1987). El gasto público en los sectores sociales. San José: MIDEPLAN, Sistema de Indicadores Sociales (SIS). Documento No. 9.

Gráfico 1.1. Costa Rica: Gasto público social como porcentaje del PIB. 1980-1996



* Para 1995 y 1996 cifras ajustadas según datos del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Segunda Vicepresidencia de la República.

reciente. Así, el gasto público social tuvo una importante caída entre 1981 y 1982, que en términos relativos al PIB significó una reducción del nivel de 22% alcanzado en 1980³, a apenas un 15,9% en 1982. Posteriormente se da una recuperación de este gasto social, pero no se alcanza, respecto al PIB, el nivel de 1980. Lo que es más, solamente con excepción de 1989, 1994 y 1996 en que apenas lo alcanzan, los niveles para los demás años son inferiores al 20% (gráfico 1.1).

Cuando se considera el gasto real total y per cápita, mientras el primero recupera, en términos absolutos, su nivel de 1980 en 1986, el per cápita apenas lo recupera hasta 1994.

En términos sectoriales, la composición del gasto público social varía en el tiempo, no obstante el gasto en salud es el más importante en términos relativos en todo el período. El sector educación es el segundo en importancia, aunque muestra una reducción en su participación relativa respecto a 1980, debido a la menor capacidad del Ministerio de Educación Pública para mantener el gasto real en el período de crisis. Esta situación no se dio con la educación universitaria, que ejerció una importante presión para que no se redujeran sus recursos. Adicionalmente, la tendencia más clara es al incremento sostenido en la participación del sector trabajo y seguridad social, debido especialmente al aumento en el monto y número de las pensiones y jubilaciones con cargo al presupuesto nacional.

A partir de 1996, con los esfuerzos por ampliar la cobertura educativa, ampliar el año escolar de 170 a 200 días, y la introducción masiva de los

3. La diferencia entre las estimaciones para este año (23,4% MIDEPLAN y 22,0% Segunda Vicepresidencia) se debe principalmente a diferencias metodológicas, pues las fuentes de información utilizadas por ambos son básicamente las mismas.

programas de informática y una segunda lengua, el gasto educativo tiende a recuperarse. Adicionalmente, en 1997 se aprueba una reforma constitucional que garantiza a la educación básica un financiamiento no menor al 6% del PIB, por lo que para los próximos años se espera un fuerte incremento en la inversión en educación.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS RESULTADOS

Esta agresiva política social que, a pesar de sus altibajos, logró mantenerse relativamente inalterada a lo largo de los últimos cincuenta años, se produjo en el contexto de un estilo de desarrollo basado en la industria sustitutiva de importaciones, la diversificación de la agricultura tradicional de exportación, la creciente expansión del sector servicios y, en particular, una amplia participación del Estado en las actividades económicas y sociales, en un marco de estabilidad política.

Si bien en los primeros treinta años de este proceso, entre 1948 y 1978, el progreso social se vio acompañado del crecimiento económico, como producto de una serie de desequilibrios internos –agravados por el impacto de variaciones en el entorno internacional–, en los primeros años de la década de los ochenta el país se sumerge en una crisis sin precedentes desde la gran depresión de los años treinta.

El convulso período que se inicia hacia 1979 y que llega hasta la actualidad puede dividirse con fines analíticos en tres períodos con características particulares. Obviamente, esta división implica elementos de arbitrariedad y, aunque existe cierto consenso, subsisten divergencias acerca no sólo de las características de cada período sino también de los años utilizados como puntos de quiebre entre cada situación. El primer trienio (1980/82) comprende el período de crisis económica o ajuste no planeado. El trienio siguiente (1983/85) encierra los principales esfuerzos por estabilizar la economía a través de un ajuste macroeconómico con características expansivas. La década siguiente (1986/95), corresponde a aquel lapso en el que se dio la mayor importancia a la implantación de un nuevo modelo económico, sobresaliendo dos etapas: el quinquenio 1986/90 en que se pone el énfasis en la liberalización de las políticas comerciales, y en particular en la promoción del sector exportador, y el siguiente, 1991/95 en que se prosigue con esa liberalización, pero se enfatiza en la reforma fiscal del Estado, en un contexto en el que las crisis fiscales recurrentes, agravadas ahora por la deuda interna, plantean limitaciones adicionales. Es claro que las políticas y el interés por la estabilización se mantienen con distinta intensidad en todos los años a partir de 1982, como también lo es que medidas tendientes a provocar un cambio en la estructura productiva y comercial se pueden encontrar en años anteriores a 1986. La separación

propuesta busca tan sólo destacar aquellos años donde predomina un objetivo sobre los demás problemas particulares.

El ajuste no planeado: la crisis económica (1980/82)

Distintos factores concluyen en la crisis económica que se torna visible a partir de 1979 y que alcanza su mayor intensidad en 1982. En primer lugar, los desequilibrios internos de un esquema de desarrollo en el que el consumo interno y el gasto fiscal superaban sistemáticamente la capacidad exportadora y los ingresos fiscales, había llevado tanto a una pérdida del dinamismo como a un estrangulamiento que se refleja tanto en los desbalances externos como en los fiscales.

Entre las causas externas sobresale el deterioro de los términos de intercambio, ya que luego de un lento proceso de deterioro (período 1950-1979), caen abruptamente en dos años (Cuadro 2.1); la recesión internacional que estanca las exportaciones en 1981 y las reduce significativamente en 1982; el comportamiento del sistema financiero internacional que, luego de una disposición para asumir riesgos crecientes en Costa Rica, limita la disponibilidad de recursos y eleva las tasas de interés que desembocan en la crisis de la deuda; y la crisis económica y política centroamericana que comprime el comercio y la inversión extranjera y local.

En el ámbito local, la difícil situación externa no tuvo como contrapartida una política económica oportuna y coherente, lo que aceleró la crisis y amplificó sus consecuencias. Se buscó evadir el ajuste a través del financiamiento externo e interno cada vez más oneroso. Con ello se aceleró la inflación y se perdió el control sobre instrumentos de política claves como el tipo de cambio y la tasa de interés. En julio de 1981 el país declaró la moratoria de la deuda externa, interrumpiendo los flujos de financiamiento y rompiendo las relaciones con los organismos financieros internacionales.

Los efectos macroeconómicos y sociales de ese ajuste no planeado ni dirigido se resumen en una caída en dos años del 10% del PIB per cápita y del 20% en el consumo privado per cápita, una duplicación en las tasas de desempleo abierto y subempleo en 1982, y una pérdida del poder adquisitivo de los salarios del orden del 10% anual en promedio para los años del período. Los precios se duplicaron y el tipo de cambio aumentó en más de tres veces en todo este período (Cuadro 2.1).

El ajuste expansivo: estabilización y reactivación (1983/85)

En mayo de 1982 se produce un cambio de gobierno, y la nueva administración tiene como prioridad restablecer la estabilidad económica e iniciar el proceso de recuperación del sector. Para ello ejecuta un programa de estabilización caracterizado por un ajuste expansivo de tipo heterodoxo. Con él se buscaba reducir los desequilibrios financieros sin contraer más la

Cuadro 2.1. Costa Rica: Evolución de los principales indicadores económicos. 1950-1995

Indicador	1950/79	1980/82	1983/85	1986/95		
				1986/95	1986/90	1991/95
Producción y acumulación						
PIB real (% variación ¹)	6,1	-2,9	3,9	4,6	4,6	4,6
PIB sectorial/PIB total ² (promedio ³)						
Agropecuario	26,9a/	21,8	20,7	17,2	18,0	16,4
Industrial ⁴	16,3a/	19,3	22,1	20,1	20,7	19,5
Servicios ⁵	56,8a/	58,9	57,2	62,7	61,3	64,1
Inversión real ⁶ (% variación ¹)	9,5	-20,7	13,3	7,1	9,7	4,5
Ingreso y consumo						
PIB real per cápita (% variación ¹)	2,7	-5,8	0,9	2,1	1,9	2,3
Consumo privado per cápita (% var. ¹)	2,8	-9,4	2,7	1,4	1,4	1,5
Salario medio real (% de variación ¹)	n.d.	-10,7	7,6	2,9	3,4	2,4
Salario mínimo real ⁷ (% variación ¹)	2,0 ^b	-5,5	7,9	0,0	-0,6	0,7
Empleo y desempleo						
Población ocupada (% de variación ¹)	3,6 ^c	1,9	2,9	3,5	4,3	2,8
% ocupados en agricultura (prom. ³)	45,6 ^{c,d}	28,3	27,7	25,0	27,0	23,0
% de asalariados (promedio ³)	69,2 ^c	75,2	76,1	72,3	72,2	72,3
Tasa desempleo abierto (promedio ³)	6,1 ^c	8,0	7,9	4,9	5,1	4,6
Precios						
Al consumidor (% variación ¹⁸ /)	3,0 ^e	54,9	13,0	18,8	18,9	18,8
Tipo de cambio ⁹ (% variación ¹)	1,6	110,9	10,2	14,0	14,1	14,0
Términos intercambio ¹⁰ (% variac. ¹)	-0,5	-4,8	3,3	0,3	-1,4	2,1
Comercio internacional						
Exportaciones ¹¹ (% variación ¹)	8,8	0,4	2,0	10,3	11,2	9,5
Exportaciones PIB (promedio ³)	25,8	38,3	33,7	36,3	33,2	39,4
Importaciones ¹¹ (% variación ¹)	8,3	-16,0	10,8	10,4	12,3	8,4
Importaciones PIB (promedio ³)	31,2	42,4	34,4	39,5	36,4	42,7
Apertura externa ¹² (promedio ³)	57,0	80,7	68,1	75,9	69,6	82,2
Desequilibrios globales						
Déficit fiscal ¹³ /PIB (promedio ³)	2,6	6,4	3,1	3,5	3,4	3,7
Déficit comercial ¹⁴ /PIB (promedio ³)	5,9	6,7	3,1	5,7	4,8	6,6

a Al desagregar más este período se visualizan cambios importantes. Separando por décadas, la producción agrícola pasa de un promedio de 35,9% en la década de los cincuenta, a uno de 24,3% en la siguiente y de 20,4% en la de los setenta. En el caso de la industrial, las cifras son 13,5%, 16,1% y 19,3% respectivamente, y en el de los servicios, 50,6%, 59,6% y 60,3%, respectivamente.

b Corresponde al período 1970-1979. Desagregando este período, entre 1970 y 1975 los salarios mínimos reales decrecieron a una tasa promedio anual de -1,3%, pero en los años siguientes, hasta 1979, crecieron a una tasa promedio de 6,0% anual.

c Estimado con los censos de población de 1950, 1963 y 1973, y las encuestas de hogares de 1976-1979.

d Según el censo de población de 1950, el 57% de los ocupados se ubicaban en este sector, para 1963 se redujo a 49,7%, y para 1973 a 38,2%. Por su parte, las encuestas de hogares de 1976-1979 muestran un promedio de 31,6%.

1 Porcentaje de variación promedio para el período.

2 A partir de las cifras nominales.

3 Promedio para el período.

4 Incluye industria manufacturera y explotación de minas y canteras.

5 Incluye el resto de las actividades productivas contempladas en la medición del PIB.

6 Formación bruta de capital fijo en términos reales.

7 Estimado a partir del índice de salarios mínimos (promedio anual) deflactado con el IPC (promedio anual).

e Excluyendo 1973-1975. Incluyendo esos años la inflación promedio para el período sería 5,0%. Además se presentan diferencias entre la década de los años setenta y las previas, pues mientras la inflación promedio de 1950 a 1969 fue de 1,9%, la de 1970 a 1979 fue de 11,0% (6,2% excluyendo 1973-1975).

8 Variación diciembre-diciembre.

9 Tipo de cambio utilizado en las cuentas monetarias. Variaciones diciembre-diciembre.

10 Relación entre los precios de las exportaciones y los de las importaciones.

11 De bienes y servicios. En términos reales.

12 La apertura externa se mide como el porcentaje que representan las exportaciones y las importaciones (sumadas) respecto al PIB.

13 Déficit financiero del Gobierno Central.

14 Exportaciones FOB menos Importaciones CIF.

Fuente: Elaboración propia a partir de:

MIDEPLAN (1994). Costa Rica en cifras. 1950-1992. San José: MIDEPLAN; MIDEPLAN (1997). Principales indicadores económicos de Costa Rica. San José: MIDEPLAN, Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES). Documento MIDEPLAN/SIDES N° 3; Dirección General de Estadística y Censos; Banco Central de Costa Rica.

demanda interna y establecer mecanismos de compensación social para aliviar los costos de la crisis y del ajuste posterior.

En el ámbito de desequilibrio externo, la fuerte devaluación que se produjo durante la crisis había contribuido prácticamente a eliminar el déficit comercial para 1982, los problemas giraban en torno al control del tipo de cambio y al enfrentamiento de la deuda externa. El mercado cambiario, fuente importante de inestabilidad económica por los movimientos especulativos y la fuga de capital, fue controlado durante la segunda mitad de 1982 con la asignación legal del monopolio de las transacciones en dólares al Banco Central (y con la participación de los bancos comerciales como sus agentes). A partir de ahí se inició un proceso de unificación y estabilización del mercado cambiario. Lo primero se logró a finales de 1983, cuando se completó el traslado de las transacciones que se llevan a cabo en los mercados libres, intercambio y oficial hacia el tipo de cambio interbancario. Lo segundo, institucionalizando una política de minidevaluaciones orientada a mantener la paridad del poder de compra del colón y a acumular divisas.

Con relación a la deuda externa, el restablecimiento de las relaciones con los organismos financieros internacionales fue la prioridad. En julio de 1982 se restablece el pago del servicio de la deuda externa cuando el gobierno decide unilateralmente cancelar mensualmente entre US\$6 y US\$10 millones de los intereses, de acuerdo con las disponibilidades de caja. En diciembre de este año se firma un acuerdo de Contingencia con el FMI y en enero de 1983 se lleva a cabo la primera negociación con el Club de París. Ese año se restablecen las negociaciones con la banca comercial y se logran acuerdos iniciales, que si bien no significaron una solución a largo plazo, sí constituían un avance importante en el proceso de estabilización. Un ajuste expansivo no era posible sin contar con apoyo financiero externo adicional.

El desequilibrio interno se enfrentó con una política fiscal y monetaria restrictiva. El déficit fiscal se atacó fundamentalmente aumentando los ingresos fiscales, incrementando inicialmente las tarifas de los bienes y servicios públicos y ciertos impuestos indirectos, y a partir de 1983 con la aprobación de una reforma tributaria que aumentaba, entre otros, algunos impuestos directos. El incremento de los ingresos permitió reducir el déficit consolidado del sector público y reorientar el crédito hacia el sector privado para estimular la reactivación. Simultáneamente se controló la tasa de interés y se llevó paulatinamente hacia un valor real positivo.

Cabe señalar que con esto se logró también apuntalar algunas instituciones que prestan servicios sociales, en particular los de salud, y

financiar, como se mencionó, un agresivo plan de compensación social (1982/83), que fue acompañado de un programa de salvamento de empresas que buscaba proteger fuentes de empleo y les permitía reestructurar sus deudas en el sistema bancario.

Lograda una parte importante de la estabilidad, empieza a ganar énfasis el objetivo de reactivación. Ello se da en el marco de un menor consenso sobre la dirección, mayores presiones sociales y un fortalecimiento de la condicionalidad cruzada entre la USAID, el FMI y el BM, presionando por una aceleración del proceso de ajuste y por una orientación más liberal. A pesar de las dificultades para conciliar el mantenimiento de la estabilidad con la reactivación económica, importantes medidas de política económica de orientación a mediano plazo se aprueban entre 1984 y 1985.

En 1984 se aprueba la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público que estableció limitaciones al crecimiento del gasto y el empleo público y creó las condiciones legales para vender o liquidar ciertas empresas estatales. Creó también el «contrato de exportación», como un instrumento jurídico que unifica los distintos sistemas de incentivos a las exportaciones, aumentándolos y permitiéndose una mayor eficiencia en su administración.

En 1985 se firma el Primer Préstamo de Ajuste Estructural (PAE I) con el Banco Mundial por US\$ 80 millones. Éste rigió durante 1986 y 1987 y con él se fortaleció la programación de la inversión pública y se apoyó la política de apertura comercial con una rebaja en el arancel. Adicionalmente, se aprobó en 1985 la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, para fomentar la industria turística en el país. Como resultado de los beneficios otorgados por esta ley, y por circunstancias particulares que se dieron en los años siguientes, el sector turismo pasó a convertirse en un importante agente dinamizador de la economía.

Entre 1983 y 1985 el aparato productivo se reactiva creciendo a una tasa promedio cercana al 4%. Con ello se acelera la generación de empleo y se logra una recuperación importante del poder adquisitivo de los salarios. Esto permite que la demanda interna juegue un papel importante en la expansión de la producción y en el alivio de los costos de ajuste, sin dar al traste con los esfuerzos estabilizadores (Cuadro 2.1). Varias razones explican estos resultados. En primer lugar, durante la crisis se habían producido ya ajustes significativos; en segundo lugar, se contó con amplio apoyo político interno; finalmente, la situación política y económica centroamericana posibilitó un amplio apoyo externo, especialmente del gobierno norteamericano, que fue canalizado hacia ayuda financiera más que militar. Esta estrategia, si bien exitosa en el corto plazo, no era sostenible.

El ajuste estructural (1986/1995)

La promoción del sector exportador (1986/1989)

Con las medidas de mediano plazo tomadas previamente y con el cambio de administración en mayo de 1986, se consolidan los esfuerzos por desarrollar un modelo de crecimiento basado en la expansión de las exportaciones y en particular de aquéllas dirigidas a mercados fuera del área centroamericana. Como el objetivo era combinar la estabilidad económica con un crecimiento liderado por la expansión de la demanda externa, se buscó restringir la demanda interna para que creciera en forma subordinada a la expansión de las exportaciones. Ello se logró mediante un aumento del tipo de cambio real y la aplicación de una política salarial más cautelosa. Esto último significó sustituir, en forma concertada con las organizaciones laborales, la política de salarios reales crecientes por una de salarios reales constantes. Con ello, los trabajadores renunciaban a recuperar plenamente el poder adquisitivo que sus salarios tenían antes de la crisis.

En el frente externo, la renegociación de la deuda siguió recibiendo la más alta prioridad. Su servicio se readecúa a la capacidad de pago del país y la programación macroeconómica se ajustó para permitir un crecimiento cercano al 4% anual. Al final del período se firmó un exitoso acuerdo de recompra del 70% de la deuda comercial a un 16% de su valor facial. Estas negociaciones obligaron a mantener, vigentes o en negociación, convenios con el FMI, el BM y la USAID y a propiciar recursos externos adicionales. Aunque los recursos de la USAID se redujeron gradualmente, siguieron jugando un papel fundamental. En 1988 se firma el Segundo Préstamo de Ajuste Estructural (PAE II) cuyos recursos (\$ 200 millones) se empiezan a desembolsar en 1989.

En el frente interno, se siguió reduciendo el déficit fiscal, hasta llegar en 1988 prácticamente a un equilibrio en el sector público no financiero. Por el lado de los ingresos, se introdujeron reformas al sistema tributario para gravar más la riqueza y el consumo, y menos la producción y el comercio exterior. Por el lado del gasto, su control se centró en una política salarial restrictiva, en el mantenimiento del nivel de empleo y en la contención de la inversión pública. Además, se buscó mejorar la eficiencia en la ejecución de las instituciones en general, y de las prestatarias de servicios sociales en particular.

En el campo monetario y crediticio, la política continuó centrándose en el mantenimiento de la estabilidad. La política crediticia se orientó a permitir un mayor margen de operación a los mercados y propiciar la competencia a los bancos estatales por parte de los intermediarios privados. En 1988 se

aprobó la Ley de Modernización Bancaria, que permitió una mayor supervisión y regulación de los intermediarios financieros privados y la liberalización a los bancos comerciales estatales de muchas de las restricciones impuestas por las leyes existentes.

En el campo comercial, se siguió con un programa de reducción arancelaria gradual. Se establecieron tres años para alcanzar un arancel máximo de 40% sobre bienes de consumo y de 20% sobre insumos y bienes de capital. En el caso de textiles se aprobó un ajuste más lento en 5 años. La acelerada expansión de las exportaciones no tradicionales hizo evidente que había deficiencias importantes en el sistema de incentivos (contrato de exportación y certificado de abono tributario): un elevado costo fiscal, una alta concentración de los incentivos en pocas empresas y un estímulo al componente importado de las exportaciones.

La definición de las políticas agropecuarias fue uno de los campos más polémicos en este período, tanto al interior del gobierno como entre éste y los organismos internacionales. Los productos tradicionales de exportación (café y banano) recibieron reducciones en los impuestos de exportación. A través de la Ley de Fomento al Desarrollo Agropecuario (1988) se realizó una readecuación generalizada de deudas, que si bien daba mejores condiciones a los pequeños productores, incluyó también a los más grandes, con las consecuencias esperadas en términos de eficiencia y equidad. Con respecto a los granos básicos, se instauró una política de precios orientada a aproximar gradualmente los precios internos a los precios internacionales. Ello implicó la eliminación de subsidios a los consumidores y a los productores y la salida parcial del Estado de la comercialización.

Los resultados de estas políticas pueden catalogarse de exitosos en términos del crecimiento de la producción (por encima del 4% anual) y de las exportaciones no tradicionales (27% anual). El empleo siguió mejorando, aunque al costo de un freno en el crecimiento de los salarios reales (Cuadro 2.1). Aunque el comportamiento de las exportaciones y de la inversión ofrecen indicios de un crecimiento sostenido, para 1990 se presentan de nuevo importantes desequilibrios en la balanza comercial y en las finanzas públicas. El turismo muestra tasas de crecimiento muy elevadas, especialmente en los últimos años del período.

La reforma fiscal del Estado (1991/1995)

En el primer quinquenio de los años noventa las exportaciones, principalmente las no tradicionales, y el turismo, aparecen como los elementos más dinámicos de la economía, aunque también hay una importante expansión de los servicios. No obstante el manejo de la política económica para controlar el déficit fiscal en el corto plazo, éste

aparece como principal impedimento al logro de un proceso estable de crecimiento económico.

La tasa de crecimiento promedio del quinquenio es similar a la del período anterior (4,6% –Cuadro 2.1–), aunque las variaciones fueron mucho mayores que las del mismo período anterior. Esta situación se repite en la mayoría de los indicadores económicos (inflación, desempleo, tipo de cambio, etc.), demostrando cómo esta primera parte de los noventa ha sido una época de ajustes bruscos, donde períodos de relativa estabilidad cambian rápidamente por períodos de fuertes ajustes.

El problema recurrente del déficit fiscal se origina en varios aspectos. Por una parte, el proceso de apertura que fue acompañado tanto de incentivos como de una importante reducción arancelaria, impone un peso fiscal que no encuentra compensación adecuada en nuevos ingresos, ya que son los sectores más dinámicos los que se estimulan fiscalmente. El conflicto fiscal se agudiza con el crecimiento explosivo de las pensiones con cargo al presupuesto público, resultado de dadivosos ajustes a los regímenes realizados en los años previos. Además, el ciclo político electoral contribuye a mantener la inestabilidad fiscal, generando un comportamiento austero en los primeros dos años de cada administración, para dar luego paso a un comportamiento de corte más bien populista, de cara a la nueva elección, lo que obliga al nuevo gobierno a tomar, de entrada, fuertes medidas para controlar el déficit fiscal. Adicionalmente, como resultado del proceso de pacificación en América Central, de la caída del bloque soviético y el final de la Guerra Fría, se redujo significativamente el flujo de donaciones externas que llegaban al país.

Ante esa situación, se intentó implantar algunos ajustes tanto por el lado de los gastos como de los ingresos. Sin embargo, éstos no fueron lo suficientemente profundos como para garantizar una solución permanente al problema. En los primeros años de la década se hizo énfasis en la reducción del empleo público. Si bien es cierto se avanzó en el cierre o privatización de algunas empresas públicas y hubo un congelamiento del empleo público, no se logró reducir el mismo. De igual forma, se trató de reformar los regímenes de pensiones y los incentivos a las exportaciones (certificados de abono tributario), pero sin llegar a cambios significativos.

Al no obtenerse resultados concretos en términos de reducción de gastos o aumento de ingresos, se procedió a aumentar el endeudamiento interno, lo cual acarreó una serie de consecuencias importantes –principalmente el aumento en las tasas de interés–, pues el gobierno debió ofrecer intereses muy atractivos para lograr colocar la gran cantidad de títulos de deuda que le permitía satisfacer sus requerimientos. Este aumento en las tasas de interés incidió

negativamente en la inversión y la producción, aunque dado el contexto internacional de principios de los noventa también provocó la entrada importante de capitales privados de corto plazo, conocidos como «capital golondrina», que permitieron expandir la economía artificialmente en 1993, sin un aumento correspondiente del ahorro interno o de la formación de capital.

Desde mediados de 1994 se propone una serie de medidas tendientes a garantizar una solución permanente al problema fiscal, las cuales sólo logran concretarse hacia finales de 1995. Entre otras, se destacan los cambios profundos a los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto, el aumento de algunos impuestos y el establecimiento del delito fiscal, así como la continuación del proceso de reforma del Estado, cuyo énfasis, sin embargo, se concentra en buscar aumentar la eficiencia de las instituciones públicas, más que en eliminarlas, si bien se cierran algunas y se reducen otras. Dado su carácter, muchas de las medidas tomadas no rindieron frutos inmediatamente, sino que lo harán hasta el quinquenio siguiente.

Finalmente, se empieza a articular una mayor integración entre la política económica y la política social, conforme el énfasis en la apertura comercial y la promoción de exportaciones va dando paso a una política de promoción y atracción de inversiones de niveles crecientes de sofisticación, cuya rentabilidad no dependa de manera tan estrecha del uso extensivo de los recursos humanos y naturales del país, sino de un uso más productivo de los mismos, que incorpore de manera creciente la inversión educativa a la competitividad de dichas inversiones. Así como el café jugó un papel fundamental en el desarrollo social de la Costa Rica del siglo pasado, y la cooperativización del café junto con la industrialización sustitutiva fueron la base para el surgimiento de la clase media costarricense a mediados de este siglo, se busca, a finales del siglo, generar una nueva sinergia entre el potencial de los recursos humanos y naturales y el surgimiento de nuevos sectores productivos, de manera que se logre superar el desequilibrio externo y fiscal que dio al traste, a fines de los setenta, con la década de oro del desarrollo social costarricense. La sostenibilidad de una política social agresiva, y de carácter universalista, supone no sólo una elevada capacidad productiva, sino la existencia de mecanismos adecuados para financiar esa política social, tanto en lo que refiere a la política de ingresos, como en lo que refiere al gasto social propiamente dicho.

LA POBREZA EN COSTA RICA: VISIÓN DE LARGO PLAZO

A la luz de los aspectos económicos y sociales señalados en las secciones previas, y con una perspectiva de largo plazo, es posible conocer la evolución de la pobreza en Costa Rica. Para ello se utilizan datos publicados por diferentes fuentes.

Así, la primera estimación de pobreza disponible fue realizada para 1961, y señala una incidencia de la pobreza a nivel de hogares del orden del 50,3%⁴.

Para 1971, 1977, 1983 y 1986 se tienen estimaciones provenientes de encuestas de ingresos, que arrojan los siguientes niveles de incidencia de la pobreza a nivel de hogares: 29,4% en 1971, 18,5% en 1977, de 35,8% en 1983 y de 21,5% en 1986⁵.

Para 1987-1996 se consideran los niveles de pobreza estimados por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) utilizando las líneas de pobreza elaboradas a partir de la nueva Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el ajuste metodológico al que se hace referencia en la próxima sección, y publicados por la misma DGEC⁶.

Adicionalmente, para los años 1980-1994 se muestra una estimación de pobreza realizada por Céspedes y Jiménez⁷, utilizando solamente el ingreso primario de los hogares (salarios y renta empresarial) medido por la encuestas de hogares y las líneas de pobreza estimadas a partir de la CBA anteriormente utilizada por la DGEC.

En el Gráfico 3.1 se presentan los datos que muestran una clara idea de la evolución de la pobreza en el país. Lo primero que resalta del análisis de dicha información es el acelerado proceso de reducción de la pobreza en Costa Rica entre 1961 y 1979/80, pasando de cerca de un 50% de la población a alrededor de un 20%, el cual no es extraño a la luz de los acontecimientos económicos y sociales referidos en las secciones previas. Así, el período 1950-

4. Piñera, Sebastián (1978). *¿Cómo medir el progreso de los países?*. Santiago de Chile: CEPAL. Mimeografiado.

5. Específicamente la Encuesta de Ingreso y Consumo de 1971, realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE/UCR), la Encuesta de Ocupación e Ingresos de 1977, realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Estadística y Censos; la Encuesta de Gasto Público Social de 1983 y la Encuesta sobre Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses de 1986, realizadas por el IICE/UCR. Vale anotar que a partir de las mismas fuentes de información aquí utilizadas se han realizado otras estimaciones de pobreza, las cuales arrojan resultados diferentes, tanto por el hecho de que se realizan a partir de diferentes métodos de estimación (líneas de pobreza u otros), como correcciones diferentes en el ingreso. Las estimaciones aquí incluidas fueron tomadas de: IICE (1988). *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Informe final. Inédito.

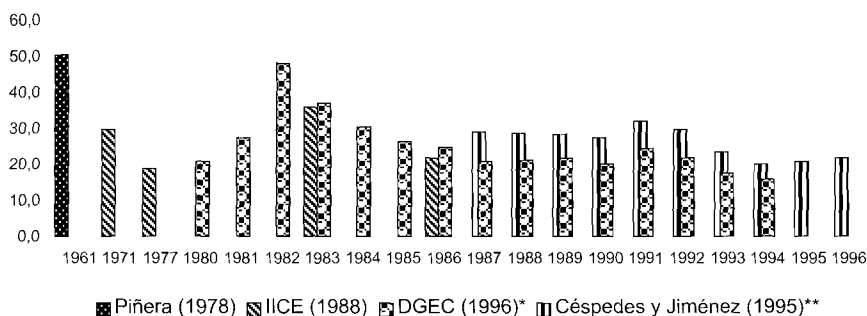
6. Dirección General de Estadística y Censos (1996). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996*. San José: Dirección General de Estadística y Censos.

7. Céspedes, Víctor Hugo y Jiménez Ronulfo (1995). *La pobreza en Costa Rica: concepto, medición, evolución*. San José: Academia de Centroamérica. Estudios N° 11.

1979 se caracteriza en lo económico por sus elevadas tasas de crecimiento de la producción (6,1% anual) y el empleo (3,6% anual), baja inflación (3,0% anual), estabilidad cambiaria y bajos niveles de desempleo, así como consumo privado y salarios crecientes en términos reales, en un mercado de trabajo bastante desarrollado (Cuadro 2.1). En lo social, por su parte, gracias a las importantes decisiones tomadas y a las acciones emprendidas con adecuados recursos presupuestarios, se produce un mejoramiento en el nivel educativo de la población en general, pero en especial de la fuerza de trabajo, así como también de su salud. Esta última situación se refleja en los indicadores respectivos (aumento en la esperanza de vida al nacer, reducción en la mortalidad infantil, aumento en el porcentaje de población con agua potable, etc.) (Cuadro 1.1).

Ese proceso de mejoramiento del bienestar de la población se ve afectado por la crisis económica de principios de los ochenta, que se traduce en una caída de la producción real, un aumento en la inflación y el desempleo, con una importante reducción de los salarios reales, y en general, del consumo privado per cápita. La pobreza aumenta significativamente, alcanzando los niveles de más de una década atrás. Como se ha señalado, la crisis económica también afecta la ejecución de los programas sociales, lo cual desacelera la mejoría de los indicadores sociales en general.

Gráfico 1.3. Costa Rica: Evolución de la incidencia pobreza en el largo plazo según diferentes estimaciones. 1961, 1971, 1977, 1980-1996



* Utilizando las nuevas líneas de pobreza.

** Utilizando solamente el ingreso primario –salarios más renta empresarial– y las líneas de pobreza anteriores según la DGEC.

Fuente: Piñera (1978), IICE (1988), Céspedes y Jiménez (1995) y DGEC (1996).

Entre 1983 y 1986/87 la incidencia de la pobreza se reduce nuevamente, acercándose a los niveles previos a la crisis, resultado tanto de las políticas de estabilización y reactivación económica ejecutadas, como también de los programas de compensación social, incluyendo el manejo de la política salarial.

Posteriormente, entre 1986/87 y 1990, el ritmo de reducción de la pobreza disminuye, aunque siempre se presenta, situación que, como se verá con mayor detalle en las secciones siguientes, está relacionada con las tasas de crecimiento económico positivas, los bajos niveles de desempleo y la estabilidad de los salarios reales que se dieron en el período. En 1991 hay un importante aumento en el nivel de la pobreza, relacionado principalmente con la crisis económica del momento. A partir de 1992, se inicia un nuevo proceso de reducción hasta 1994. En 1995 y 1996 se presenta un leve repunte en la incidencia de ese fenómeno. No obstante estas fluctuaciones temporales, hay para los años 1986/87-1996 una clara tendencia a la reducción de la pobreza sobre la que, como se ha indicado, se profundizará en las secciones siguientes.

Considerando la totalidad del período para el cual se dispone información, es claro que en los últimos cuarenta años el país ha tenido y continúa teniendo éxito en la reducción de la pobreza, y que más allá de los aumentos coyunturales, hay una marcada tendencia a la disminución de la misma. Ahora bien, esta situación no ha sido fortuita: está relacionada tanto con el desempeño económico –que se tradujo en tasas de crecimiento de la producción y el empleo positivas, en bajos niveles de desempleo y en salarios crecientes–, como con un adecuado manejo de la política social y una adecuada asignación de recursos para su ejecución.

LAS ESTIMACIONES DE POBREZA PARA EL PERÍODO 1987-1996

En esta sección se muestran diferentes estimaciones de pobreza en Costa Rica en el período de estudio, obtenidas a partir de encuestas de hogares y utilizando el método de las líneas de pobreza.

Las Encuestas de Hogares son realizadas anualmente por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) desde 1976⁸. No obstante la larga serie disponible, hay problemas de comparabilidad en el tiempo por la forma como ha cambiado la medición de los ingresos en el tiempo, pues los conceptos de ingreso considerados han sido los siguientes (todos referidos a ingreso en efectivo, sin incluir valoraciones de ingreso en especie): de 1976 a 1978 sueldos y salarios; de 1979 a 1986 sueldos y salarios más renta empresarial; de 1987 a 1990 los anteriores más transferencias (pensiones y jubilaciones, subsidios, becas y otras transferencias en dinero), y a partir de 1991 se incorporan los ingresos de capital (intereses, alquileres y otras rentas de la propiedad). Adicionalmente, en el caso de sueldos y salarios hubo una modificación en la definición a partir de 1987, lo que sugiere que para lograr

8. Antes de 1987 se denominaban Encuestas de Hogares, Empleo y Desempleo, y a partir de ese año Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

una adecuada comparabilidad conviene utilizar el período 1987-1996, ya que si bien a mitad del mismo se agregan estimaciones de los ingresos de capital en efectivo, es de esperar que por su reducida captación y por centrarse en los estratos de mayor ingreso su inclusión no genere dificultades en la estimación de la pobreza⁹. Por ello y por la importancia de analizar el impacto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre el nivel de pobreza en el período de ajuste, en el presente estudio se utilizan las encuestas de hogares de 1987 a 1996.

En cuanto a las líneas de pobreza, se utilizan por una parte las que se obtienen a partir de la nueva Canasta Básica Alimentaria (CBA) estimada por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) y el Ministerio de Salud¹⁰ y el ajuste metodológico¹¹, y por otra, para efectos de comparabilidad internacional, líneas de indigencia y de pobreza (total)

9. El problema surge porque si bien cada uno de los rubros de transferencia en efectivo y de ingreso de capital en efectivo es captado de manera independiente durante la encuesta, en el procesamiento de la misma se agregan, de manera que en el archivo de salida solamente se encuentra disponible el total. En todo caso, los datos muestran para todo el período un aumento sostenido en el porcentaje que representan estos ingresos respecto al total de ingresos, tanto para pobres como para no pobres, resultado asociado principalmente con las pensiones y jubilaciones, ya que entre 1987 y 1996 el número de pensionados en el país más que se ha duplicado.

10. Esta nueva CBA se obtuvo a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizada entre 1987 y 1998 por la misma Dirección, y vino a sustituir la anterior CBA estimada en 1980 por el Instituto de Investigaciones en Salud de la Universidad de Costa Rica (INISA) a partir de la Encuesta de Nutrición, Evaluación Dietética de 1978. Se encuentra publicada en: Dirección General de Estadística y Censos y Ministerio de Salud (1995). Canasta Básica de Alimentos. San José: Dirección General de Estadística y Censos y Ministerio de Salud, Departamento de Nutrición.

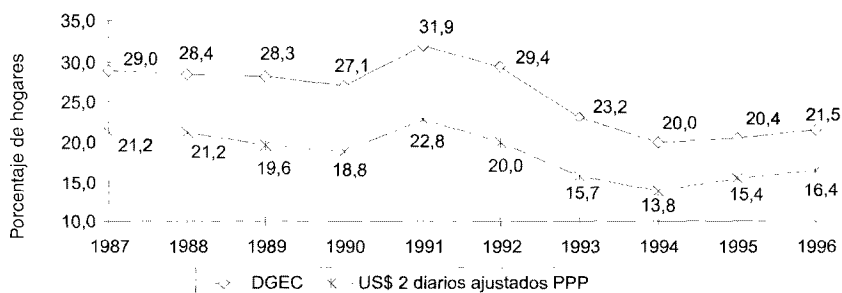
11. Los ingresos familiares estimados por las encuestas de hogares muestran una subestimación respecto a los estimados por las encuestas de ingresos. Dado que la nueva CBA se obtuvo a partir de una encuesta de ingresos, su aplicación directamente a los ingresos de las encuestas de hogares distorsionaría la medición de la pobreza en la medida de la subestimación de los ingresos. Por ello, se consideró conveniente realizar un corrección por subestimación. Según la CEPAL (1989). Cuentas de ingresos y gastos de los hogares de Brasil y Costa Rica. Metodología, resultados y comentarios generales. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), a partir de un estudio minucioso de las fuentes de información, que buscaba corregir los distintos problemas vinculados con la medición de los ingresos, la encuesta de hogares de julio de 1988 mostraba una subestimación media del 25%, con diferencias regionales de 17,4% para la zona urbana y del 35,8% para la zona rural. Entonces, las líneas de indigencia se obtienen multiplicando en costo de la CBA por $(1 / 1,174)$ en área urbana y por $(1 / 1,358)$ en área rural.

equivalentes a US\$ 1 y US\$ 2 diarios respectivamente (US\$ 30 y US\$ 60 mensuales) por persona ajustados por PPP ¹².

Vale destacar que en todos los casos las estimaciones de pobreza se realizaron considerando solamente los hogares con información completa sobre ingresos, y que con excepción del ajuste metodológico al que se hace referencia en el párrafo anterior, tendiente a compensar la subestimación de ingresos en las líneas de pobreza, no se realizó modificación alguna «directa» en los ingresos: ni ajustes respecto a cuentas nacionales, ni imputaciones por no respuesta, o por subdeclaración de ingresos, o por ingresos no medidos, o en los casos en que los hogares tenían ingreso cero.

Así, las estimaciones de pobreza a nivel nacional para el período de estudio muestran una gran similitud en el comportamiento que describen (Gráfico 4.1); no obstante la magnitud que arroja la estimación de la DGEC es bastante mayor que la obtenida aplicando US\$ 60 mensuales ¹³.

Gráfico 4.1. Costa Rica: Evolución reciente de la incidencia de la pobreza (total) a nivel nacional según estimaciones alternativas 1987-1996



Como se señaló en la sección anterior, la pobreza en el período muestra una lenta reducción entre 1987 y 1990, para luego aumentar bruscamente en

12. Las líneas de pobreza fueron estimadas por el Banco Interamericano de Desarrollo usando la conversión por paridad del tipo de cambio y poder de compra obtenidas del World Penn Tables versión Mark 5.6a. Los datos a partir de 1992 se estimaron utilizando el promedio anual del índice de precios al consumidor (estimación propia). Los valores de las líneas de pobreza utilizadas se encuentran en el cuadro A1, del Anexo.

13. Vale destacar que las estimaciones obtenidas con la línea de US\$ 60 mensuales son muy similares a las resultantes de aplicar las líneas de pobreza calculadas por la DGEC a partir de la anterior CBA. De hecho, las nuevas líneas de pobreza (total) utilizadas por la DGEC son, en promedio para 1987-1996, un 29% mayores que las anteriores, situación que se debe tanto a que la nueva CBA tiene un mayor contenido calórico que la anterior, como a que los gastos no alimentarios en las nuevas líneas representan un 97% de la línea de indigencia en área urbana y un 118% en la rural, respecto al 57% que representaban antes tanto en área urbana como rural.

Cuadro 4.1. Costa Rica: Porcentaje de hogares a nivel nacional en condición de indigencia según estimaciones alternativas. 1987-1996

Año	DGEC	US\$ 30 ajustados PPP
1987	9,0	7,1
1988	9,8	7,6
1989	9,0	7,0
1990	9,1	7,2
1991	11,7	8,3
1992	9,3	7,2
1993	6,9	5,3
1994	5,8	4,2
1995	6,2	4,8
1996	6,9	5,3

Cuadro 4.2. Costa Rica: Porcentaje de hogares en condición de pobreza (total) por áreas según estimaciones. 1987-1996

Año	Area urbana		Area rural	
	DGEC	US\$ 60 ¹	DGEC	US\$ 60 ¹
1987	22,9	10,2	34,4	31,0
1988	22,5	10,6	33,1	29,7
1989	23,0	9,2	32,8	28,3
1990	23,6	9,0	30,1	27,2
1991	28,8	12,4	34,4	31,3
1992	27,3	11,1	31,1	27,5
1993	19,8	7,2	25,9	22,6
1994	15,5	5,8	23,7	20,5
1995	16,1	6,5	23,9	22,8
1996	17,0	7,5	25,1	23,6

1. Utilizando US\$ 2 diarios ajustados por PPP tanto en área urbana como rural.

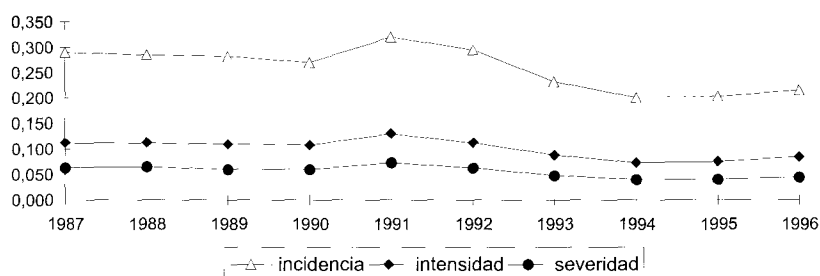
1991, y luego iniciar un proceso de reducción hasta 1994, año a partir del cual se incrementa levemente. Analizando el período en su conjunto, más allá de los altibajos, es marcada la tendencia a la reducción de la pobreza.

En lo que se refiere a la indigencia (Cuadro 4.1), la menor estimación la arrojan las líneas de pobreza iguales a US\$ 30 mensuales por persona ajustados por PPP; no obstante, ambas estimaciones muestran un mismo comportamiento, el cual además es muy similar al de la pobreza total.

Las cifras por zonas (Cuadro 4.2) muestran una situación ya conocida: la mayoría de los pobres del país residen en zona rural y además la pobreza está más extendida en ella, o sea, que dentro de esta zona hay más pobres que en la zona urbana independientemente¹⁴.

14. Vale destacar que como resultado del ajuste metodológico en la estimación de las nuevas líneas de pobreza por parte de la DGEC, hay un cambio en la composición regional de la

Gráfico 4.2. Costa Rica: Evolución de la incidencia, intensidad y severidad de la pobreza a nivel nacional utilizando las líneas de pobreza de la DGE. 1987-1996



Incidencia, intensidad y severidad de la pobreza: 1987-1996

Hasta ahora se ha mostrado la extensión o incidencia de la pobreza en el período 1987-1996 según diferentes estimaciones. No obstante, se ha dejado de lado lo referente a la intensidad y severidad del fenómeno. Para el cálculo de los índices de pobreza (incidencia o extensión, intensidad o brecha, y severidad) se ha utilizado la fórmula propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (FGT), y los resultados se muestran en el Gráfico 4.2.

Todos los indicadores reflejan una gran similitud en la situación que describen, o sea, que tanto la incidencia como la intensidad y la severidad muestran una reducción entre 1987 y 1990, un aumento brusco en 1991, y un proceso de reducción a partir de 1992, aunque con un leve repunte en 1995 y 1996.

PERFILES DE POBREZA

En esta sección se elaboran perfiles de los pobres costarricenses, comparando sus características al inicio del período de estudio (1987) y al final del mismo (1996), buscando conclusiones relevantes sobre la forma como han sido impactos por las políticas macroeconómica y social ejecutadas en el período¹⁵.

pobreza respecto a las estimaciones anteriores. Así, luego de los ajustes las nuevas líneas de indigencia son, en promedio para 1987-1996, un 2,9% inferiores que las anteriores. No obstante, hay diferencias significativas por áreas, pues mientras en la urbana hay un incremento, en promedio, de 2,0%, en la rural hay un decrecimiento, en promedio, de 8,9%. Esto implica un cambio en la composición de la pobreza respecto a estimaciones anteriores, tendiendo a aumentar en área urbana, y a reducir en la rural. Este aspecto debe considerarse como positivo, pues desde hace varios años se percibe en el país una tendencia a la urbanización de la pobreza, situación que no era captada por las estimaciones realizadas.

15. De ahora en adelante se utilizan solamente las estimaciones de pobreza (total) obtenidas con las líneas de pobreza calculadas a partir de la nueva CBA y el ajuste metodológico.

Cuando se contrastan las características de los pobres con las de los no pobres en cada uno de los años de estudio, lo primero que resalta es que, como ya se ha señalado, la incidencia de la pobreza es mayor en el área rural, lo cual se refleja en una relación de al menos 1,7 hogares pobres rurales por cada hogar pobre urbano. En términos de personas, la relación es mayor (al menos 1,8 pobres rurales por cada pobre urbano), lo cual se explica porque los hogares rurales son más numerosos.

En los hogares pobres la jefatura femenina es más frecuente que en los no pobres. En todo el territorio nacional, en 1996, un 25,9% de los jefes de hogares pobres eran mujeres, respecto a un 18,7% de los no pobres. Esta situación es más marcada en el área urbana, donde la tasa de jefatura femenina ascendió ese mismo año a 34,9% entre los hogares pobres. La comparación temporal muestra que el porcentaje de mujeres con jefatura de hogar aumenta significativamente entre 1987 y 1996, tanto a nivel de hogares pobres como no pobres (de 19,6% a 25,9% en hogares pobres y de 15,9% a 18,7% en no pobres), situación que definitivamente está asociada con los cambios en las relaciones familiares que se vienen dando especialmente después de la crisis económica de inicio de los años ochenta.

Los hogares pobres son más numerosos que los no pobres (4,7 miembros en promedio respecto a 4,0 en 1996); los hogares con jefatura femenina son menos numerosos que los hogares con jefatura masculina, resultado este último que se ve afectado porque en muchos de los casos las mujeres no tienen una pareja permanente, que se traduce en un miembro menos del hogar. En ambos casos, hogares pobres y no pobres, el tamaño promedio tiende a disminuir en el tiempo (en casi 0,4 miembros en ambos casos).

Los jefes de los hogares pobres tienen en promedio edades superiores a los cuarenta años, y no difieren mucho de las de los hogares no pobres (2-3 años de diferencia). Sobresale el hecho de que las mujeres jefes de hogar son, en promedio, alrededor de siete años mayores que los hombres, tanto en el caso de los pobres como de los no pobres. Además de que la edad promedio de los jefes, pobres y no pobres, tiende a aumentar en el tiempo (alrededor de tres años entre 1987 y 1996).

Contrario a lo que sucede con los jefes, la edad promedio en los hogares pobres es menor que en los no pobres (25,3 y 27,6 años respectivamente en 1996), situación que también se refleja en la estructura de edades de la población, pues en el caso de los hogares pobres, mientras en 1987 un 43,1% y en 1996 un 38,4% de los miembros eran niños menores de 12 años, en los hogares no pobres los porcentajes fueron 29,2% y 26,9% respectivamente.

Adicionalmente, la edad promedio de la población tiende a aumentar, tanto entre los pobres como entre los no pobres, debido a la dinámica demográfica que experimenta el país.

Como era de esperar, los jefes de los hogares pobres tienen, en promedio, menos años de educación formal que los jefes de hogares no pobres (4,6 y 7,2 años respectivamente en 1996). Las mujeres jefes tienen, además, menor educación que los hombres, tanto en hogares pobres como no pobres, aunque mientras en los hogares pobres la diferencia se mantiene, entre 1987 y 1996, en 0,5 grados, en los hogares no pobres se reduce de 0,8 a 0,3 grados.

Cuando se considera el nivel educativo de la población de 15 años y más, se repite la situación anterior; o sea, los pobres tienen menos años de educación que los no pobres (5,1 y 7,6 años en promedio en 1996 respectivamente). Si bien es cierto los años promedio de educación aumentan en el período considerado tanto para pobres como para no pobres, reflejando que los programas educativos a cargo del Estado, de carácter universal, llegan a los pobres, también es cierto que la diferencia en el promedio de años de estudio entre los pobres y los no pobres se amplió entre 1987 y 1996 (de 5,0 en 1987 a 5,1 en 1996 en el caso de los pobres, y de 7,2 a 7,6 respectivamente en el de los no pobres), lo cual definitivamente se debe interpretar como un aumento en la brecha entre los pobres y los no pobres.

En lo que se refiere a la condición de actividad de los jefes de hogar, el porcentaje de jefes inactivos es mayor en los hogares pobres (23,2% en 1987 y 33,4% en 1996) que en los hogares no pobres (15,0% y 18,4% respectivamente). Sucede lo contrario con la tasa de desempleo abierto, que es mayor entre los jefes pobres. Adicionalmente, las tasas de ocupación son mayores para los jefes no pobres.

De los jefes ocupados, cerca de tres quintas partes de los pobres se insertan en el mercado laboral como asalariados, proporción que es inferior a la de los jefes no pobres (alrededor de un 70%). Por el contrario, el porcentaje de jefes cuenta propia es mayor para los pobres respecto a los no pobres (un 33% respecto a poco más de un 20%).

Prácticamente la totalidad de los jefes pobres laboran en el sector privado, a diferencia de los jefes no pobres, que en casi una quinta parte laboran en el sector público.

Por ramas de actividad, las actividades agrícolas absorben prácticamente a la mitad de los jefes pobres, situación que contrasta con la del sector servicios, que absorbe principalmente a los no pobres.

Combinado las características de los jefes de hogar ocupados, y especificando tres sectores: agrícola¹⁶, informal¹⁷ y formal¹⁸, resulta que para los jefes pobres, después de la incorporación en el sector agrícola (46,8% de los jefes pobres ocupados en 1996), el sector informal es el segundo más importante para ellos (29,4%), aunque, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, la diferencia con el sector formal no es significativamente mayor (23,8%). En el caso de los jefes no pobres, el sector formal es el principal (48,6% de los jefes no pobres ocupados), seguido del informal (30,8%) y luego del agrícola (20,6%).

Comparando la situación entre 1987 y 1996, independientemente del aumento en el porcentaje de jefes desempleados, debido a factores coyunturales, llama la atención el aumento en el porcentaje de jefes inactivos, tanto pobres como no pobres, situación directamente relacionada con el proceso de envejecimiento que experimenta el país y el incremento en la población mayor de 60 años, con el correspondiente aumento en la población pensionada.

Cuando se consideran todos los miembros del hogar ocupados, las características laborales, en general, no difieren de las de los jefes de hogar. Sin embargo, llama la atención el mayor desempleo entre los miembros de los hogares pobres, el cual afecta en parte importante a los jóvenes. Tanto en el caso de los hogares pobres como de los no pobres, el porcentaje de desempleo es mayor cuando se consideran todos los miembros del hogar que cuando se limita a los jefes.

Por otra parte, hay una clara tendencia a la pérdida relativa de importancia del sector agrícola en la absorción de empleo, tanto de pobres como de no pobres (pasa de absorber un 47,2% de los ocupados pobres en 1987 a un 45,1% en 1996, y de un 20,8% a un 18,6%, respectivamente, para los no pobres), la cual guarda relación con el proceso económico seguido en los últimos años, y descrito anteriormente.

Adicionalmente, entre 1987 y 1996, el porcentaje de ocupados en el sector informal aumenta tanto entre los pobres como entre los no pobres (31,7% en 1987 y 32,9% en 1996 para los ocupados pobres, y 27,7% y 30,9% para los no pobres, respectivamente), aunque es claro que la magnitud de los aumentos no permite hablar de una informalización de la economía en el período.

16. Incluye todas las categorías ocupacionales en la rama agrícola.

17. Incluye trabajadores por cuenta propia y no remunerados en labores no agrícolas, servicio doméstico, y asalariados que no alcanzaron la educación universitaria en establecimientos con menos de cinco empleados.

18. Incluye todos los demás ocupados.

En los Cuadros 5.1 y 5.2 se presenta la descomposición de los coeficientes de incidencia (o extensión), intensidad (o brecha) y severidad de la pobreza, según características de los hogares y los jefes de hogar, para 1987 y 1996 respectivamente.

Los resultados para cada uno de los años (1987 y 1996) muestran cómo la incidencia, además de la intensidad y la severidad, es mayor en los hogares

Cuadro 5.1. Descomposición de los índices de pobreza según características de los hogares/jefes de hogar. 1987*

Característica	P0	P1	P2	% pobla- cional	contribución a pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Tamaño del hogar							
1 a 2	0,228	0,109	0,064	0,154	0,121	0,148	0,159
3 a 5	0,252	0,092	0,049	0,576	0,500	0,465	0,455
6 ó más	0,407	0,162	0,089	0,270	0,379	0,386	0,386
Total	0,290	0,113	0,062	1,000	1,000	1,000	1,000
Sexo del jefe							
Hombre	0,281	0,106	0,057	0,830	0,804	0,776	0,762
Mujer	0,336	0,150	0,087	0,170	0,196	0,224	0,238
Total	0,290	0,113	0,062	1,000	1,000	1,000	1,000
Educación del jefe							
Ninguna	0,518	0,240	0,142	0,097	0,174	0,206	0,224
Primaria incomp.	0,410	0,168	0,095	0,303	0,428	0,450	0,462
Primaria compl.	0,262	0,091	0,046	0,277	0,250	0,223	0,206
Secund. incomp.	0,225	0,071	0,034	0,115	0,089	0,072	0,063
Secund. compl.	0,113	0,033	0,016	0,103	0,040	0,031	0,027
Alguna universit.	0,038	0,014	0,008	0,099	0,013	0,013	0,013
Ignorado	0,308	0,128	0,061	0,005	0,006	0,006	0,005
Total	0,290	0,113	0,062	1,000	1,000	1,000	1,000
Edad del jefe							
13 a18	0,229	0,117	0,063	0,002	0,002	0,002	0,002
19 a 25	0,258	0,093	0,051	0,094	0,083	0,077	0,077
26 a 35	0,287	0,100	0,049	0,295	0,292	0,260	0,235
36 a 60	0,262	0,103	0,056	0,461	0,416	0,418	0,420
61 y más	0,407	0,187	0,111	0,146	0,205	0,241	0,263
Ignorado	0,394	0,137	0,079	0,002	0,002	0,002	0,002
Total	0,290	0,113	0,062	1,000	1,000	1,000	1,000
Ocupación del jefe							
Ocupados							
S. agrícola ¹	0,456	0,185	0,102	0,238	0,373	0,388	0,392
S. informal ²	0,260	0,103	0,055	0,217	0,195	0,198	0,194
S. formal ³	0,146	0,036	0,014	0,362	0,182	0,116	0,082
Desocupados	0,603	0,342	0,220	0,009	0,018	0,026	0,030
Inactivos	0,386	0,178	0,107	0,174	0,232	0,273	0,301
Total	0,290	0,113	0,062	1,000	1,000	1,000	1,000

* Utilizando las nuevas líneas de pobreza.

¹ Incluye todas las categorías ocupacionales en la rama agrícola.

² Incluye trabajadores por cuenta propia y no remunerados en labores no agrícolas, servicio doméstico, y asalariados con menos de educación universitaria en establecimientos privados con menos de 5 empleados.

³ Incluye todos los demás ocupados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de 1987.

Cuadro 5.2. Descomposición de los índices de pobreza según características de los hogares/jefes de hogar. 1996*

Característica	P0	P1	P2	% pobla- cional	contribución a pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Tamaño del hogar							
1 a 2	0,201	0,089	0,051	0,197	0,184	0,210	0,221
3 a 5	0,173	0,065	0,035	0,605	0,487	0,468	0,457
6 ó más	0,358	0,137	0,075	0,198	0,329	0,323	0,322
Total	0,215	0,084	0,046	1,000	1,000	1,000	1,000
Sexo del jefe							
Hombre	0,200	0,075	0,040	0,798	0,741	0,716	0,696
Mujer	0,276	0,118	0,069	0,202	0,259	0,284	0,304
Total	0,215	0,084	0,046	1,000	1,000	1,000	1,000
Educación del jefe							
Ninguna	0,425	0,195	0,116	0,075	0,148	0,174	0,191
Primaria incomp.	0,314	0,128	0,073	0,238	0,347	0,364	0,377
Primaria compl.	0,228	0,082	0,042	0,313	0,331	0,305	0,286
Secund. incomp.	0,147	0,050	0,026	0,145	0,099	0,087	0,081
Secund. compl.	0,102	0,035	0,016	0,103	0,049	0,042	0,036
Alguna universit.	0,030	0,014	0,008	0,120	0,017	0,019	0,022
Ignorado	0,292	0,105	0,053	0,006	0,008	0,008	0,007
Total	0,215	0,084	0,046	1,000	1,000	1,000	1,000
Edad del jefe							
13 a 18	0,422	0,218	0,146	0,001	0,003	0,004	0,005
19 a 25	0,097	0,033	0,015	0,060	0,027	0,024	0,020
26 a 35	0,203	0,074	0,039	0,238	0,225	0,211	0,200
36 a 60	0,205	0,076	0,040	0,505	0,482	0,459	0,446
61 y más	0,290	0,130	0,077	0,194	0,261	0,301	0,327
ignorado	0,482	0,230	0,123	0,001	0,002	0,003	0,003
total	0,215	0,084	0,046	1,000	1,000	1,000	1,000
Ocupación del jefe							
Ocupados							
S. agrícola ¹	0,329	0,131	0,073	0,193	0,295	0,302	0,307
S. informal ²	0,167	0,060	0,030	0,244	0,189	0,173	0,162
S. formal ³	0,095	0,025	0,009	0,329	0,146	0,098	0,067
Desocupados	0,420	0,198	0,123	0,019	0,036	0,044	0,050
Inactivos	0,332	0,149	0,088	0,216	0,333	0,384	0,414
Total	0,215	0,084	0,046	1,000	1,000	1,000	1,000

* Utilizando las nuevas líneas de pobreza.

1 Incluye todas las categorías ocupacionales en la rama agrícola.

2 Incluye trabajadores por cuenta propia y no remunerados en labores no agrícolas, servicio doméstico, y asalariados con menos de educación universitaria en establecimientos privados con menos de 5 empleados.

3 Incluye todos los demás ocupados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Hogares de 1996.

de 6 ó más miembros, en los hogares cuyo jefe es una mujer, o cuyo jefe no tiene ninguna educación o tiene primaria incompleta. En lo que respecta a la edad del jefe de hogar, los índices fueron mayores en 1987 para el grupo de mayores de 60 años; sin embargo, para 1987 la pobreza afectaba más a los jefes muy jóvenes, de 18 años o menos.

En cuanto a la ocupación del jefe, los índices confirman lo ya expuesto, en el sentido de que la incidencia es mayor entre los desocupados e inactivos, aunque en 1987 fue especialmente alta la incidencia entre los ocupados en el sector agrícola.

Concluyendo con este análisis, los hogares que más contribuyen a la pobreza nacional son los de 3 a 5 miembros, con jefe hombre, con educación primaria incompleta o completa, con edades entre 36 y 60 años, inactivos u ocupados en actividades agrícolas.

Como se indicó en la sección anterior, entre 1987 y 1996 se presenta una reducción en los niveles de pobreza (incidencia), y también en la severidad e intensidad de la misma. En el Cuadro 5.3 se detallan los cambios en los niveles de pobreza entre 1987 y 1996 a la luz de los cambios en las características de la población pobre. Lo primero que sobresale de esa descomposición es que, con excepción de los jefes de hogar de 18 años o menos, hay una reducción de la pobreza en todas y cada una de las categorías consideradas. Sin embargo, hay diferencias en la magnitud de la reducción, ya que se dio principalmente en los hogares de 3 a 5 miembros, con jefatura masculina, educación primaria incompleta, y edades entre 36 y 60 años, aunque también con edades entre 26 y 35 años. Por ocupación, la mayor reducción se produjo en los hogares con jefes ocupados en actividades agrícolas, y luego en los hogares con jefes informales respecto a los formales.

EFFECTO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES SOBRE LA POBREZA EN COSTA RICA

Las encuestas de hogares muestran para el período 1987-1996 aumentos y disminuciones en la pobreza. No obstante, hay una clara tendencia a la reducción, de casi 9 puntos, entre el inicio y el final del período (Gráfico 4.1). En esta sección se analiza la forma como las políticas macroeconómicas y sociales ejecutadas en ese período, denominado de cambio estructural en lo económico (1986-1996), han incidido en esa reducción.

En el caso de las políticas económicas, el punto de partida es que para que incidan positivamente en los niveles de pobreza, los cambios económicos deben aumentar la producción y el empleo, y que estos aumentos se traduzcan en mejoras de los ingresos y el consumo reales de todos los miembros de la sociedad, pero especialmente de aquellos que en el período de análisis se encuentran en situación de pobreza. De esta manera, los pobres verían aumentado su ingreso (sea por conseguir empleo los desempleados o por los aumentos en el ingreso real de los empleados), y desde la perspectiva de las líneas de pobreza, podrían dejar de ser pobres, con lo que habría un impacto positivo sobre el crecimiento económico.

Cuadro 5.3. Cambios en los niveles de pobreza por características de los hogares/jefes.
1987*-1996*

Característica	P0			P1			P2		
	entre grupos	dentro de grupos	producto cruzado	entre grupos	dentro de grupos	producto cruzado	entre grupos	dentro de grupos	producto cruzado
Tamaño del hogar									
1 a 2	0,0099	-0,0042	-0,0012	0,0047	-0,0031	-0,0009	0,0028	-0,0019	-0,0005
3 a 5	0,0073	-0,0454	-0,0023	0,0026	-0,0153	-0,0008	0,0014	-0,0082	-0,0004
6 ó más	-0,0294	-0,0133	0,0035	-0,0117	-0,0068	0,0018	-0,0064	-0,0038	0,0010
Total	-0,0122	-0,0629	0,0001	-0,0043	-0,0252	0,0002	-0,0022	-0,0139	0,0001
Cambio			-0,0750			-0,0293			-0,0161
Sexo del jefe									
Hombre	-0,0092	-0,0674	0,0026	-0,0035	-0,0253	0,0010	-0,0019	-0,0140	0,0005
Mujer	0,0110	-0,0101	-0,0019	0,0049	-0,0054	-0,0010	0,0028	-0,0031	-0,0006
Total	0,0018	-0,0775	0,0007	0,0014	-0,0307	-0,0001	0,0010	-0,0170	0,0000
Cambio			-0,0750			-0,0293			-0,0161
Educación del jefe									
Ninguna	-0,0116	-0,0090	0,0021	-0,0054	-0,0044	0,0010	-0,0032	-0,0025	0,0006
Primar. incomp.	-0,0264	-0,0292	0,0062	-0,0108	-0,0121	0,0026	-0,0061	-0,0067	0,0014
Primar. compl.	0,0092	-0,0093	-0,0012	0,0032	-0,0025	-0,0003	0,0016	-0,0011	-0,0001
Secun. incomp.	0,0067	-0,0089	-0,0023	0,0021	-0,0023	-0,0006	0,0010	-0,0009	-0,0002
Secun. compl.	-0,0001	-0,0011	0,0000	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Alguna univers.	0,0008	-0,0008	-0,0002	0,0003	-0,0001	0,0000	0,0002	0,0000	0,0000
Ignorado	0,0003	-0,0001	0,0000	0,0001	-0,0001	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000
Total	-0,0211	-0,0585	0,0046	-0,0105	-0,0214	0,0026	-0,0064	-0,0113	0,0016
Cambio			-0,0750			-0,0293			-0,0161
Edad del jefe									
13 a 18	-0,0001	0,0004	-0,0001	-0,0001	0,0002	-0,0001	0,0000	0,0002	0,0000
19 a 25	-0,0086	-0,0151	0,0054	-0,0031	-0,0057	0,0020	-0,0017	-0,0034	0,0012
26 a 35	-0,0164	-0,0246	0,0048	-0,0057	-0,0075	0,0015	-0,0028	-0,0032	0,0006
36 a 60	0,0115	-0,0261	-0,0025	0,0045	-0,0121	-0,0012	0,0025	-0,0074	-0,0007
61 y más	0,0195	-0,0171	-0,0056	0,0090	-0,0083	-0,0027	0,0053	-0,0050	-0,0016
Ignorado	-0,0003	0,0001	-0,0001	-0,0001	0,0002	-0,0001	0,0001	0,0001	0,0000
Total	0,0056	-0,0825	0,0019	0,0045	-0,0332	-0,0005	0,0032	-0,0187	-0,0006
Cambio			-0,0750			-0,0293			-0,0161
Ocupación del jefe									
Ocupados									
S. agrícola ¹	-0,0204	-0,0300	0,0056	-0,0083	-0,0127	0,0024	-0,0046	-0,0070	0,0013
S. informal ²	0,0069	-0,0203	-0,0025	0,0027	-0,0095	-0,0012	0,0015	-0,0054	-0,0007
S. formal ³	-0,0049	-0,0183	0,0017	-0,0012	-0,0040	0,0004	-0,0005	-0,0017	0,0002
Desocupados	0,0061	-0,0016	-0,0019	0,0034	-0,0012	-0,0015	0,0022	-0,0008	-0,0010
Inactivos	0,0161	-0,0095	-0,0023	0,0074	-0,0049	-0,0012	0,0045	-0,0033	-0,0008
Total	0,0039	-0,0796	0,0007	0,0041	-0,0324	-0,0010	0,0031	-0,0183	-0,0010
Cambio			-0,0750			-0,0293			-0,0161

* Utilizando las nuevas líneas de pobreza.

1 Incluye todas las categorías ocupacionales en la rama agrícola.

2 Incluye trabajadores por cuenta propia y no remunerados en labores no agrícolas, servicio doméstico, y asalariados con menos de educación universitaria en establecimientos privados con menos de 5 empleados.

3 Incluye todos los demás ocupados.

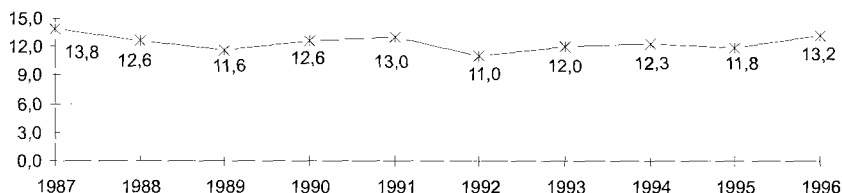
Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares de 1987 y 1996.

Ahora bien, como se señaló en la sección respectiva, en materia económica la última década se caracteriza por importantes cambios o ajustes al modelo económico: reformas en el sector financiero, reformas al aparato público, perfeccionamiento de los mercados, fomento a la producción y exportación en determinadas áreas, apertura comercial, nuevos sectores dinámicos (exportaciones no tradicionales, turismo y sector financiero principalmente, aunque en términos generales, el sector servicios), y otras. En promedio para el período, estas reformas dan resultados positivos: una tasa de crecimiento de la producción superior al 4% (superior al 2% en términos per cápita), una tasa de crecimiento del empleo del 3,5%, bajos niveles de desempleo, etc. No obstante lo adecuado de esos promedios, la mayor parte de los indicadores económicos muestran fluctuaciones violentas (déficit fiscal, inflación, tasa de crecimiento económico, desempleo, etc.).

Según las encuestas de hogares, este crecimiento económico no ha afectado de manera significativa la distribución del ingreso, sugiriendo inclusive algún mejoramiento en la misma: la variación acumulada en términos reales en el período 1987-1996 para las familias del primer quintil es mayor que la del último quintil, lo cual indica, para el período en su conjunto, una reducción de la desigualdad, o sea, un impacto redistributivo positivo. Sin embargo, vale resaltar que las encuestas de hogares no captan los ingresos de los hogares más ricos (principalmente por rechazo de la encuesta), lo cual implica tomar con cautela lo referente al mejoramiento en la distribución del ingreso.

En el Gráfico 6.1 se muestra la evolución de la relación entre los ingresos de las familias del quintil de mayores ingresos respecto a las del primero. La mayor diferencia se da en 1987, seguida de 1996 y 1991, que son justamente años en que la situación económica es difícil.

Gráfico 6.1. Costa Rica: Evolución de la relación entre el ingreso de las familias más ricas (V quintil) respecto a las más pobres (I quintil). 1987-1996

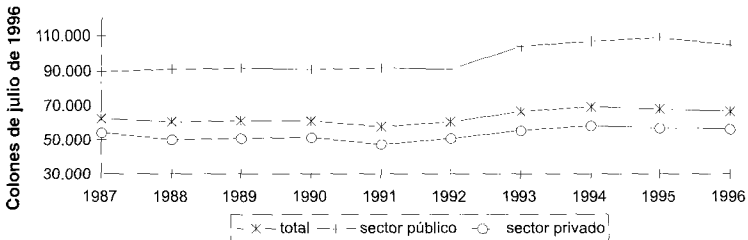


Las familias fueron ordenadas según su ingreso familiar total.
Fuente: DGEC. Tabulados Especiales de las Encuestas de Hogares.

Ahora bien, como se ha señalado, el mercado de trabajo costarricense es un mercado de trabajo bastante desarrollado, en el que más del 70% de los

ocupados labora como asalariado, situación que inclusive se repite entre los pobres. Así, el comportamiento de la pobreza medida por la vía de los salarios está directamente relacionado con el comportamiento de los salarios reales. En el caso de los salarios promedio, muestran para el período 1987-1996 una relativa estabilidad, con un incremento en los últimos años, tanto en el sector público como en el privado. El incremento promedio anual para todo el período fue de 1,0%, aunque con importantes diferencias por sectores, pues alcanzó un 2,3% en el público respecto a 0,8% en el privado (Gráfico 6.2).

Gráfico 6.2. Costa Rica: Evolución de los salarios promedio según la Encuesta de Hogares. 1987-1996

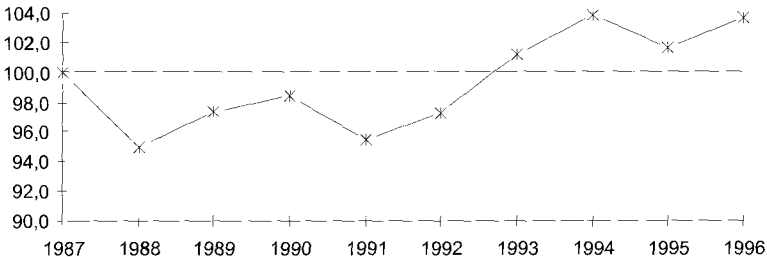


* En colones de julio de 1996. Deflatado con el IPC. Excluyendo servicio doméstico.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares de 1987-1996.

Este comportamiento, en lo que se refiere a salarios promedio, está influido en el caso del sector público por las decisiones de política económica (manejo del déficit fiscal), pero también por la capacidad de negociación de los empleados públicos organizados. En el caso del sector privado, la fijación de los salarios mínimos se realiza tripartitamente (empleados, patronos y gobierno), y en general ha habido en el período una tendencia a proteger los salarios nominales de la inflación (Gráfico 6.3), aunque con pérdidas para los trabajadores respecto al salario mínimo real de 1987 para los años anteriores a 1992, y con ganancias respecto a esa base para los años posteriores.

Gráfico 6.3. Costa Rica: Evolución del índice de salario mínimo real* (promedio 1987=100%) 1987-1996

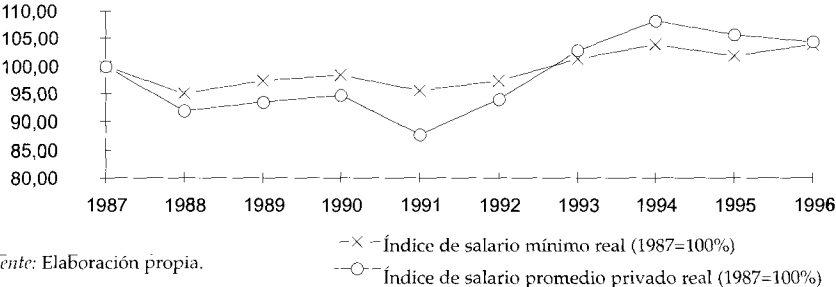


Deflatado con el IPC promedio anual.

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Central.

En el caso del sector privado es clara la relación entre los salarios mínimos y los salarios promedio, pues los patronos generalmente, excepto en períodos difíciles, toman el porcentaje de aumento en el salario mínimo como referencia para el ajuste salarial a todos los empleados, incluyendo los que ganan más del mínimo (Gráfico 6.4).

Gráfico 6.4. Costa Rica: Evolución de los índices de salario mínimo y promedio privado reales (1987 = 100%). 1987-1996

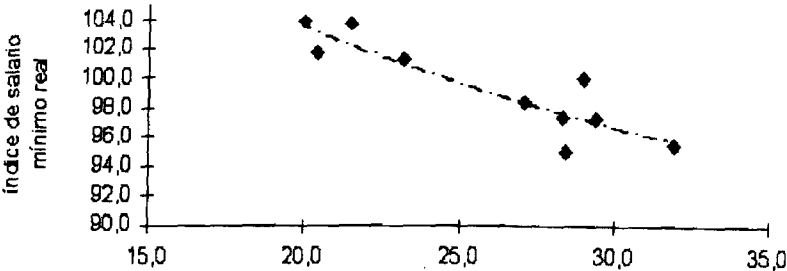


Fuente: Elaboración propia.

Esta evolución de los salarios en todo el período, e independientemente del año a año, definitivamente juega un importante papel en la reducción de la pobreza, pues al protegerse los salarios mínimos –que son los que afectan a los más pobres– y en general los salarios promedio, indirectamente se está beneficiando a los informales (no asalariados) que viven de sus ventas a los asalariados.

En el Gráfico 6.5 se comparan los salarios mínimos reales y la pobreza, quedando clara la relación inversa entre ambas. Un análisis de tendencias para el período muestra que por cada 1% de aumento en el índice de salario mínimo real, la pobreza se redujo en un 1,46%.

Gráfico 6.5. Costa Rica: Relación entre el índice de salario mínimo real (1987=100) y el nivel de pobreza: 1987-1996

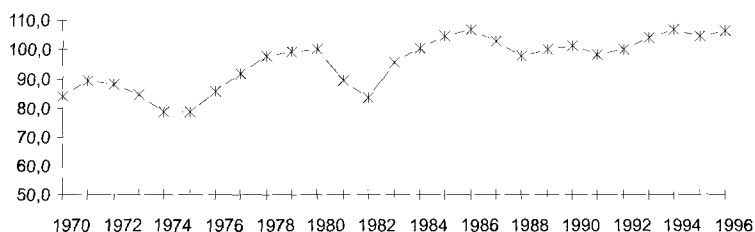


Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico hay dos áreas claramente definidas: los índices de salario mínimo real superiores al 100%, asociados con niveles de incidencia de la pobreza inferiores al 25%, y los niveles de salario mínimo real inferiores al 100%, asociados con niveles de pobreza superiores a 25%. O sea, tomando como base 1987, niveles de pobreza inferiores a 25% están necesariamente asociados con salarios mínimos reales superiores a los de esos años.

Desde una perspectiva de más largo plazo, la reducción de la pobreza mostrada en la sección 3 guarda una estrecha relación con la evolución de los salarios mínimos reales, que en el período más extenso muestran el siguiente comportamiento (Gráfico 6.6).

Gráfico 6.6. Costa Rica: Evolución del índice de salarios mínimos reales (180=100%).
1970-1996



* Deflatados con el IPC.

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Costa Rica.

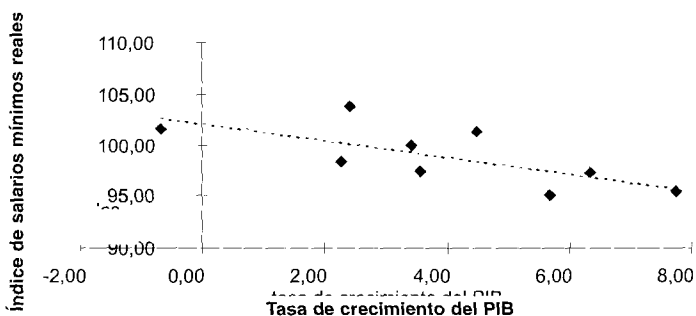
Hasta ahora es claro que la reducción en la pobreza ha estado asociada con aumentos en los salarios reales mínimo y promedio, en un marco de crecimiento de la producción y sin mayores problemas de desempleo. Se trata ahora de determinar hasta qué punto estos aumentos en los salarios reales han afectado el desempleo y el crecimiento de la producción. El punto de partida es el argumento generalmente utilizado de que los aumentos en los salarios mínimos reales aumentan el desempleo y reducen el ritmo del crecimiento económico.

En el Gráfico 6.7 se muestra la relación entre el índice de salario mínimo real (1987=100%) y la tasa de crecimiento de la producción con un año de rezago, o sea, suponiendo que los aumentos en los salarios mínimos reales se reflejan en la producción hasta el período siguiente. El resultado es que efectivamente las mayores tasas de crecimiento de la producción están asociadas con menores niveles de salario mínimo real y viceversa. De igual forma, se demuestra que hay una relación positiva entre los salarios mínimos reales y las tasas de desempleo abierto con un rezago de un año.

Es claro, entonces, cómo, en materia económica, los cambios realizados en el período 1987-1996 han sido positivos desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, pues han generado una reducción en la misma, aunque el

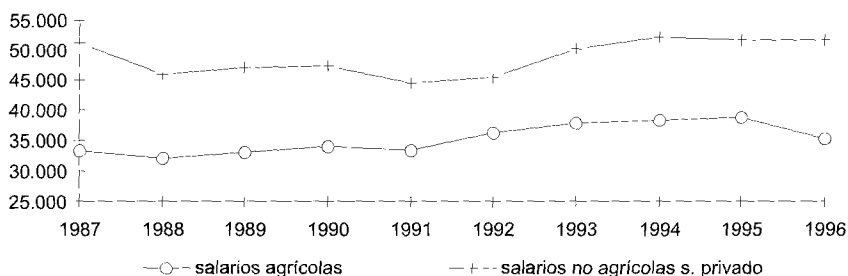
manejo de la política salarial ha sido clave en ese particular, ya que existe una clara relación entre salarios reales (mínimos y promedio) crecientes y reducción de la pobreza. No obstante, el haber mantenido los salarios mínimos en términos reales, e incluso haberlos aumentado, incidió en menores ritmos de crecimiento económico y algún incremento en el desempleo.

Gráfico 6.7. Costa Rica: Índice de salario mínimo (1987 = 100%) y tasa de crecimiento del PIB con rezago. 1987-1996



Ahora bien, diferenciando por regiones, la reducción en la pobreza es mayor en zona rural que en urbana, pues mientras que en la primera pasa de 34,4% en 1987 a 25,1% en 1996, en la segunda pasa de 22,9% a 17,0% (Cuadro 4.2). Esta mayor reducción en zona rural está relacionada principalmente con la evolución del sector agrícola, que a su vez está vinculada, por una parte, con las políticas comerciales, y por otra, con la de salarios mínimos. En el caso de las políticas comerciales, dentro de las reformas emprendidas se eliminaron los subsidios a la producción de granos básicos y se liberalizó su comercio, de manera que muchos pequeños productores se dedicaron a actividades agrícolas más rentables (productos tradicionales y no tradicionales de exportación, así como la agroindustria). Esto se refleja en la reducción de la importancia relativa del sector agrícola tanto dentro de la producción nacional como en la absorción de empleo (Cuadro 2.1). En este último caso, buena parte de la mano de obra rural ha sido absorbida por el sector servicios (especialmente relacionados con el turismo y el comercio). En lo que respecta a los salarios mínimos, los incrementos de los mismos en términos reales benefician mayoritariamente a los empleados agrícolas, pues el salario mínimo en esta rama es prácticamente igual al *mínimo-minimumum* y lo percibe la mayor parte de los empleados. Así, como se aprecia en el Gráfico 6.8, los salarios promedio agrícolas, que son menores que los no agrícolas, muestran un aumento sostenido en términos reales entre 1987 y 1995, aunque caen en 1996. En promedio para el período, el aumento real de los salarios agrícolas fue de 0,7% anual, mientras que el de los no agrícolas del sector privado fue apenas de 0,3%.

Gráfico 6.8. Costa Rica: Evolución de los salarios promedio reales agrícolas y no agrícolas del sector privado*. 1987-1996
Colones de enero de 1995



* Salarios de la ocupación principal. Se excluye servicio doméstico, trabajadores no remunerados y aquellos sin ingreso reportado o que trabajaron menos de tiempo completo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Hogares.

Adicionalmente, la mayor reducción en la pobreza rural también está asociada con un mejoramiento de los precios de los productos tradicionales de exportación en los últimos años (principalmente del café), lo que ha aumentado los ingresos reales de los cuenta propia y patronos.

Por su parte, las políticas sociales operan impactos diferentes sobre la pobreza, según se trate de políticas promocionales o asistenciales. En el caso de las promocionales, amplían las oportunidades de la población para el mejoramiento de su situación, vía la obtención de mejores empleos, una vida más saludable, etc.; sin embargo, sus resultados no se reflejan rápidamente en la situación de pobreza, sino en el mediano y largo plazos (sección 3 del presente estudio). Las políticas asistenciales para los pobres alivian la situación de pobreza mediante transferencias, y en muchos casos se reflejan inmediatamente sobre el nivel de pobreza (si se trata de transferencias en efectivo o si son en especie, pero previamente valoradas como parte del ingreso de los hogares).

En materia social, en el mismo período se ha dado la recuperación del gasto social luego del fuerte impacto que significó la crisis económica de principios de la década de los ochenta, y en general, la recuperación de los programas sociales, aunque con nuevos desafíos. En términos de indicadores sociales, éstos muestran algunas mejorías, pero a un ritmo inferior que el mostrado en el pasado. Entre otros, el nivel educativo promedio de la población continúa mejorando, aunque con diferencias entre pobres y no pobres, además de una fuerte reducción en la tasa de escolarización en secundaria, que tendrá un importante impacto en el futuro. En el sector salud continúa la reducción de la tasa de mortalidad infantil y el aumento de

la esperanza de vida al nacer. Es claro, entonces, que los programas sociales han tenido un impacto positivo en esos 10 años de estudio; no obstante, es difícil aislar su impacto sobre el nivel de pobreza, tanto porque el período de análisis es relativamente corto, como por las fuertes fluctuaciones económicas que se han producido en él.

CONCLUSIONES SOBRE EL PERÍODO 1987-1996

Los resultados mostrados hasta ahora permiten concluir que el proceso de ajuste que se produjo en Costa Rica a partir de la segunda parte de la década de los años ochenta se caracteriza por niveles de crecimiento económico menores a los de países que han realizado ajustes más fuertes, pero a diferencia de ellos, no muestra aumentos en la pobreza absoluta, sino, más bien, una reducción. Los salarios mínimos han sido protegidos en términos reales, y en los últimos años inclusive han aumentado, lo cual podría haber repercutido en ligeros aumentos en el desempleo (que no han llegado a volcar la balanza en términos de aumentos de pobreza) y menores ritmos de crecimiento de la producción. Esto plantea dos temas: el de la velocidad de los ajustes económicos y el costo social que implican ajustes más rápidos; y el papel de la protección de los salarios mínimos en países con mercados de trabajo más desarrollados. En el caso de Costa Rica, siguiendo las características propias de su modelo de desarrollo, se ha optado por ajustes más lentos pero con menor costo social, entendido esto último como la ausencia de incrementos elevados en el desempleo, o caídas drásticas en los ingresos reales de segmentos importantes de la población. La política seguida en materia de salarios mínimos es totalmente acorde con esa situación, pues es clara la intencionalidad de protegerlos en términos reales.

PERSPECTIVAS FUTURAS

El proceso actual de ajuste económico que vive el país tiene como objetivo inmediato el logro de los equilibrios macroeconómicos, principalmente el fiscal, para garantizar bajos niveles de inflación y devaluación, así como de desempleo, y tasas positivas y elevadas de crecimiento de la producción. La solución al problema de la deuda interna se torna clave para garantizar la estabilidad deseada, por lo cual se están ejecutando acciones tendientes no sólo a disminuir su magnitud, sino, sobre todo, a reducir el servicio de la misma, que en estos momentos representa una tercera parte de los gastos del gobierno (central).

No obstante esta restricción económica de corto plazo, en los últimos años se ha avanzado en la consolidación de importantes reformas en materia económica, social, ambiental e institucional, tendientes a garantizar un desarrollo sostenido y sostenible. En el campo económico, entre otras, resalta el perfeccionamiento de los mercados, garantizando en ellos una

competencia efectiva, y poniendo énfasis en la atracción de inversiones en empresas de alta tecnología, aprovechando la mano de obra calificada que dispone el país. En el caso del sector público, se avanza en la transformación de las instituciones, con miras a aumentar su eficiencia.

En el campo social, la protección al gasto público social en el marco de los ajustes fiscales es una condición necesaria, pero no suficiente, para continuar mejorando los indicadores. En el caso de la educación, recientemente fue aprobada una reforma constitucional que garantiza al menos un 6% del PIB para el sector. Estos recursos deben ser utilizados en el fortalecimiento de los programas que ya se ejecutan, tendientes a mejorar la calidad de la educación pública, especialmente la que reciben los estudiantes más pobres (escuelas rurales multigrado y escuelas ubicadas en zonas urbanas marginales), así como a la ampliación de la cobertura, pero principalmente, al aumento de la retención en la educación secundaria. El fortalecimiento de los programas de enseñanza del inglés y la computación en las escuelas y colegios también son claves para lograr un mayor crecimiento económico, pero especialmente para reducir la pobreza. En el caso de los colegios, la readecuación de los planes de estudio busca no sólo retener a los jóvenes interesándolos más en la educación que reciben, sino también abriéndoles las oportunidades de trabajo en cuanto culminen sus estudios, lo cual es muy importante para solucionar el problema del desempleo juvenil, asociado con la pobreza.

En el caso de la salud, el aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios y la readecuación del modelo de atención permitirán no sólo mantener el nivel actual de los indicadores, sino también continuar su mejoría. En el caso del agua potable, se continúa con la ejecución del programa de acueductos rurales, con lo cual se estaría cubriendo al bajo porcentaje de la población que aún no dispone del servicio.

El carácter universal de la mayor parte de los programas sociales que se ejecuta permite que el proceso de mejoramiento sea generalizado. No obstante, persisten los problemas de inequidad que deben ser resueltos, mediante atención focalizada a grupos (especialmente los jóvenes y las mujeres jefes de hogar). En este sentido, es importante continuar incorporando un componente promocional a los programas asistencialistas.

En este marco, se espera que el país siga creciendo en los próximos años a tasas del 4% anual, aunque sean deseables de 6% o más, manteniendo bajos los índices de desempleo, y en general con mayor estabilidad que en los años previos, en términos de menores fluctuaciones. Los indicadores sociales al menos se van a mantener, aunque probablemente algunos muestren importantes mejorías, como los de educación. Si a eso se añade un adecuado

manejo de los salarios mínimos, el nivel de pobreza va a continuar su ritmo de decrecimiento, de manera que en los próximos 10 años podría lograrse una reducción de 10 puntos en la incidencia de la pobreza, que en este caso significa reducirla a la mitad, alcanzando un nivel del orden del 10%.

ANEXO

Cuadro A-1. Líneas de pobreza utilizadas para las estimaciones de pobreza, según la dgec¹ y equivalentes a US\$ 1 y us\$ 2 diarios (US\$ 30 y US\$ 60 mensuales) por persona ajustados por ppp

1987 - 1996 - colones por persona por mes

Año	DGEC ¹				US\$ 30 y US\$ 60 Ajustados por PPP ²	
	Area urbana		Area rural		Lind.	Lp.
	Lind	Lp.	Lind	Lp.		
1987	1.288	2.808	968	1.908	870	1.739
1988	1.523	3.320	1.133	2.231	1.051	2.101
1989	1.843	4.018	1.378	2.716	1.224	2.448
1990	2.182	4.757	1.610	3.173	1.457	2.914
1991	2.780	6.061	2.069	4.076	1.875	3.751
1992	3.394	7.398	2.538	5.000	2.285	4.570
1993	3.731	8.133	2.807	5.530	2.508	5.016
1994	4.297	9.368	3.197	6.297	2.847	5.694
1995	5.151	11.229	3.857	7.599	3.645	7.291
1996	5.919	12.904	4.389	8.646	4.122	8.244

Lind.= Línea de indigencia o pobreza extrema.

Lp. = Línea de pobreza (total).

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

1. A julio de cada año. Estimadas por la DGEC a partir de la nueva CBA y el ajuste metodológico.
2. Nacionales. Hasta 1992 las líneas de pobreza se calcularon usando la conversión por paridad del tipo de cambio y poder de compra obtenidos del World Penn Tables versión Mark 5.6a y fueron estimadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Los datos a partir de 1992 se estimaron utilizando el promedio anual del índice de precios al consumidor y corresponden a una estimación propia.

Cuadro A-2. Ingreso promedio per capita por percentiles de hogares
(solamente se incluyen los hogares con ingreso conocido). los ordenamientos
para cada zona son independientes (cada percentil incluye el 1% de los hogares
de la zona considerada), ordenados segun ingreso per capita
(colones -por miembro del hogar- por mes).

Ingreso promedio	Urbano	Rural	Nacional
Per cápita (total)	38.492,3	21.115,0	28.860,2
Total hogares	292.582	363.863	656.445
1	1.854,1	801,6	946,4
2	3.680,4	1.586,5	2.011,8
3	4.922,1	2.119,1	2.538,7
4	5.399,0	2.496,3	3.000,1
5	6.157,8	2.661,2	3.599,2
6	6.973,3	3.036,3	4.230,4
7	7.522,4	3.405,3	4.696,3
8	8.241,2	3.857,0	5.000,0
9	8.746,5	4.275,6	5.216,0
10	9.229,4	4.564,5	5.571,9
11	9.693,6	4.881,5	6.002,2
12	10.099,6	5.000,4	6.413,2
13	10.619,6	5.192,0	6.740,0
14	11.028,2	5.426,0	7.147,3
15	11.573,2	5.731,7	7.505,6
16	12.230,9	5.992,6	7.944,5
17	12.615,9	6.301,6	8.283,9
18	12.982,8	6.527,0	8.610,8
19	13.134,7	6.743,8	8.817,5
20	13.582,5	7.073,7	9.160,7
21	14.026,1	7.411,5	9.518,0
22	14.415,9	7.676,1	9.823,3
23	14.769,9	8.000,3	10.024,4
24	15.074,3	8.248,4	10.312,7
25	15.601,3	8.478,0	10.615,0
26	16.086,1	8.656,0	10.898,1
27	16.453,9	8.815,8	11.200,5
28	16.843,9	9.127,5	11.598,6
29	17.237,7	9.441,2	11.920,5
30	17.591,6	9.671,8	12.300,3
31	17.946,2	9.913,1	12.565,2
32	18.438,4	10.019,4	12.933,1
33	18.814,3	10.236,2	13.069,9
34	19.267,4	10.477,1	13.281,7
35	19.735,5	10.786,0	13.626,8
36	20.020,1	10.945,7	13.972,9
37	20.564,6	11.152,3	14.334,0
38	21.145,1	11.486,7	14.690,9
39	21.650,0	11.718,1	14.974,8
40	21.883,6	11.974,4	15.244,3
41	22.124,4	12.218,7	15.684,2
42	22.681,5	12.495,8	16.026,6
43	23.291,6	12.734,2	16.349,0
44	23.729,3	12.985,4	16.678,3
45	24.046,8	13.130,3	17.095,5
46	24.519,7	13.348,3	17.437,6
47	24.998,7	13.628,4	17.838,4
48	25.532,6	13.931,0	18.251,5

Cuadro A-2. Continuación

Ingreso promedio	Urbano	Rural	Nacional
49	26.132,7	14.285,8	18.676,5
50	26.855,0	14.609,9	19.127,9
51	27.520,4	14.881,5	19.599,5
52	28.212,1	15.044,4	19.976,5
53	28.865,8	15.384,9	20.350,0
54	29.543,0	15.768,3	20.864,4
55	30.024,5	16.037,6	21.356,6
56	30.376,1	16.314,5	21.701,6
57	30.935,6	16.603,3	22.016,2
58	31.614,0	17.034,1	22.496,8
59	32.153,4	17.417,3	23.188,5
60	32.587,8	17.804,0	23.699,7
61	33.170,4	18.221,1	24.071,9
62	33.918,8	18.549,7	24.644,6
63	34.747,9	19.076,3	25.149,5
64	35.557,6	19.541,2	25.819,3
65	36.293,1	19.944,1	26.424,3
66	37.295,9	20.305,2	27.091,8
67	38.117,8	20.749,8	27.818,1
68	38.768,2	21.258,5	28.675,0
69	39.526,3	21.680,7	29.470,9
70	40.145,5	21.975,5	30.097,9
71	40.936,6	22.462,9	30.783,9
72	42.308,8	23.139,4	31.677,2
73	43.270,5	23.730,0	32.422,3
74	44.320,9	24.225,0	33.119,5
75	46.084,0	24.850,3	34.028,2
76	47.573,4	25.521,6	35.087,9
77	49.071,7	26.121,0	36.145,0
78	50.674,5	26.704,2	37.300,2
79	52.232,9	27.388,5	38.361,2
80	53.514,5	28.426,2	39.362,1
81	54.870,8	29.365,4	40.287,1
82	56.502,5	30.279,6	41.765,4
83	59.076,6	31.404,2	43.191,6
84	60.733,3	32.580,8	44.582,3
85	62.811,6	33.528,6	46.807,7
86	65.162,7	34.922,6	48.743,5
87	67.238,6	36.352,2	50.950,4
88	69.907,3	37.824,5	53.485,4
89	73.815,4	39.447,8	55.834,5
90	77.615,0	40.990,3	59.408,4
91	81.871,6	42.934,4	62.229,9
92	86.494,2	44.812,4	65.539,7
93	92.007,3	47.803,6	69.495,0
94	97.139,9	51.009,9	75.317,1
95	101.707,6	56.550,6	81.704,5
96	110.975,7	62.009,8	90.376,4
97	125.675,8	67.961,9	99.695,7
98	143.718,4	78.942,5	115.131,9
99	167.137,0	100.549,6	143.348,1
100	270.946,2	180.422,0	232.669,0

El año es 1996.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 1996.

9. Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza: El caso de Cuba en los años noventa

Dra. Ángela Ferriol Muruaga, Jefe de Sección de Política Social (INIE)

Dr. George Carriazo Moreno, Vicedirector (CIEM)

Lic. Óscar U-Echavarría, Jefe de Sección de Macroeconomía (INIE)

Lic. Didio Quintana Mendoza, Investigador de INIE

Coautores:

Dr. Carlos García Pleyan, INIE

Lic. Edith Felipe Duyos, CIEM

Lic. Mario Fernández Font, CIEM

La Oficina Nacional de Estadística de Cuba brindó informaciones solicitadas por los autores, reprocesando las bases de datos obtenidas por la Encuesta de Hogares de 1996. También brindó información de Cuentas Nacionales

ANTECEDENTES HISTÓRICOS. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN RELACIÓN CON LA POBREZA

El triunfo de la Revolución en enero de 1959 significó para Cuba el inicio de una profunda transformación social. Este proceso representó no sólo una alternativa para combatir la pobreza, sino una vía para superar el subdesarrollo y, por tanto, eliminar los problemas económicos y sociales que forman una unidad indisoluble con éste.

El desarrollo debe expresarse en el marco del incremento cuantitativo de la actividad económica, y reflejarse, igualmente, en la forma de distribución de lo producido y en las formas de superación de las desigualdades económicas y sociales que la pobreza supone.

La atención simultánea de los problemas económicos y sociales por parte de la Revolución Cubana fue una característica invariable de las políticas aplicadas a partir de 1959. Sin embargo, la puesta en marcha de esta política tuvo como premisa la necesidad de modificar, de una parte, la estructura agraria del país –basada en un régimen de propiedad que condicionaba el atraso y la pobreza– y, de otra, la necesidad de romper la estructura de dominación externa de EE.UU., que impedía un desarrollo autónomo y asfixiaba la economía en general, sobre todo la agricultura por medio del latifundio azucarero.

Cambios estructurales básicos y políticas implementadas

La situación económica de Cuba a fines de los años cincuenta se caracterizaba por una fuerte dependencia de los EE.UU., basada en el

control y propiedad de los recursos fundamentales del país, con una estructura agraria latifundista que, con un desempleo masivo crónico que se agravaba estacionalmente según la cosecha azucarera, impedía un desarrollo nacional de carácter agrícola e industrial.

Al triunfo de la Revolución, la transformación más importante fue la Ley de Reforma Agraria de mayo de 1959. A esta gran transformación le siguió la expropiación de los medios fundamentales de producción en el resto de las ramas de la economía, lo cual se logró por la vía de las confiscaciones de los bienes malversados y de las riquezas obtenidas a costa del erario público, así como por las nacionalizaciones que se produjeron en estrecha relación con el recrudecimiento de la política de hostilidad de los EE.UU. hacia el proceso cubano.

A estas transformaciones de la propiedad les sucedió un conjunto de medidas para lograr una más justa distribución del ingreso para los trabajadores, nuevas fuentes de empleo y la elevación del nivel de vida.

A su vez, este proceso demandó la centralización de funciones y un creciente papel del Estado cubano en la implementación de una estrategia de desarrollo, articulada y capaz de poner todos los recursos naturales y humanos en función de los objetivos sociales y del desarrollo del país.

Un intento de generalización de los rasgos fundamentales del desarrollo económico y social de Cuba en estas últimas tres décadas incluiría los siguientes aspectos esenciales:

- La concepción integral del desarrollo, según la cual éste supone una interacción entre los aspectos económicos y sociales. El hombre y su desarrollo son el sujeto y el objeto de este proceso. Implica cambios en las formas de distribución de lo producido y de superación de las desigualdades económicas y sociales que el subdesarrollo y la pobreza suponen.
- La aplicación de una política social única, coherente y sostenida en el tiempo mediante la acción del Estado.
- La participación popular en la aplicación de la política social. Resulta un mecanismo operatorio específico para llevar a cabo acciones que resultarían inconcebibles sin la colaboración voluntaria de grandes masas de población.
- La política de desarrollo social ha elevado el nivel de vida de la sociedad cubana mediante una combinación de incrementos en el consumo individual y la ampliación de los servicios sociales básicos. Esto contribuyó a la eliminación de la malnutrición que afectaba al 40% de la población en 1959.

- Políticas específicas que implican un trato preferencial a sectores de la población especialmente necesitados como las mujeres, los niños, los ancianos y los habitantes de las zonas rurales.

Resultados de las políticas implementadas: 1959-1980

Enfrentar el desempleo fue una de las cuestiones que ocupó un lugar prioritario dentro de la nueva política económica desarrollada por la Revolución.

La política de empleo aplicada fue capaz no sólo de reducir al mínimo el desempleo, sino de asimilar el incremento de la población apta para el trabajo calculada en unas 800 mil personas durante los primeros 17 años de Revolución¹. En esta política de empleo fue particularmente favorecido el empleo femenino, cuyo aumento influyó favorablemente en el incremento del ingreso familiar y en la diversificación de sus fuentes.

En términos de la estructura del empleo, se produjeron significativos cambios por sectores. Disminuyó el peso del sector agropecuario y creció el peso de otros sectores, como la industria, la construcción, el transporte y los servicios.

También se produjeron transformaciones sustanciales en la estructura de la fuerza laboral por edades, con un descenso en la proporción de ocupados en los grupos etáreos extremos. De una parte, los jóvenes entre 15 y 19 años tuvieron cabida en el sistema educacional, tanto en la enseñanza media general como técnica especializada. En el caso de las personas mayores de 60 años, su disminución como ocupados respondió a la aplicación del sistema de seguridad social y de protección a la vejez implantado por la Revolución.

Junto a la evolución del empleo se produjeron cambios en la política salarial y de ingresos. Después de 1959 la acción inmediata se encaminó al cumplimiento de los salarios mínimos establecidos antes de 1959. Con posterioridad, a partir de 1961, comenzó la reestructuración salarial en el país con la elaboración de una escala salarial única con requisitos de calificación, evaluación y tarifas.

La política de aumento salarial fue complementada con la disminución de los gastos a los sectores más humildes de la población. Éste fue el efecto de diversas leyes promulgadas durante los primeros dos años después de 1959. La Ley de Reforma Agraria eliminó el pago de rentas de los campesinos, elevó su poder de compra, aumentó el empleo y produjo una redistribución de ingresos a favor de este sector. A esta medida le

1. CEPAL: Apreciaciones sobre el estilo de desarrollo y sobre las principales políticas sociales en Cuba, La Habana, noviembre de 1978. CEPAL/MEX/707/22/Rev./3/p. 112.

siguieron otras como la rebaja de las tarifas telefónicas, de los alquileres de la vivienda -entre un 30 y 50%-, de las tarifas eléctricas, de los precios de las medicinas, así como de un conjunto de artículos de primera necesidad. Este efecto fue ampliado considerablemente por la financiación estatal de los servicios sociales básicos como la salud pública, la educación, la seguridad social y la construcción de vivienda ².

En conjunto, estas medidas contribuyeron a una redistribución del ingreso nacional. De esta manera la participación de las clases más ricas bajó de entre el 45 y el 50% del ingreso al 14-15%, y el nivel de vida de la población subió entre un 15 y 20% ³.

La combinación de aumento de salarios y reducción de gastos de la población, en condiciones de precios regulados, produjo, hacia fines de los años sesenta, un desequilibrio financiero que se comienza a equilibrar a partir de 1975.

Otro de los efectos inmediatos fue un brusco incremento de la demanda que no podía ser satisfecha en el corto plazo. El país requería recursos para la acumulación que no podían dedicarse a incrementos enormes en el consumo. Ante la negativa a permitir un alza generalizada de precios que hubiese excluido a las capas más humildes, se optó por la aplicación de un sistema de racionamiento, desde marzo de 1962, como instrumento para lograr un acceso equitativo de todos los estratos sociales a los bienes de consumo principales.

Con un carácter diferenciado en el consumo de niños, ancianos, mujeres embarazadas y otros, este sistema ha cubierto a lo largo de estos años, diferentes tipos de bienes a precios subsidiados como complemento al mercado libre y como protección a los sectores de menores ingresos.

En cuanto a la seguridad y asistencia social, en el propio año 1959 se produjo su reorganización. Importantes cambios en el plano institucional y jurídicos permitieron la transformación de la seguridad y la asistencia social en un sistema único e integrado que, además de elevar sustancialmente el nivel de las prestaciones, extendió sus derechos a la totalidad de los trabajadores, incluyendo riesgos laborales, maternidad, enfermedad común, profesional, invalidez, vejez y muerte, con base en el tiempo laborado y el nivel de salario devengado.

La seguridad social pasó a ser por completo una responsabilidad del Estado cubano.

2. Rodríguez, José Luis. "Política económica de la Revolución Cubana" (1959-1960), en revista Economía y Desarrollo, No. 54, La Habana, 1979, p. 148.

3. Ibid.

La transformación radical de la educación y consecuentemente de la cultura en general ha sido un resultado directo del proceso de transformaciones que se opera después del triunfo de la Revolución. La política educacional tenía que lograr el aumento de la calificación y educación general de la población, tanto infantil como adulta, a todos los niveles. Ya hacia 1980 se había logrado generalizar el nivel de 6to. grado en todo el país, incluyendo los trabajadores, y entre 1985 y 1990 este nivel de enseñanza ya era de 9 grados. Los gastos presupuestarios en educación crecieron de 79,4 millones de pesos en 1958 a 1.676 millones de pesos en 1984⁴.

El sector de la salud forma parte esencial de las transformaciones sociales y económicas que tienen lugar después de 1959. A partir de entonces la salud en Cuba está concebida como derecho de todos los ciudadanos y su aseguramiento es una responsabilidad del Estado, que implantó la gratuidad de los servicios.

La salud pública en Cuba tiene un carácter integral. Se atiende a la persona y al medio. Incluye acciones de promoción, protección, recepción y rehabilitación. Una parte importante de esta política se refleja en actividades de prevención y educación para la salud. La implementación de esta nueva política de salud significó una importante asignación de recursos financieros, materiales y humanos. Esto se refleja, en parte, en los gastos presupuestarios.

Estos recursos fueron destinados a la ampliación y modernización de la red de unidades que conforma el sistema nacional de salud, a la ampliación de la cobertura curativo-profiláctica, a cubrir la gratuidad progresiva de los servicios, a las mejoras tecnológicas, a la formación de recursos humanos calificados y al plan de inversiones y construcciones. En este proceso se ha otorgado prioridad a los servicios, instalaciones y recursos humanos en áreas rurales y regiones de interior del país.

Algunos de los resultados en el campo de la salud muestran que fueron erradicadas ya a inicios de los años '80, enfermedades como la fiebre tifoidea, la difteria, la malaria y la poliomielitis. En general, los avances obtenidos por Cuba en el campo de la salud pública la ubican entre los primeros lugares mundiales y muy por delante del resto de los países en desarrollo.

La política de la Revolución con relación a la vivienda forma parte integrante del conjunto de transformaciones que se han expuesto anteriormente. Esta política impulsó la construcción de viviendas populares, la erradicación de los barrios marginales en las ciudades y la promoción de la construcción de viviendas campesinas. Por otro lado, como antes se

4. Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

explicó, se alivió el gasto que suponía el alquiler de las viviendas para los sectores menos favorecidos.

DESARROLLO MACROECONÓMICO EN LAS DÉCADAS DE LOS AÑOS 80 Y 90

Mientras que para la inmensa mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, la mitad de los años ochenta significó el punto medio de la profunda crisis económica y de deuda externa que caracterizó el desempeño de la región en la pasada década, para Cuba ese período representó el momento en que se alcanza el máximo nivel de despliegue del modelo de desarrollo económico que había comenzado a implantarse en el país a inicios de los 70, principalmente a partir de su incorporación al desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Esto último propició un estable acceso al financiamiento demandado por las transformaciones productivas en curso durante todo ese período, incluidas en los planes anuales y quinquenales correspondientes.

Este modelo de desarrollo ⁵, ciertamente, le permitió a Cuba el acceso a recursos económicos y tecnológicos que por otras vías no hubiesen estado al alcance del país, teniendo en cuenta, especialmente, la abierta hostilidad de las sucesivas administraciones norteamericanas frente a la Revolución Cubana.

Paralelamente, cuando a principios de los 70 se inicia el proceso industrializador, que luego habría de acelerarse en la segunda mitad de dicha década, ya había concluido, en lo fundamental, el paso al sector estatal de las actividades económicas privadas que existían en el país. Las nacionalizaciones, que comenzaron a principios de los 60, habían transferido a la esfera estatal, hacia mediados de los 80, el 100% de la producción industrial y comercial, el 80% de la agropecuaria y aproximadamente un 99% del transporte. En 1970, el 86% de los trabajadores civiles estaba empleado en el sector estatal de la economía, y esta cifra llegaría a ser del 95% en 1989 ⁶.

Entre los principales rasgos relacionados con los componentes de equidad redistributiva, que caracterizaron el modelo de desarrollo vigente en el país desde inicio de los 70 hasta mediados de los 80, denominado «cálculo económico restringido» ⁷, estaba la satisfacción de una demanda agregada creciente sin que se produjeran grandes variaciones en los precios

5. Para ampliar ver González, Alfredo. 1995. Cuba: Escenarios del modelo económico en los años noventa. Ciudad de la Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

6. CEE, 1989 y CEPAL, 1997.

7. Variante restringida del procedimiento de cálculo económico aplicado en la ex Unión Soviética de principios de los 70.

internos, dado el peso casi absoluto del sector estatal de la economía en la conformación de la oferta agregada, el mantenimiento por parte del Gobierno de un determinado subsidio a las empresas del Estado y la aplicación de una política de precios relativamente constantes y bajos para los productos y bienes básicos para la población, si bien en el resto de los bienes no imprescindibles éstos eran comparativamente más altos.

En el período comprendido entre 1975 y 1988, el incremento global de los precios al consumidor estuvo en el entorno de algo más del 50%, lo cual resulta de poca significación si se compara con las dinámicas de precios en los restantes países latinoamericanos en dichos años. Si se toma como referencia el deflactor implícito del PIB, el mismo se mantuvo sin variaciones significativas en los años de pre crisis e incluso unos pocos años después .

En la década de los 80, solamente se llevaron a cabo tres reformas parciales de precios con repercusión directa sobre la población, si bien cuando se aplicó la Reforma General de Precios Minoristas en 1982, se había llevado a cabo una Reforma General de Salarios que implicó un aumento del fondo salarial nacional del orden del 25% entre 1980 y 1981.

La referida política de control de precios tenía lugar al tiempo que no existía en el país, a lo largo de todo el período señalado, un sistema de impuestos directos, ni en relación con las personas jurídicas ni con las naturales. De hecho, tan sólo estaba vigente el llamado «impuesto de circulación», que gravaba un conjunto de artículos y bienes no esenciales, es decir, no de primera necesidad, tales como cigarrillos, bebidas alcohólicas, entre otros, el cual en la práctica ha operado como un impuesto al consumo y ha constituido el 30-40% de los ingresos fiscales ⁸.

Cuadro 1. Subsidios de precios a productores y distribuidores (precios corrientes)

	1981	1985	1986	1987	1988	1989
Millones de pesos	533.1	626.1	637.9	677.7	696.4	673.2
Por ciento respecto al PIB	3.6	3.1	3.2	3.5	3.5	3.3

Fuente: Elaboración propia a partir de U-Echevarría et al (1992); Ferrán (1996); CEPAL (1997)

Cuadro 2. Índice de precios (1986=100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Deflactor del PIB	100.0	100.4	101.9	103.7	107.3	99.7	103.2

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (1997).

8. U-Echevarría, Oscar. et al. 1992. Análisis del presupuesto y de los flujos financieros de la economía cubana. Ciudad de La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

En general, la evolución y adaptación del esquema de desarrollo adoptado a las circunstancias específicas de cada momento, conjuntamente con las favorables relaciones externas y los ingentes esfuerzos internos, le permitió al país alcanzar apreciables ritmos de crecimiento del PIB durante la década de los 70 y en la primera mitad de los 80'. Ahora bien, ya a mediados de los 80 el modelo de desarrollo aplicado hasta ese momento comienza a dar muestras de insuficiencia y agotamiento, con una desaceleración del ritmo de la economía.

Tales insuficiencias se manifestaron, ante todo, en un incremento de la ineficiencia en el funcionamiento de la economía; el crecimiento del déficit en la balanza comercial externa y en la balanza de pagos, que se ha convertido en crónico; un negativo saldo presupuestario que se acelera a partir de 1983 (para mayores detalles, ver tabla fiscal en Anexo); el alargamiento de los plazos constructivos y la demora de la puesta en marcha de las inversiones, con altas tasas de acumulación acompañadas por caídas en el rendimiento del capital fijo productivo (véase Cuadro 4).

Globalmente, como ha sido sistematizado por González ⁹, los recursos invertidos en los programas tradicionales de exportación, tales como azúcar, níquel, tabaco y café, así como en nuevos desarrollos, como el cítrico entre otros, no alcanzaron el nivel de respuesta esperado; las industrias sustituidoras de importaciones resultaron costosas en capital y energéticamente intensivas; la producción de bienes de consumo se mantuvo

Cuadro 3. Evolución del PIB (precios constantes 1981)

	1971-80	1981-85	1986-89
Tasa Promedio Anual (%)	6.5	8.5	0.7

Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrán (1996) y CEPAL (1997)

Cuadro 4. La tasa de acumulación bruta y la brecha fiscal y externa

	Tasa Acumul. (%)	Déficit interno (MMP)	Déficit PIB (%)	Déficit final (MMP)	Déficit PIB (%)	Saldo Cuenta Corriente (MMP)	SCC PIB (%)
1985	27.3	1643	8.1	253	1.3	-2192	10.9
1986	24.1	1794	9.2	188	1.0	-2433	12.5
1987	21.6	2097	10.9	609	3.2	-2130	11.1
1988	22.7	2484	12.3	1147	5.7	-2170	10.8
1989	24.3	2903	13.9	1406	6.7	-3001	14.6
1990	23.3	3287	15.9	1958	9.5	-2546	12.3

Fuente: Elaboración a partir de U-Echevarría et al (1992); y CEPAL (1997).

9. Op. Cit. "Cuba: Escenarios...."

rezagada en cantidad y calidad; en la agricultura los crecimientos resultaron progresiva y excesivamente dependientes de los suministros externos.

Ya desde finales de 1984 se tomó conciencia de tal rumbo peligroso, y se reformuló la política económica, dando paso al denominado período de «*rectificación de errores y tendencias negativas*», con un llamado a la eficiencia y el ahorro, encaminado a dar solución a los aspectos sociales y económicos considerados más negativos de la etapa anterior y orientados en los marcos del propio modelo económico vigente, que no se consideró conveniente, en dichos momentos, cambiar radical e integralmente.

Una caracterización de las peculiaridades del funcionamiento de la economía cubana, previo a la crisis, no sería completa si no se hace referencia al carácter centralizado de los mecanismos de dirección, regulación y gestión que, como se señalara inicialmente, garantizaban, en su accionar corriente, precios estables no sujetos a las condiciones y variaciones de los mercados mundiales¹⁰, por lo que el nivel general de precios y el tipo de cambio desempeñaban un papel estrictamente complementario y accesorio en la distribución de recursos.

En dicho contexto, desaparecen abruptamente las fuentes que garantizaban la sistematicidad y articulación de dichos mecanismos, es decir, las ventajosas relaciones económicas mantenidas durante largo tiempo con los antiguos países socialistas. Para que se tenga una idea de la magnitud de este *shock*, habría que apuntar que a finales de los años 80, un 85% del intercambio comercial del país dependía del área socialista y que tres cuartas partes de las importaciones (el total de las cuales era aproximadamente equivalente a la tercera parte del Producto), se concentraba en combustible (34%), alimentos y sus materias primas (10%), maquinarias y equipos (32%). Estas importaciones se redujeron en más del 50% en apenas 24 meses (finales de 1989 y finales de 1991), y en un 70% hasta 1994.

Habría que apuntar que desde la primera mitad de los 80, los suministros socialistas para la formación bruta de capital comenzaron a presentar ciertas

Cuadro 5. Evolución relativa de las importaciones (precios constantes 1981)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Import./ PIB (%)	31.2	28.4	28.5	28.4	28.9	28.1	19.5	12.0	13.0	12.9
Índice (1989=100)	105.0	95.4	93.8	96.7	100.0	94.3	59.1	32.8	30.7	30.6

Fuente: Cálculos a partir de CEPAL (1997).

10. Como se verá más adelante, esto desempeñará un papel relevante en el enfrentamiento de la crisis en sus momentos iniciales.

insuficiencias para el aseguramiento de programas priorizados de vital importancia para el país. Si a todo lo anterior se adiciona el mantenimiento de precios desfavorables del azúcar en los mercados internacionales, así como la intensificación del bloqueo norteamericano, que profundizan el debilitamiento de las bases de sustentación de la economía del país, se tendrá una idea de la crisis a la que se vio precipitada la economía cubana a inicios de los años 90.

Cuadro 6. Evolución de la oferta agregada y la acumulación bruta (precios constantes 1981)

	Oferta agregada	Formación bruta de capital fijo	Tasa de acumulación
1989	100.0	100.0	24.9
1990	96.5	97.1	25.0
1991	81.4	52.6	14.9
1992	68.8	21.9	6.9

Fuente: Cálculos a partir de CEPAL (1997).

De esta forma, los esfuerzos de rectificación iniciados a mediados de los 80, que habían presentado ciertos resultados positivos, tuvieron que ser paralizados para dar paso a un programa de emergencia económica denominado «*Período Especial*» que, adoptado en 1991, tenía como objetivo central amortiguar, al máximo posible, los efectos de la crisis sobre la población, así como tratar de reorientar el funcionamiento económico de la nación acorde con las nuevas condiciones, en un proceso adaptativo. Como resultado, el impacto sobre el consumo de los hogares se aminoró en comparación con la contracción experimentada por la oferta agregada.

Cuadro 7. Impacto sobre el consumo y el producto per cápita (precios constantes 1981)

	1989	1990	1991	1992
Consumo hogares	100.0	100.0	89.6	84.9
PIB/Habitante	100.0	96.0	86.0	76.9

Fuente: Cálculos a partir de CEPAL (1997).

Puede considerarse que el diseño de la estrategia para superar la crisis, en el referido *proceso adaptativo*, se ha verificado en dos direcciones, aunque no estrictamente simultáneas en el tiempo. En primer término, esencialmente a partir de 1990 y hasta 1993, tratar de que la transmisión del impacto de la crisis sobre la sociedad fuera lo más equitativo posible, paralelamente con la creación de condiciones para la reinserción de Cuba en la economía mundial.

El contenido fundamental de este primer momento lo constituyó la adopción de una serie de decisiones a fin de preservar la garantía laboral,

sobre la base de mantener el empleo y los salarios nominales a iguales niveles, con independencia de la contracción del producto.

En dicho encadenamiento, el ajuste se verificó, vía la limitación de la oferta de bienes de consumo a la población, ampliando el sistema de racionamiento de acuerdo con las nuevas disponibilidades dadas por la contracción de la oferta agregada, manteniendo, como ha sido señalado, precios regulados centralmente para dichos productos. Además, se produjo una severa restricción a la formación bruta de capital, con un consecuente proceso de descapitalización del capital fijo. Igualmente, se evitó desembocar en una hiperinflación abierta; por lo demás, el ya mencionado control de precios contribuyó a preservar, en cierta medida, el ingreso real de la población.

Naturalmente, ello desembocó en una considerable aceleración del déficit público, que alcanzaría un punto extremo en 1993, 30% del PIB, conjuntamente con una liquidez monetaria ¹¹ de considerable magnitud y con un alto componente excedentario. En el verano de 1994 el déficit alcanzaba su nivel máximo, que se calculaba en unos 11,9 mil millones de pesos, un 60% del PIB a precios corrientes para dicho año, que determinaría que el tipo de cambio en los mercados informales se disparara hasta alcanzar un nivel máximo de 150 P/USD a mediados de dicho año, expresión de la inflación implícita de dichos momentos (véase el Cuadro 8).

Por lo demás, la aplicación del instrumental tradicional de transmisión de este tipo de *shock*, vía devaluación monetaria a fin de reducir la demanda agregada, con el objetivo de ajustar la economía a la contracción de las importaciones y el producto, resultaba técnicamente impracticable debido a que el mecanismo de regulación económica estaba basado en la administración directa de las divisas, por lo cual no existían, en el funcionamiento económico, las articulaciones elementales para realizar la transmisión de dichos efectos. Por otra parte, aun cuando los mecanismos hubiesen existido o pudieran haber sido creados, la forma de actuar de un ajuste por devaluación de la magnitud que hubiera sido necesario, habría estado en contradicción con el enfoque de equidad adoptado desde un inicio.

Ahora bien, este mecanismo empleado, basado en precios e ingresos fijos, con una parte fundamental del consumo efectuado mediante el

11. Es decir, el dinero de alto poder expansivo o agregado monetario M1; además del circulante (billetes y monedas), se incluyen en este caso los depósitos de ahorro, ya que en la práctica cubana hasta el presente, éstos han operado como depósitos a la vista, debido a la alta liquidez efectiva de dichas cuentas en el sistema bancario.

Cuadro 8. Déficit fiscal y liquidez monetaria (precios corrientes)

	Déficit final (1989=100)	Déficit/ PIB (%)	Liquidez monetaria M1 (MMP)	Liquidez/ PIB (%)	Tipo de cambio P/USD & ANOT + RMLR (a)
1989	100.0	6.8	4163	20.2	...
1990	139.2	9.4	4986	24.1	7.0
1991	267.7	21.5	6563	37.8	20.0
1992	346.2	29.7	8361	51.5	45.0
1993	359.0	30.0	11043	66.7	100.0

(a) A final del año

Fuente: Cálculos a partir de CEPAL (1997).

racionamiento, con una apreciable liquidez fuera de los circuitos formales, propició, como expresión funcional de esta situación, un considerable ascenso de la *economía sumergida* (o mercado informal), definida por González ¹² como el espacio económico de las transacciones de bienes y servicios no autorizadas oficialmente, de carácter legal o ilegal, que surge en el país por insuficiencias del surtido de la oferta estatal a la población, que se acrecienta notablemente por las razones antes expuestas, principalmente por una emisión monetaria inorgánica.

Esta área o espacio económico, tiende a la formación de un mercado donde operan las leyes de la oferta y la demanda, en la cual se estimaba un volumen de transacciones monetarias equivalentes a las efectuadas en la economía formal (estatal), aunque con un contenido material sumamente inferior, lo cual constituyó la manifestación de la inflación interna.

Cuadro 9. Índice de precios (1989=100)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Mercado informal	90.0	100.1	97.6	100.0	102.1	263.4	509.9	1552.6	1396.5

Fuente: CEPAL (1997)

En este sentido, y con un amplio despliegue a partir de 1993, hubo de combinarse una serie de significativos esfuerzos –en que la dimensión fiscal se constituyó en el eje central de la estrategia de estabilización– encaminados principalmente a:

- Cerrar la brecha fiscal, la cual se había profundizado significativamente a partir de las decisiones adoptadas para enfrentar inicialmente los efectos preliminares de la crisis. El contenido

12. González, Alfredo. 1995. «La economía sumergida en Cuba». Revista Cuba: Investigación económica. No.2, La Habana (pp. 77-103).

fundamental de la misma, en la reducción del déficit fiscal, ha estado encaminado al saneamiento de las finanzas internas (reducción y control de la liquidez excedentaria) y una vigilancia rigurosa sobre las finanzas empresariales, a fin de reducir al máximo posible los subsidios por pérdidas financiados por el Presupuesto.

- Superar los efectos de la brecha externa derivada del shock inicial, mediante una urgente reorientación del comercio exterior, paralelamente con una inserción más dinámica en la economía internacional. Precisamente, éste fue el sector donde primero se reflejó el proceso de transformaciones que actualmente vive el país. Habría que puntualizar que, con anterioridad, ya se había considerado cierta apertura externa, determinada por ciertas insuficiencias parciales de los suministros socialistas, aunque ésta fuera desplegada muy puntualmente y con un carácter altamente selectivo.

En dicho contexto, se generó un sistema monetario dual, el cual sustentó las bases para que, por una parte, el Estado captara, de forma directa, las divisas que de forma informal circulaban en la población, originadas por el desarrollo del turismo y las remesas del exterior y, por otra, mediante la operación directa en este tipo de moneda para el conjunto empresarial orientado hacia la exportación, conectar el sistema económico interno con el mercado mundial, sin acudir al peligroso expediente de una devaluación monetaria, aspecto éste abordado con anterioridad. Con ello, se posibilitaba un cierto nivel de respuesta a lo que sería el problema fundamental de la economía cubana en esos años: la carencia de divisas.

Lo peculiar de este proceso es la coexistencia de mercados segmentados, derivados básicamente de la legalización de los antiguos componentes de la *economía sumergida*; sin embargo, tal multiplicidad de circuitos ha facilitado cumplir numerosos objetivos estabilizadores, además de la captación de divisas, muy especialmente, el controlar el precio de la canasta básica y aliviar el peso de las restricciones de oferta, así como mantener un mínimo de intercambio económico entre las empresas ¹³.

La lógica de esta relativa liberalización partía de lograr, en un primer momento, la expresión directa de las presiones inflacionarias de una forma controlada, la que posteriormente alentó la oferta de bienes por los participantes en tales mercados y la absorción de parte de la liquidez excedentaria por vía de los instrumentos fiscales que fueron implementándose. Ello contribuyó a la recuperación de la capacidad de

13. Ver: CEPAL. La economía cubana: Reformas estructurales y desempeño en los 90. LC/MEX/R.621.1997.

redistribución de los flujos de ingresos, parcialmente perdida en los inicios de la crisis.

Las medidas de política aplicadas, cuya combinación constituyó en la práctica un ancla antinflacionaria múltiple en el proceso de estabilización, pueden sintetizarse como sigue ¹⁴:

Institucionales	1992	Reforma constitucional: <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización del monopolio estatal sobre comercio exterior • Reconocimiento propiedad mixta y otras formas
	1994	Reorganización órganos de la administración central del Estado
	1997	Decreto-Ley reorganización sistema bancario
Apertura externa	1995	Ley sobre la inversión extranjera
	1996	Decreto-Ley sobre zonas francas
		Modificación Ley Arancelaria
Nuevas formas organizativas	1993	Creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa Difusión de los esquemas de autofinanciamiento empresarial en divisas
Nuevos espacios económicos	1993	Decreto-Ley sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia
	1994	Decreto-Ley creación mercado productos agropecuarios
		Decreto-Ley creación mercado productos industriales y artesanales
Saneamiento financiero	1994	Aumento de precios a productos no esenciales Eliminación de gratuidades no relevantes en cuanto a la política social vigente en el país Ley Tributaria
Desregulación	1993	Despenalización de la tenencia de divisas, creación de red comercial en estas monedas
	1994	Introducción de un nuevo signo monetario; el peso convertible
	1995	Apertura casas de cambio

Ahora bien, como fuera planteado por las autoridades, dichas maniobras no estaban exentas de determinados costos económicos, políticos y sociales, que no pueden ignorarse desde el punto de vista del contexto cubano. En este proceso se modificaron, en algunos casos sustancialmente, relaciones estructurales que por largo tiempo habían prevalecido en el país, constituyendo parte integrante de los mecanismos de regulación, control y gestión.

Cuadro 10. Estructura del empleo total y de la tenencia de la tierra (en porcentajes)

	1989		1994		1996	
	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal	Estatal	No estatal
Empleo	95	5	83	17	76	24
Tenencia de la tierra	78	22	26	74	26(a)	74(a)

(a) A final del año

Fuente: Cálculos a partir de CEPAL (1997)

14 Para una ampliación, ver: U.Echevarría, Oscar. 1996. "Regulación, plan y mercado: El caso de Cuba". Revista Cuba: investigación económica, No.3. La Habana (pp. 55-81).

Sin embargo, como balance, los resultados obtenidos han sido, en sentido general, positivos. La economía ha funcionado con tales sistemas y los costos se han atenuado; se ha reducido el desajuste de las cuentas públicas y el balance monetario se ha mantenido en niveles manejables; de igual forma, se aprecian signos recuperativos en la oferta global y la acumulación bruta.

Cuadro 11. Indicadores de desempeño macroeconómico

	1989	1993	1994	1995	1996
PIB/hab.1989=100	100.0	66.1	66.3	67.8	72.7
Oferta global (precios 1981)	100.0	59.9	60.2	62.0	67.3
Consumo hogares (precios/81)	100.0	67.3	68.9	73.3	76.5
Índice de precios no regulados	100.0	1552.6	1396.5	739.6	554.7
Emisión o deseminación monetaria (MMP)	-288	-473	952	54	nd
Tasa de acumulación (%)	24.3	5.8	5.0	6.3	7.5
Liquidez monetaria -MI(MMP)	4163	11043	9944	9251	9534
Déficit público/PIB (%)	6.7	30.4	6.9	3.2	2.2
Tipo de cambio (a)(P/USD)	7(b)	100	60	25	19

(a) A final del año

(b) Corresponde a 1990

Fuente: Cálculos a partir de CEPAL (1997).

No obstante dicha mejoría, la brecha externa continúa gravitando sobre la trayectoria de recuperación de mediano plazo, expresada en un desbalance corriente, financiado de forma importante vía créditos comerciales de corto plazo y altas tasas de interés. Sobre esta situación gravitan también las condicionantes del bloqueo económico norteamericano.

¿POBREZA O POBLACIÓN EN RIESGO?

El modelo de política social de Cuba tiene como premisas generales el acceso universal y el aseguramiento de las necesidades básicas de las personas. Un principio esencial del mismo es que ningún miembro de la sociedad puede quedar desamparado. Naturalmente, estos propósitos se aplican en correspondencia con las disponibilidades materiales y financieras existentes.

Este modelo de política social prevé que la totalidad de las familias tenga garantizado un nivel de alimentación a precios bajos, en magnitud acorde con las disponibilidades totales de productos alimenticios y teniendo en cuenta los requerimientos nutricionales de grupos como los niños, los ancianos, las gestantes y los enfermos crónicos; la opción de recibir gratuitamente servicios médicos de cualquier grado de complejidad, educación gratuita, incluida la enseñanza de nivel superior; y la protección de un sistema de Seguridad y Asistencia Social que abarca a la totalidad de la población, con subsidios por enfermedad, invalidez, vejez o muerte de

trabajadores, así como pensiones por necesidad de las familias u otros grupos en desventajas como los discapacitados, y los menores sin amparo filial, entre otros.

La etapa de 1989 a 1997 ha representado un período de contracción y ajuste económico, en el cual es posible constatar la existencia de carencias, pero enfrentadas a través de políticas dirigidas a lograr que la disponibilidad de bienes y servicios existente en el país se reparta lo más posible entre todas las familias, de manera que se preserve la esencia del modelo social.

En el propósito de que nadie quede desprotegido, en estos años de dificultades se han ampliado las formas de beneficios, como es la promoción del autoabastecimiento de alimentos, vinculación de ancianos y gestantes a comedores para trabajadores, y la ejecución de experiencias territoriales para adecuar mejor la asistencia social a las necesidades.

Es por ello que los autores de este trabajo han preferido utilizar el concepto de *población en riesgo* en vez del de pobreza, para señalar aquella parte de la población en peligro de no poder cubrir alguna necesidad básica y que por ello debe ser monitoreada y protegida por la política social. De esta forma se refleja más coherentemente la situación social en Cuba, donde incluso la prioridad dada a la política social ha llevado a incluir muchos de sus amplios objetivos como derechos ciudadanos.

Comparabilidad entre pobreza y población en riesgo

El concepto de pobreza sintetiza una condición de vida inhumana cuya medición ha resultado difícil. Es extensa la literatura especializada relativa a las limitaciones de los distintos métodos de medición propuestos, en especial si se trata de realizar comparaciones internacionales.

El enfoque del proyecto requiere centrar la medición de la pobreza en el método del ingreso, el cual supone que el acceso a condiciones de vida básicas transita fundamentalmente por relaciones mercantiles, no ponderando adecuadamente los ingresos no monetarios que puedan recibir las familias, ni aun cuando se introduzcan en los ingresos y gastos estimaciones de transferencias recibidas. En realidad, hasta el momento no se ha propuesto en el plano teórico un ajuste de la línea de pobreza calculada a partir de los gastos monetarios de la población, teniendo en cuenta lo que puede representar para una familia la garantía de acceso, en igualdad de oportunidades, a bienes y servicios esenciales, con independencia del nivel de ingresos familiares ¹⁵.

15. No todo puede ser objeto de reduccionismo económico. El acceso universal a un servicio básico como la salud, sin acotamiento previo del gasto, refleja una condición de protección distinta a la que puede expresar un nivel de gasto promedio. De igual modo, un menor gasto preventivo, respecto a otro de tipo curativo, puede significar un mayor resultado en cuanto a indicadores finales de salud.

Para fijar la línea de pobreza se parte de la canasta básica de alimentos, que expresa los requerimientos nutricionales mínimos de ingesta, que como promedio diario per cápita debe consumir la población para conservar la salud, atendiendo a su estructura etárea, el clima, el esfuerzo físico y los hábitos de alimentación. Dicha canasta se valora según los precios del mercado.

Para fijar la línea de riesgo, en el caso de Cuba se parte también de la canasta básica de alimentos (ver Anexo estadístico), pero en su valoración se toma en cuenta el precio subsidiado de parte de la misma, y se precisa el por ciento de los requerimientos nutricionales al que, sin duda, accede la población gracias a la existencia de ese subsidio.

Por consiguiente, lo que distingue a un pobre de una persona en riesgo, en materia de alimentación, es que el primero no tiene ninguna garantía de alimentarse, mientras del segundo se conoce que puede no satisfacer todas sus necesidades pero tiene garantizada la satisfacción de una parte dada de las de alimentación.

En el caso de Cuba, en los tres años seleccionados para este estudio (1988, 1995 y 1996), la disponibilidad de alimentos llegó a la población por distintas vías, cada una de las cuales tiene distintos precios. Así, por ejemplo, en 1995 la situación fue la siguiente:

- El 73% de la disponibilidad total de alimentos se distribuyó por el sistema de racionamiento, y la alimentación social en escuelas, en hospitales y comedores obreros. Lo distribuido por estos canales equivalió al **65 % de los requerimientos nutricionales promedios en 1995 y al 63% de los requerimientos nutricionales promedios en 1996**. Los subsidios en alimentos que como promedio se transfirieron a la población fueron unos 88 pesos al mes en 1996, un monto equivalente al 27% de los ingresos monetarios medios ¹⁶.
- El 13% de la disponibilidad llegó a la población por sistemas de autoabastecimiento alimentario, que se han desarrollado con fuerza en entidades agropecuarias no estatales, organismos de la Administración Central del Estado seleccionados, instancias locales de administración, así como en huertos y patios en comunidades. Debe tenerse presente

16. Estimados del autor. Para ello se calculó el precio previsible en el mercado de los productos principales que componen la canasta básica, considerando que las cantidades distribuidas por la vía subsidiada se ofertaran en el mercado. Es decir, el estimado de subsidio en alimentos toma en cuenta los precios que existirían en el mercado si la totalidad de la disponibilidad de alimentos se ofertara en estos establecimientos y la liquidez monetaria de las familias es la existente. Fueron utilizados los resultados del estudio Nova Glez, A. et.al. "Mercado Agropecuario: ¿Apertura o limitación?".

que para 1995 se estimaron entre 2 y 3 millones de personas disfrutando de autoabastecimiento alimentario, adquiriendo por esta vía, como promedio per cápita diario, unas 1.000 kilocalorías, 40 gramos de proteínas y 45 gramos de grasa –lo que equivale a casi al 50% de los requerimientos nutricionales energéticos que dicta la canasta básica. En términos promedio, este canal de acceso a los alimentos distribuyó el 11% de los requerimientos nutricionales promedio.

- La población adquirió el 14% de la disponibilidad total en mercados de libre formación de precios y servicios mercantiles de alimentación.

En general, el método de estimación calcula el costo de los alimentos distribuidos por el racionamiento, la alimentación social y el autoabastecimiento a sus precios regulados, y supone que el resto de la canasta básica se completa en el mercado libre. Este mercado a precios libres está conformado por mercados en moneda nacional y mercados en divisas, los cuales se complementan para un grupo de productos básicos ¹⁷.

El costo de la canasta básica de alimentos para el año 1988, fue tomado de estudios llevados a cabo en aquellos años ¹⁸ que lo fijaban en 22 pesos per cápita mensuales. Para el año 1996 se utilizó una línea de 74 pesos, estimada para este trabajo, también sobre la base de estudios anteriores ¹⁹. En el caso del año 1995, se partió de la línea, ya mencionada, de 74 pesos en el año 1996, y utilizando un primer intento para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor ²⁰, se estimó la línea en 90 pesos.

Es importante que se conozca que en el período en el que se concentra este estudio, la disponibilidad total de alimentos en el país resultó globalmente insuficiente para satisfacer la canasta básica.

El segundo paso para fijar la línea de pobreza, es considerar un monto de gastos para la satisfacción de necesidades básicas no alimenticias. La estructura de esos gastos no alimenticios depende de muchos factores, pero uno de ellos está dado por la disponibilidad de bienes y servicios gratuitos o

17. La composición de este mercado resulta relevante para los propósitos de este proyecto, por lo que posteriormente se brindará una explicación al respecto.

18. Torres Villamil, Julia. 1991. "Pobreza. Un enfoque para Cuba". (Ponencia). La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

19. Ferriol Muruaga, Angela. 1996. «La Seguridad Alimentaria en Cuba». Cuba: Investigación Económica. La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, No.3, julio-septiembre 1996.

20. Rodríguez García, José Luis. Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular. Diciembre de 1996.

Gráfico 1. Disponibilidad de energía

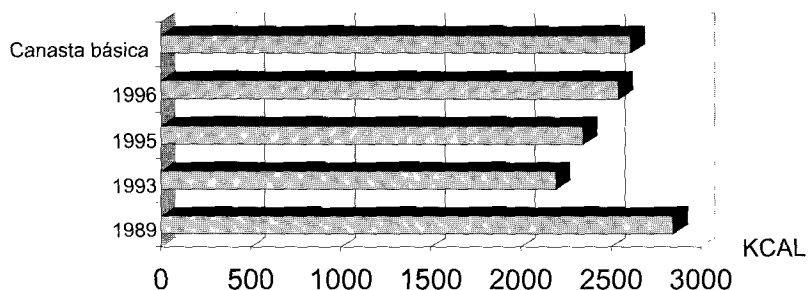
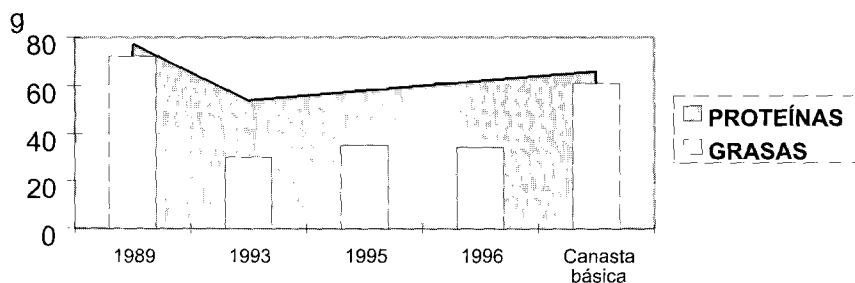


Gráfico 2. Aporte de proteínas y grasas



subsidiados, cuestión que usualmente se obvia o no se explicita en los estudios de pobreza. En particular, en el caso de Cuba, ocurre incluso que dentro de la canasta de servicios gratuitos se incluyen algunos que, internacionalmente, no son considerados como básicos para medir la pobreza.

Puede pensarse entonces que lo que distingue a un pobre de una persona en riesgo es el poco peso que tienen algunos gastos como los de salud, educación y vivienda, junto a la garantía de acceso con independencia de los ingresos monetarios, a determinados servicios de salud, de educación y a una vivienda decorosa. Dicha garantía debe reflejarse en indicadores como los del estado de salud y educación entre otros.

En el caso concreto de Cuba, las personas clasificadas como en riesgo de no satisfacer alguna necesidad básica tienen acceso a cuestiones como:

- Atención permanente de un médico en la comunidad con funciones preventivas y curativas (servicios primarios), y la opción de ser remitido para recibir servicios especializados de alta tecnología disponibles en el país.
- Atención médica mensual de la gestante y del menor de un año, incluyendo cualquier tipo de servicio que requiera.
- Atención estomatológica, incluyendo servicios de ortodoncia y otros especializados.

- d) Educación básica de 9 años de estudios y garantía de poder continuar su formación para estar mejor preparado para obtener un empleo.
- e) Estudios de nivel superior totalmente gratuitos.
- f) Ser propietario de su vivienda, a través de un sistema de pago ventajoso.

En el Anexo estadístico se brinda, por provincias, un conjunto de indicadores sociales. Sus favorables niveles (comparados internacionalmente) y su equiparación territorial reflejan el masivo acceso de la población a los beneficios antes descritos, lo cual debe estar reflejando la igualdad de oportunidades con independencia de los ingresos monetarios.

Luego, la persona en riesgo puede no satisfacer alguna necesidad básica, pero todos sus hijos van a la escuela, es dueño de su vivienda, recibe atención médica siempre que lo desee y hasta pudiera salvar su vida o la de un miembro de su familia con un tratamiento costoso. Estas cuestiones distinguen cualitativamente a un pobre de una persona en riesgo ²¹.

Para incorporar en la línea de riesgo los gastos no alimenticios, se tomó la proporción de dichos gastos para la población de menores ingresos. Como resultado se obtuvo como líneas de riesgo las siguientes: 33 pesos en 1989, 112 pesos en 1995, y 93 pesos en 1996.

Los ingresos monetarios de la población incluyen los provenientes de la actividad laboral y aquellos obtenidos por los beneficios de la Seguridad y la Asistencia Social. También incorporan los ingresos en divisas que percibe la población por todas las causas. La cuantificación de los ingresos totales de los núcleos familiares se realizó convirtiendo los ingresos en divisas de las familias a pesos, con la tasa de cambio que predomina en el mercado informal de divisas.

Tomando en consideración que dicha tasa de cambio refleja el hecho objetivo de que una persona sin acceso al dólar deba sacrificar esa magnitud de moneda nacional, para complementar su consumo en el mercado en divisas con algún artículo no presente en el mercado en moneda nacional, pero que también es cierto que para bienes de consumo comunes de ambos mercados y en particular considerando los bienes alimenticios –ver Anexo estadístico– que se distribuyen por el racionamiento, la tasa de cambio tiende a favorecer al peso, se efectuaron análisis de sensibilidad de los índices de riesgo a distintas tasas de cambio, resultando de poca significación ese factor. Ello debe responder a que la población en riesgo posee divisas en magnitud insuficiente para cubrir la brecha de sus ingresos

21. En el Anexo estadístico se muestra la estructura de los gastos de la población en el propósito de que pueda servir de comparación con los restantes países.

en moneda nacional respecto al costo de la canasta básica, aun cuando se valore dicha divisa a la tasa de cambio del mercado no oficial para su conversión a moneda nacional.

Sí resulta muy sensible a la tasa de cambio que se utilice, como era de esperar, el nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos que resulta para la población. Sin embargo, los estudios del mercado y su recomposición actual apuntan a que, en términos reales, la desigualdad es mucho menor que lo que pudiera esperarse por la simple observación de los ingresos monetarios. Es así que el mercado en el país está conformado por cuatro componentes:

- Una parte funciona en moneda nacional a precios fijos. Incluye los alimentos racionados, bebidas, cigarros, productos médicos, electricidad, gas y agua, transporte, comunicaciones, servicios de alimentación ligera, servicios personales y de recreación.
- Otra parte funciona también en moneda nacional, pero a precios libres. Se ofertan alimentos, bebidas, cigarros, artículos de higiene y limpieza, textiles y confecciones, calzado, muebles, transporte, servicios personales, artesanía, entre otros.
- La tercera parte es el mercado formal en divisas que oferta alimentos, bebidas, cigarros, productos de limpieza, confecciones, calzado, ferretería, muebles, artesanía, efectos electrodomésticos, servicios de alimentación de toda categoría, transporte, comunicaciones, y servicios de hotelería y recreación.
- La cuarta parte es un mercado informal que funciona en moneda nacional y en divisas.

Existen bienes y servicios comunes a estos mercados, en general de distintas calidades, aunque pueden ofertarse calidades similares en el mercado informal. Otro conjunto amplio de bienes y servicios sólo se oferta en algunos de estos mercados; ello ocurre incluso para productos que conforman la canasta básica, lo que le confiere carácter complementario a los mismos.

Otra característica de estos mercados es que el diferencial de precios entre ellos es muy pronunciado. Primeros estimados gruesos reportan que los precios en los mercados libres en moneda nacional son 7 veces superiores que los del mercado a precios fijos; mientras que los precios en el mercado formal de divisas pueden ser 20 veces mayores ²².

De todo lo anterior puede deducirse que todas las familias necesitan incursionar en todos los mercados, lo cual deben hacer en proporción

22. Estimados del autor sobre la base de sondeos de precios realizados por la Oficina de Estadísticas e informaciones sobre los precios del mercado racionado y en divisas.

diferente en dependencia de sus ingresos. Las familias de más altos ingresos tienen la ventaja de satisfacer sus necesidades en el mercado más surtido y de mayor calidad, pero esa ventaja se reduce por los altos precios del mercado en divisas, permaneciendo a favor de estas personas la posibilidad de seleccionar entre un surtido mayor de productos.

Por último, es de señalar que adicionalmente a los cálculos de la población en riesgo sobre la base de los ingresos monetarios, se realizó otro, incorporando a los ingresos monetarios otros ingresos no monetarios, como son los subsidios de precios a los productos alimenticios de la distribución racionada, imputaciones por el gasto en viviendas, y transferencias para gastos en salud y educación.

Las estimaciones efectuadas sitúan las transferencias per cápita por estos conceptos entre unos 110 y 160 pesos mensuales en 1996, en dependencia de la edad del receptor; es decir, el equivalente a un 40 % de los ingresos medios de la población. Sin embargo, por estarse utilizando el método de los ingresos para medir la población en riesgo, ello produce muy poco descenso en los índices de riesgo calculados inicialmente (donde sólo se tienen en cuenta los ingresos monetarios). El impacto principal que introduce la consideración de esas transferencias es la disminución en magnitud decisiva del nivel de desigualdad resultante. Por consiguiente, en el análisis posterior se trabajó con los índices de riesgo delimitados por los ingresos monetarios solamente.

Población en riesgo

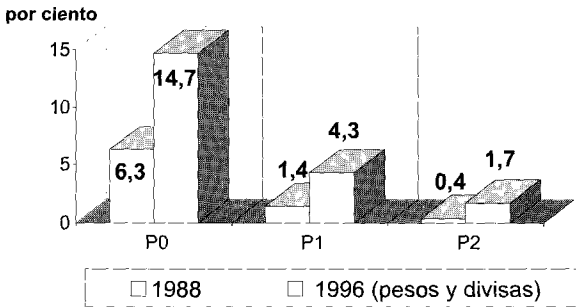
La población en riesgo de no satisfacer alguna necesidad básica muestra la dinámica siguiente ²³:

Como se observa, entre 1989 y 1996, el porcentaje de población urbana en situación de riesgo más que se duplicó. La brecha de riesgo (P1) indica que en ambos años la mayoría de la población con ingresos por debajo de la línea de vulnerabilidad considerada, posee ingresos cercanos a la misma. No obstante, en tendencia, el deterioro del índice de brecha es mayor que el de incidencia de riesgo, o dicho en otros términos, en 1996 respecto a 1988, la brecha entre los ingresos de la población en riesgo respecto a la línea de vulnerabilidad fue relativamente mayor.

El efecto de la contracción de la economía, todo ello en un entorno de recrudescimiento del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos a

23. Estos tres índices se refieren a una clase de medidas aditivas de pobreza desarrolladas por Foster, Greer y Thorbecke (1984). P0 expresa la proporción de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza; P1 mide la brecha entre los ingresos medios de los pobres y la línea, mientras que P2 es sensible a la distribución de los ingresos entre los pobres.

Gráfico 3. Población en riesgo. Cuba. Zona urbana

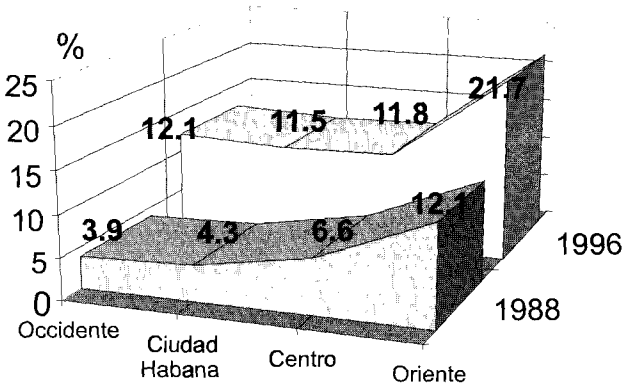


Cuba, se reflejó con mayor agudeza en la región Oriental del país, en la que vive el 30 por ciento de la población urbana, y de ella casi el 22 por ciento se hallaba en riesgo de no satisfacer necesidades básicas. No obstante, en términos de dinámica durante el período, las regiones Occidental y Ciudad de la Habana, con el 20 y el 26 por ciento respectivamente de la población, muestran un mayor deterioro en la incidencia del riesgo.

Ciudad de la Habana es una de las regiones donde se ha reflejado en mayor magnitud el efecto de la contracción económica y de las transformaciones económicas y sociales. Por ello, el objetivo de medir el efecto de los cambios en las políticas macroeconómicas sobre los niveles de vulnerabilidad no se pierde, aunque para algunos aspectos del trabajo se utilice información sobre la capital.

En el año 1995, el índice de recuento (P0) casi se quintuplicó, para después mejorar en un 50 por ciento en 1996. Por otra parte, como se comentará posteriormente en el análisis de la situación económica entre 1989 y 1996, seguramente la proporción de población en situación de riesgo debió

Gráfico 4. Población en riesgo por regiones del país. Zona urbana



ser más crítica en 1993. Pero no se realizó ninguna encuesta en ese año que permita calcular esta información.

Cuadro 12. Índices de riesgo. Ciudad de La Habana. (En porcentajes)

Años	P0	P1	P2
1988	4.3	1.2	0.4
1995	20.1	5.2	1.8
1996	11.5	3.0	1.1

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de la información de Encuestas de la ONE en 1996 y del CEE en 1988 y la Encuesta sobre el efecto del saneamiento financiero en Ciudad de la Habana ONE, 1995.

Resulta interesante tratar de precisar en qué medida la dinámica de los índices de riesgo estuvo asociada a variaciones en los ingresos medios de la población, y a cambios en la distribución de los ingresos.

En la descomposición en el tiempo, entre los años 1988 y 1995, se obtiene que el deterioro del índice de recuento se explica fundamentalmente por el hecho de que la mejora en los ingresos medios no pudo ser lograda con el mismo grado de equidad que existía en 1988.

Cuadro 13. Ciudad de La Habana. Descomposición de la variación en el riesgo

	Valor			Por ciento		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
1988-1995						
Variación total	15.8	4.0	1.4	100	100	100
Efecto crecimiento del ingreso medio	(1.3)	(0.5)	(0.2)	(8.2)	(12.5)	(14.3)
Efecto cambios de distribución	22.1	6.8	2.8	139.9	170.0	200.0
Residuos	(5.0)	(2.3)	(1.2)	(31.6)	(57.5)	(85.7)
1995-1996						
Variación total	(8.6)	(2.2)	(0.7)	100	100	100
Efecto crecimiento del ingreso	3.4	1.8	0.7	(39.5)	(81.8)	(100.0)
Efecto cambios de distribución	(10.6)	(2.9)	(1.0)	123.3	131.8	142.9
Residuos	(1.4)	(1.1)	(0.4)	16.3	50.0	57.1

Fuente: Cálculos de los autores.

En la disminución de los índices de riesgo en el período 1995-1996, es la disminución de la desigualdad la determinante, y de manera más relevante aún en el caso del déficit medio de ingresos (P1) y del índice de intensidad (P2). Es decir, los cambios en la distribución de ingresos en la población explican la dinámica de los índices de riesgo, compensando incluso las tendencias contrarias al comportamiento observado en dichos índices, que se manifiestan en los ingresos medios.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, en el período ocurrieron, efectivamente, cambios importantes en la distribución de los ingresos en la población. No obstante, en la interpretación de estos resultados no puede

perderse de vista que la desigualdad en los ingresos que se observa está magnificada por la utilización de la tasa de cambio no oficial para acumular el total de los ingresos de la población y, como se explicó anteriormente, dicha tasa de cambio no refleja el poder de compra de las monedas en el total del mercado de bienes de consumo.

Tratando de mostrar el efecto de este elemento, seguidamente se brinda otro gráfico con aproximaciones a la curva de Lorenz de 1996, utilizando también la tasa de cambio oficial y una intermedia entre ésta y la predominante en el mercado de la divisa.

Como podrá observarse, en la medida que se consideran tasas de cambio más moderadas, la distribución de los ingresos para 1996 se va acercando a la de 1988, sin alcanzarse el grado de equidad en los ingresos de ese año aún y cuando se utilice la tasa de cambio oficial. Ello responde a que en los tres deciles de población de ingresos más altos, se concentra una mayor proporción de ingresos a costa de minorarse la proporción de ingresos en manos de los estratos medios.

Gráfico 5. Distribución de los ingresos. Aproximaciones a Curvas de Lorenz para Ciudad de la Habana

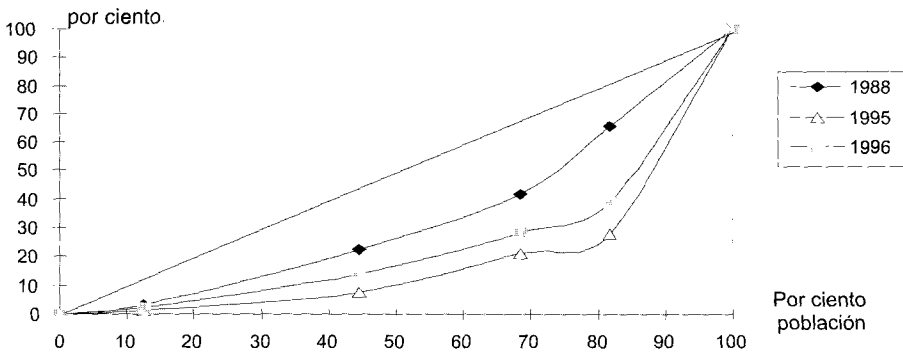
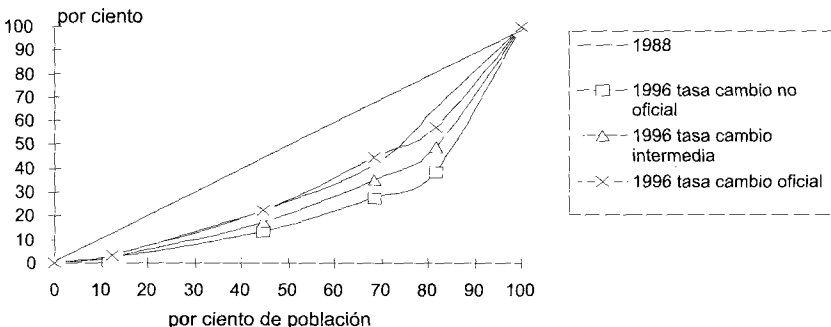
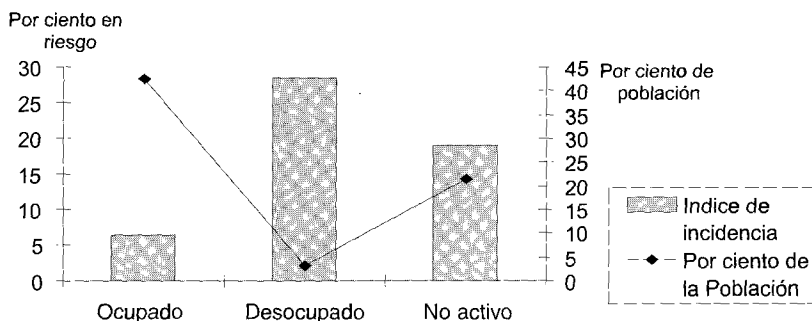


Gráfico 6. Aproximaciones a Curvas de Lorenz para Ciudad de La Habana



Resulta interesante el análisis de los perfiles de la población en riesgo para 1996²⁴. Al respecto, es de suponer que la situación de la población ante el empleo sea un elemento de relevancia.

Gráfico 7. Situación ante el empleo y riesgo. Cuba. Zona urbana



Como se observa y era de esperar, los desocupados son el grupo en situación mayor de riesgo, y por ello resultó muy positivo que sólo constituyeran el 3 por ciento de la población. Ello apunta a la importancia de profundizar en las medidas económicas y sociales que posibilitaron tan bajos niveles de desocupación en condiciones de severa contracción económica. Destacan los no activos como el grupo de población en más elevado riesgo, tomando en cuenta su proporción. En los cálculos también resulta que los ocupados en riesgo son fundamentalmente los trabajadores estatales, lo que apunta a que en el caso cubano la situación de informalidad y de autoempleo estaba siendo más lucrativa.

Por género, lo significativo resultó ser que la situación de riesgo se manifestó bastante pareja, lo que responde a acciones de protección hacia la mujer. Por tamaño del hogar, la información indica que son los núcleos familiares más grandes los más vulnerables, aunque en términos de cantidad de población afectada los problemas se localizan en los núcleos de 3 a 6 miembros.

El vínculo entre tamaño del hogar y el nivel de los ingresos monetarios se puso de manifiesto en estudios realizados para los años ochenta²⁵. En

24. En el Anexo estadístico se brinda la información obtenida sobre los perfiles de la población en riesgo en 1996. Para 1995, no se obtuvo información de encuestas que permitiera mostrar los perfiles de riesgo tal cual se realiza para 1996. Producto de ello, no se pudo realizar la descomposición de la variación de los índices de riesgo según perfiles.

25. Quintana Mendoza, Didio. 1995. «La Seguridad Social y la distribución de los ingresos en Cuba. Un enfoque para la situación actual». La Habana: Cuba: Investigación Económica. Instituto de Investigaciones Económicas, No. 4, diciembre de 1995 (pág. 59).

Gráfico 8. Sector de propiedad del empleo y riesgo. Cuba. Zona urbana

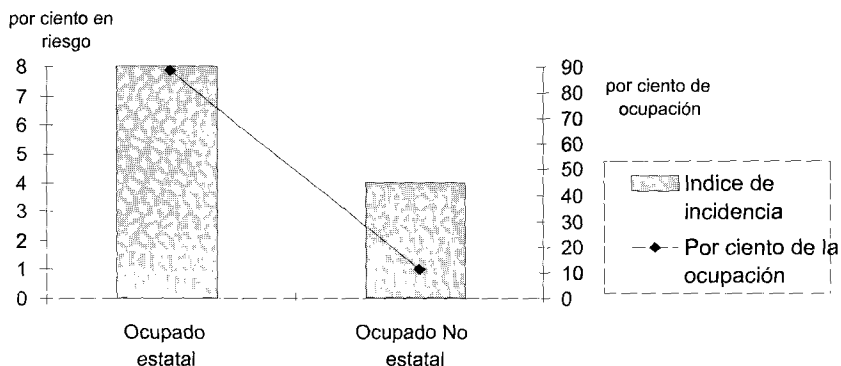
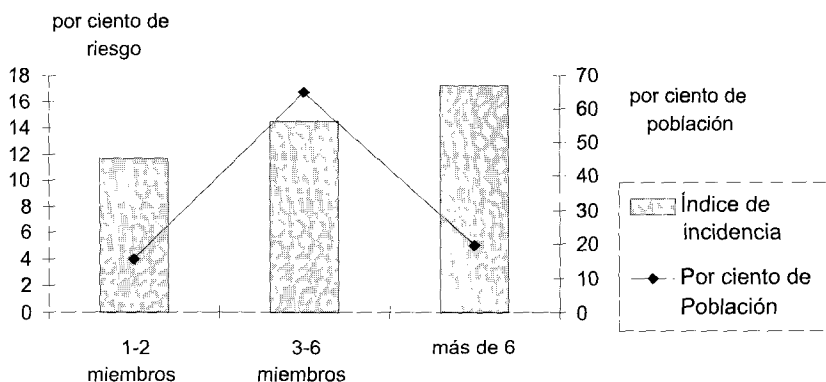


Gráfico 9. Tamaño del núcleo y situación de riesgo. Cuba. Zona urbana



aquellos años se obtuvo que esos núcleos de mayor tamaño se localizaban mayormente en la región oriental y en su composición había más niños y menos trabajadores que en los restantes.

Nuevamente, en este estudio, se obtiene que la situación de riesgo se observa más en la región Oriental, por un lado; y en núcleos de mayor tamaño, por otro. No obstante, sería conveniente matizar este resultado con propuestas metodológicas recientes, en que se plantea la utilización de coeficientes de escala en el cálculo de los ingresos per cápita del núcleo, toda vez que hay una serie de gastos comunes en el hogar que no se incrementan en igual proporción al incremento del número de miembros.

Ello puede tener fuerte influencia en el caso de Cuba, pues la política salarial en la economía estatal ha sido la de conservar un diapasón estrecho para los salarios en el propósito de evitar grandes desigualdades en materia de ingresos monetarios. De esa forma, la escala salarial se concibió única y con salarios donde el mayor sólo supera en 4,5 veces al menor. Junto a ello, otra cuestión a ponderar es que las transferencias no monetarias del

gobierno que se distribuyen per cápita llegan en magnitud considerable a los núcleos mayores.

Con respecto al nivel educacional (ver Anexo), el riesgo afecta casi por igual a la población con estudios medios y primarios, situación en que se halla el 59 por ciento de la población mayor de quince años. Por grupos de edades, resalta que son los niños y adolescentes hasta 14 años los más afectados. Sin embargo, nuevamente en esta ocasión, es de recordar que en el modelo social cubano las transferencias no monetarias son de consideración, pues este grupo sociodemográfico es el que mayores beneficios recibe.

Por último, resulta de mucho interés que para 1996 se obtiene que una parte de la disminución de los índices de riesgo, respecto a 1995, se explica por la tenencia y circulación de divisas. Generalmente sólo se reconoce que las remesas del exterior y otros ingresos en esta moneda han incidido en el incremento de la desigualdad.

Cuadro 14. Indicadores de riesgo. Ciudad de La Habana

Ingresos	P0	P1	P2	Línea de riesgo
1995				
En pesos	20.3	6.4	2.9	113
Totales	20.1	5.2	1.8	113
1996				
En pesos	15.8	4.8	2.0	93
Totales	11.5	3.0	1.1	93

Fuente: Cálculos de los autores

EFFECTO DE LOS CAMBIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES SOBRE LA POBLACIÓN EN RIESGO EN EL PERÍODO 1989-1996

A continuación se tratará de precisar y cuantificar cómo y en qué magnitud fue impactada la población, por los hechos económicos y las decisiones de política económica y social implementadas. En especial se intenta estudiar cómo se transmitió el ajuste económico, los aspectos que resultaron compensatorios para la población, y qué elementos funcionaron en la etapa de recuperación que posibilitaron el decrecimiento de la población en riesgo.

El análisis se ha subdividido en tres etapas bien delimitadas en la reforma: 1989-1993, 1993-1995, y 1995-1996. Para los fines que se propone este trabajo se han realizado importantes ajustes a la información de cuentas nacionales disponible, en la dirección de reflejar los indicadores a precios de 1989 –la estadística ha utilizado los precios de 1981 como base para las series en precios comparables– y recoger con mayor amplitud la economía informal y los flujos monetarios en divisas y en moneda nacional, considerando en algunos casos la

tasa de cambio predominante en el mercado de divisas –la estadística sólo considera la tasa de cambio oficial–, todo ello sobre la base de estudios existentes. Es por ello, que el lector encontrará indicadores cuya magnitud o dinámica no coincide con las cifras divulgadas anteriormente, ello sin contradecir las tendencias que ellas expresan.

Desde el punto de vista metodológico, es importante señalar dos cuestiones. En este estudio se diseña y utiliza una Matriz de Cuentas Sociales concebida para tratar de captar el efecto de los principales cambios económicos incluidos hasta 1996 en la Reforma cubana, en las particulares condiciones de funcionamiento de la economía. Este ejercicio es el primero que se realiza en el país y los autores agradecen las útiles sugerencias de Lance Taylor y Rob Vos en ese empeño.

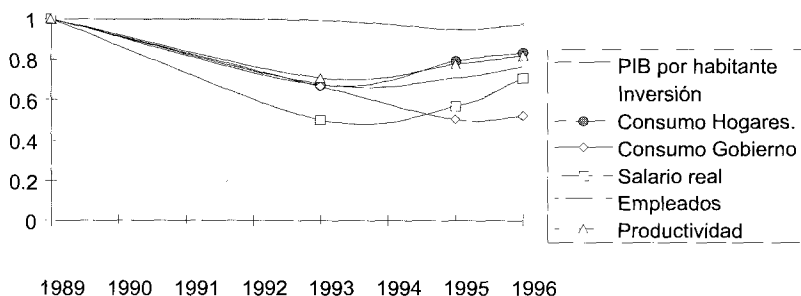
También se utilizan los llamados Esquemas de la Circulación Monetaria Total en la población, que son un instrumento desarrollado al introducirse la circulación de dos monedas en el país, para dar seguimiento al efecto del paquete de medidas para sanear las finanzas internas ²⁶. Sobre ambas cuestiones se ha elaborado un anexo metodológico.

Cambios macroeconómicos y población en riesgo

En el análisis posterior se harán referencias sobre el período, distinguiendo dos grandes etapas: la primera entre 1989 y 1995, y la segunda la correspondiente al año 1996. Ello obedece a que, como se explicó anteriormente, la información sobre la población en riesgo se obtuvo para los años extremos señalados con esas etapas. No obstante, también se irá distinguiendo la subetapa 1989-1993 de la correspondiente a 1993-1995, pues difieren significativamente en cuanto al carácter estructural de las medidas, sus objetivos y los resultados económicos y sociales.

El comportamiento macroeconómico según los principales indicadores puede sintetizarse de la siguiente forma.

Gráfico 10. Dinámica de indicadores macroeconómicos. 1989 = 1



26. La metodología de los Esquemas fue desarrollada por Alfredo González, en 1994, y ha sido utilizada a partir de entonces en el Ministerio de Economía y Planificación.

Al respecto es destacable lo siguiente:

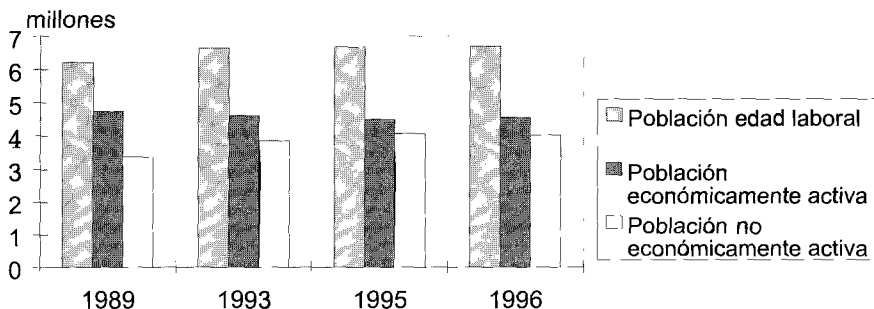
1. El shock externo, enfrentado por el lado de la oferta, se manifestó en una profunda caída de la tasa de inversión de 24% a un 6 % en 1993. En la etapa de recuperación se reanuda el proceso inversionista con el crecimiento de la tasa de inversión hasta un 17% en 1996. Junto a ello, el comportamiento del empleo –estabilizado en la fase de contracción y con descensos en la recuperación– puede parecer paradójico.
2. El consumo de hogares y el de gobierno decrecen con dinámica similar a la de la contracción del producto per cápita. En el período de recuperación, se destaca el relativamente mayor dinamismo del consumo de hogares, junto al retraso en un año del inicio del crecimiento del consumo de gobierno.
3. El salario real, duramente impactado por la contracción económica y la redistribución de ingresos a favor de la economía sumergida, presenta un descenso de un 50%, y se recupera posteriormente a una dinámica ligeramente superior a la del producto per cápita.

Para comprender mejor lo acaecido y su impacto sobre la situación social, es necesario precisar lo ocurrido en el mercado de trabajo, profundizar en el proceso inflacionario y en la nueva composición de los mercados de bienes.

En el mercado de trabajo se produce un profundo ajuste, inicialmente pospuesto en el tiempo y posteriormente manejado con gradualidad, cuyo resultado más notorio ha sido que en ningún momento del período la desocupación ha constituido un problema social.

Entre 1989 y 1993, la población en edad de trabajar creció en unas 450 mil personas, y la disponibilidad de empleos prácticamente se estabilizó –gracias a la medida de profundo carácter social de mantener a los trabajadores estatales en sus empleos, con independencia de la magnitud de la contracción económica–. La difícil coyuntura económica se tradujo en un crecimiento de la población no activa económicamente en casi 600 mil

Gráfico 11. La oferta de mano de obra



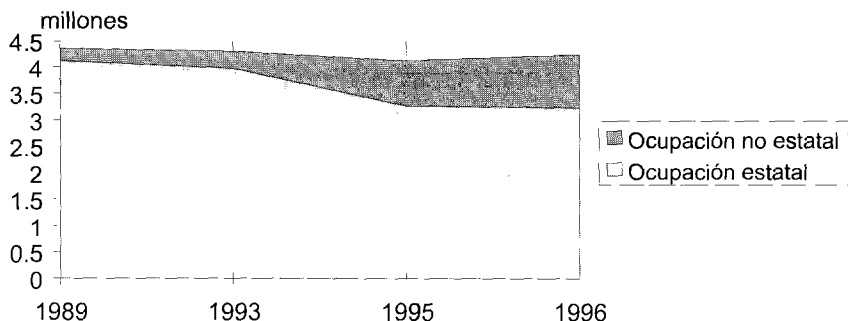
personas, como expresión de la desmotivación que mostraron algunos grupos poblacionales frente a la obtención de empleos formales o a permanecer en ellos ²⁷. La desocupación, lejos de aumentar, siguió sin constituir un problema. Todo ello refleja que las actividades económicas no formales estaban resultando más lucrativas que los empleos que, aunque en magnitud limitada, continuaba ofreciendo el Estado.

Por su parte, en la ocupación, el ajuste se realizó con su descenso entre 1993 y 1995 en casi 200 mil trabajadores, así como con el espacio que se brindó a la participación no estatal que llega a representar la cuarta parte del total en 1996.

El descenso de los ocupados se asocia al inicio de los procesos de reorganización del Estado, y de redimensionamiento empresarial acometidos en las actividades de transporte, construcción, pesca, mecánica y ligera, entre otras. Es necesario apuntar que dichos procesos de redimensionamiento fueron acompañados de programas de empleo descentralizados, y la maniobra se reguló al más alto nivel de gobierno en su ejecución, en el propósito de que no coincidieran geográficamente y en tiempo un número elevado de trabajadores desplazados de sus ocupaciones económicas habituales. A ello hay que adicionar que la legislación emitida para la protección de esos trabajadores se diseñó con condiciones favorables.

El aumento del peso de las actividades no estatales fue el resultado de las medidas económicas dirigidas a la apertura al capital extranjero, la cooperativización en las empresas estatales agrícolas y el aumento de las actividades por cuenta propia con una flexibilización de sus reglamentaciones. Entre 1993 y 1995, algo más de 500 mil trabajadores se incorporaron a la ocupación no estatal.

Gráfico 12. La ocupación



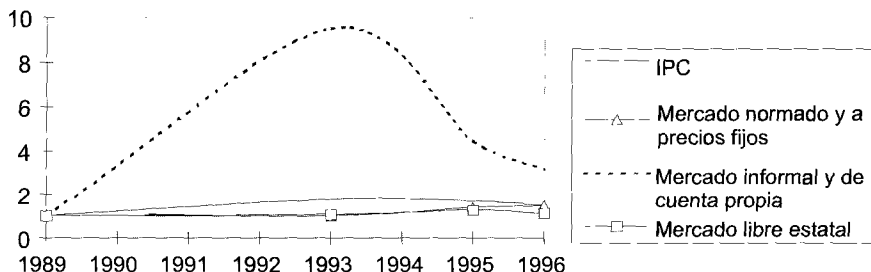
27. En esos años se constató el descenso de la edad promedio de jubilación según informaciones brindadas por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Otro aspecto interesante resulta ser el comportamiento de la inflación, elemento muy crítico en otros procesos de reforma y causante de buena parte del costo social.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, en la etapa de contracción de la economía, el proceso inflacionario agudo que presumiblemente vendría asociado se localizó en la economía sumergida o informal, donde los precios –estimados conservadoramente– se multiplicaron en algo más de 9 veces. Para el conjunto de los mercados, el IPC creció en un 81 por ciento, magnitud que puede evaluarse como moderada tomando en consideración el monto en que se redujo la economía y la decisión de preservar los ingresos laborales de la casi totalidad de los empleados.

En ese resultado influye de forma manifiesta la decisión de mantener en lo posible la oferta del mercado normado y a precios fijos del Estado. La oferta de bienes y servicios por vía de este mercado, aunque decreció en un 37 por ciento hasta 1993, mantuvo su preponderancia en el total del consumo (58 por ciento en 1993).

Gráfico 13. Índice de precios al consumidor
1989 = 1



A partir de 1993 se logró que la medida de elevar los precios de productos no básicos –adoptada dentro del paquete de medidas para sanear las finanzas internas– y que representó un crecimiento de un 44 por ciento de los precios de la oferta estatal en el mercado normado y a precios fijos, se compensara con el descenso de un 40 por ciento de los precios en los mercados de libre formación de precios. A ello se sumó la reducción en un 75 por ciento de la tasa de cambio en el mercado informal, lo cual originó una fuerte redistribución de ingresos en las familias, tal cual se explicará posteriormente.

Debe recordarse que a partir de finales de 1993 se crean los mercados libres en moneda nacional y en divisas. La eliminación de la ilegalidad en las

transacciones comerciales que antes se efectuaban sumergidas fue, de por sí, un factor a favor de cierto descenso en los precios. En 1996 se logró un decrecimiento de un 12% del índice de precios.

Este resultado moderado en el comportamiento inflacionario, a juicio de los autores, no es ajeno tampoco al hecho de que, si bien es cierto que se mantuvieron los ingresos nominales de todos los trabajadores contratados en empresas estatales, por otro lado no se liberalizaron los salarios sino que se mantuvo el sistema salarial vigente –único y de diapasón estrecho– y se controló rigurosamente su dinámica. Se optó por compensar la pérdida de su carácter estimulador –debido a la caída de su poder adquisitivo– a través de la implantación de sistemas de pago especiales en las actividades generadoras de divisas y otras esenciales para el país ²⁸.

Gráfico 14. Mercados de consumo
(A precios de cada año)

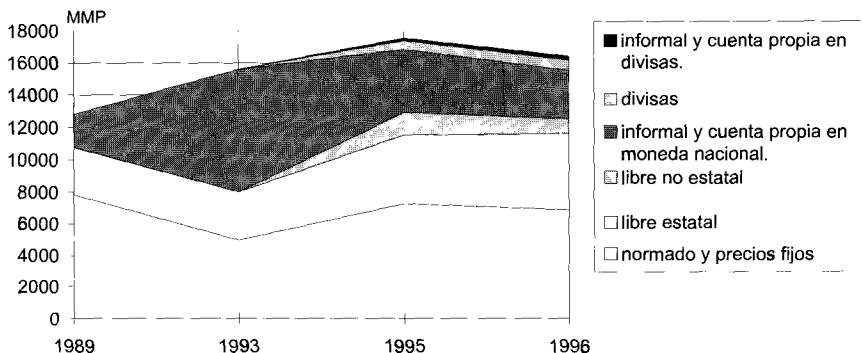
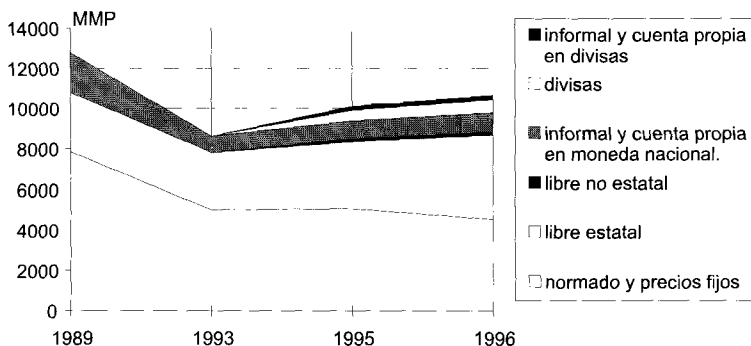


Gráfico 15. Mercados de consumo
(A precios del año 1989)



28. En 1996 ya participaban de esos sistemas especiales de estimulación al trabajo alrededor de 1,3 millones de trabajadores. Ver Rodríguez, José Luis. Informe a la Asamblea Nacional sobre los resultados económicos de 1996 y el Plan económico y social para 1997.

Resulta consustancial a lo anterior la dinámica y composición de la oferta de bienes y servicios para el consumo.

En los gráficos anteriores puede observarse que, hasta 1993, el crecimiento del consumo de los hogares fue nominal y producto de la inflación en la economía sumergida, tal cual se explicó anteriormente. En términos físicos dicha economía representó poco en el consumo de la población. No obstante, los salarios reales descendieron abruptamente, tal cual se mostró, pues los hogares tenían que realizar parte de sus compras en dicha economía.

A partir de 1993, comienza a crecer la oferta física para el consumo y se recompone entre los distintos mercados. En términos de dinámica, lo más significativo resulta ser la incorporación del mercado en divisas, que aún considerando una tasa de cambio de un peso por dólar, llega a representar el 8% del total del consumo en 1996 ²⁹. El mercado informal y de trabajadores por cuenta propia, en moneda nacional, también a precios del año base, llega a ofertar el 9% del total, pero no muestra crecimiento en su dinámica.

Otro elemento importante es que el mercado normado y a precios fijos, aunque ha disminuido en su proporción hasta representar el 50% del total del consumo en 1996, mantiene una participación que garantiza el acceso de todas las familias a un conjunto de bienes y servicios que, aunque no satisfacen todas sus necesidades, evita su marginación.

Otro resultado significativo es que, a precios corrientes, contrario a lo que ocurre a precios constantes, aparece un decrecimiento del consumo de hogares en 1996 respecto a 1995, lo cual es reflejo del descenso de los precios ocurrido. Esto explica el crecimiento del salario real más acelerado observado para ese año.

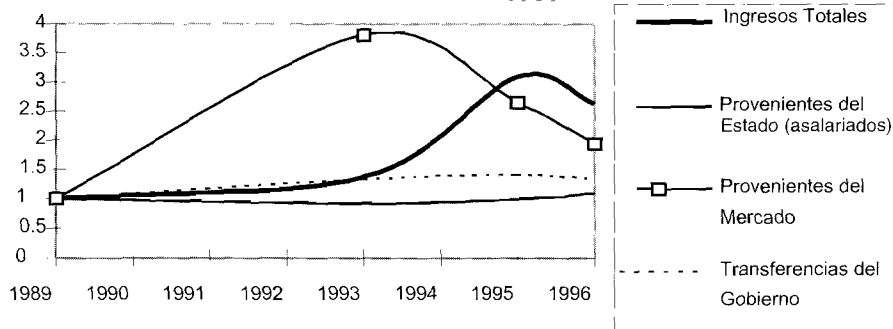
Corresponde ahora profundizar en el impacto de todas esas transformaciones en los ingresos de los hogares.

Los ingresos nominales de los hogares se incrementaron con moderación en la contracción económica, hecho derivado de un crecimiento de casi 4 veces de los ingresos de las familias vinculadas a la economía sumergida, así como de las políticas tendientes a mantener los ingresos nominales de los empleados estatales y a cumplir los compromisos contraídos por el Estado por vía del sistema de asistencia y seguridad social. Las entradas de los perceptores de ingresos vinculados a

29. Esta tasa de cambio no refleja el papel que comenzó a jugar este mercado en la satisfacción de las necesidades de las familias con acceso a divisas, ni tampoco su aporte desde el punto de vista cualitativo, al brindar mayores opciones de surtidos.

Gráfico 16. Ingresos de los hogares según fuente

1989 = 1



los mercados informales llegaron a representar el 40% del total en 1993. Parte de esos ingresos provienen de la redistribución de los ingresos de los asalariados a su favor.

Entre 1993 y 1995, la incorporación del dólar en la economía se refleja como un gran incremento de los ingresos nominales –a la tasa de cambio predominante en el mercado no oficial de la divisa–, lo que ocurre cuando los ingresos provenientes del funcionamiento de los mercados toman una tendencia decreciente con la disminución de los precios, tal cual se explicó anteriormente. Este hecho, unido a que el dólar en la red de tiendas estatales creadas en esta moneda tiene asegurada una oferta prácticamente ilimitada, sin gran incidencia sobre los salarios de los trabajadores de dicho sector, explica el hecho de que tuviera lugar un incremento significativo de los ingresos nominales acompañado por un importante proceso desinflacionario.

A la tasa de cambio oficial, los ingresos provenientes de las relaciones laborales de la población con el Estado pasan a representar el 58% del total en 1995; los ingresos provenientes de los mercados pasan a representar el 29%, los ingresos en divisas ocupan el 5%, mientras que los ingresos por transferencias del gobierno participan en un 10%.

Durante 1996, los ingresos de los hogares decrecieron nominalmente, y ello responde, por un lado, al descenso de la tasa de cambio de 32 pesos por dólar a 20 pesos por dólar en 1996, y por otro, la caída de los precios en los mercados libre e informal. En 1996, los ingresos nominales derivados de las relaciones laborales de la población con el Estado pasaron a explicar el 64% del total, las entradas monetarias provenientes de actividades vinculadas a los mercados libres representaron el 22%, los ingresos en divisas el 6% –a la tasa de cambio oficial–, mientras que las transferencias del gobierno mantuvieron su participación en un 9%.

El decrecimiento de la tasa de cambio en 1996 significó una transferencia de casi 1.000 millones de pesos de los tenedores de divisas hacia los

tenedores de pesos y propició a familias de asalariados y pensionados la compra de productos de la canasta básica no ofertados por el Estado en moneda nacional. La apertura de las casas de cambio a lo largo de la isla a finales de 1995 ha sido un instrumento de redistribución importante. Por su parte el descenso de los precios en moneda nacional tuvo también efectos redistributivos. Por ejemplo, en el mercado libre (agropecuario) llegó a representar el traslado, en 1996, de unos 500 millones de pesos de los productores agrícolas hacia la población consumidora.

Tratando de correlacionar este análisis con lo estudiado sobre la población en riesgo en el país, es conveniente recordar que la situación cubana se distingue por:

- Ausencia de pobreza, tal cual se conoce en Latinoamérica, con su sello de exclusión social, sino personas en riesgo de no satisfacer necesidades básicas; y que deben ser protegidas por la política social.
- Niveles de población en riesgo que resultan bajos, si se comparan con la pobreza de la región.
- Una tendencia creciente de la situación de riesgo entre 1989 y 1995 –período en que casi se quintuplica la incidencia de riesgo en la población–. Posteriormente, durante 1996, se observa el decrecimiento del riesgo en un 43%.
- El efecto de los cambios en la distribución de los ingresos aparece como el factor que explica las variaciones en los índices de riesgo.

Las medidas iniciales de protección social relacionadas con garantías para la alimentación básica de la población, los servicios de salud y educación, las pensiones y jubilaciones, así como el empleo y los ingresos nominales de los trabajadores, son los elementos que explican que la pobreza por marginalidad y exclusión no se manifieste en Cuba.

La combinación de medidas estructurales, con su secuencia particular y gradualidad, ha propiciado que el proceso inflacionario y el ajuste del mercado de trabajo hayan tenido menor costo social que el previsible, en términos de población en riesgo. No obstante, el costo social, aunque menor que en otros procesos similares, no ha dejado de presentarse.

El descenso del porcentaje de riesgo que se observa en el último año del análisis obedece a los procesos redistributivos en materia de ingresos, provocados por el descenso de la tasa de cambio en el mercado no oficial de la divisa y el decrecimiento de los precios en moneda nacional. Con ello la desigualdad en los ingresos reales de las familias se ha aminorado.

El año 1996 representa una culminación de las medidas implantadas para enfrentar la crisis, incluyendo la instauración de un sistema de impuestos encaminado a atenuar la diferenciación de ingresos generada por los nuevos

mercados. Sin embargo, el PIB por habitante fue todavía un 24% inferior al de 1989, el consumo de los hogares 17% menor, y el salario medio tuvo un poder de compra de un 73% respecto al de ese año. Así mismo, la distribución de los ingresos, aunque mejoró respecto a 1993, empeoró con relación a 1989. Todo esto evidencia que aún quedan tareas importantes por resolver en cuanto al desarrollo de la oferta nacional para el consumo, los problemas de la doble circulación monetaria, el poder de compra del salario y la distribución de los ingresos.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1. Datos fiscales (mm pesos)

	1982	1984	1985	1986	1990	1993	1994	1995
Ingreso interno	10993.8	12064.1	12721.0	11808.5	12194.2	9515.9	12756.9	11593.2
Impuesto de circulación	4403.4	4988.2	5246.9	5105.5	5017.1	3310.1	5097.0	5684.1
Aporte por la ganancia	1904.6	2461.0	2339.9	2015.5	1125.2	1399.9	1864.6	1409.1
Diferencial de precios ^(a)	1924.0	1701.1	1682.5	960.0	1229.4	-	-	-
Otros ingresos ^(b)	2761.0	2913.8	3451.7	3727.5	4822.5	4805.9	5795.3	4500.0
Gasto total	11569.7	13518.1	14364.3	13602.2	15481.6	14566.5	14178.3	12358.7
Actividad presupuestada	5403.2	6435.4	6499.0	6436.8	7102.7	6360.9	6623.2	6746.0
• Educación	1393.0	1575.8	1585.9	1638.4	1616.2	1384.9	1334.6	1358.7
• Salud Pública	518.1	635.8	676.1	752.3	925.3	1076.6	1061.1	1108.3
• Defensa y orden interior	731.2	1028.7	1080.9	1035.0	1002.2	712.8	651.2	610.1
• Seguridad Social	738.0	856.0	927.9	896.5	1164.1	1452.3	1532.4	1594.0
• Resto(c)	2022.7	2339.1	2228.2	2114.6	2394.9	1734.3	2043.9	2074.9
Actividad empresarial	2471.7	2654.5	3126.5	2388.1	3980.7	6168.1	4154.2	2997.5
• Subsidio por pérdidas	1776.8	1953.2	1944.7	1490.3	2987.1	5433.9	3446.9	1802.9
• Subsidio de precios	342.8	487.2	626.1	637.9	736.9	735.0	509.8	676.0
• Otras asignaciones	352.1	214.1	555.7	259.9	256.7	(0.8)	197.5	518.6
Gastos de Inversión	3695.0	4428.2	4738.8	4777.3	4398.2	2037.5	2683.1	2296.2
Ayuda económica a UBPC	-	-	-	-	-	-	-	319.0
Déficit interno	576.7	1454.0	1643.3	1793.7	3287.4	5050.6	1421.4	765.5
% sobre PIB	3.5	7.8	8.1	9.2	15.9	30.4	6.9	3.2
Créditos interestatales	1010.5	1387.0	1390.6	1605.4	1329.3	-	1421.4	765.5
Superávit o (déficit) presupuestario	433.8	(67.0)	(252.7)	(188.3)	(1958.1)	(5050.6)	(1421.4)	(765.5)
% sobre PIB	2.6	0.4	1.3	1.0	9.5	30.4	6.9	3.2

(a) Diferencial de precios del comercio exterior

(b) Incluye ingresos por los aportes de amortización, así como contribuciones a la seguridad social y otros impuestos y derechos.

(c) Incluye los gastos en la administración pública, el deporte, arte y cultura, ciencia y técnica, así como en viviendas y servicios comunales.

Fuente: Elaboración a partir de U-Echevarría et al (1992); y CEPAL (1997)

Cuadro 2. Canasta básica de alimentos. Evaluación nutricional a nivel de INGESTA

Nutrientes	1989	1995
Energía (kilocalorías)	2286	2218
Proteínas totales (g)	56	56
Proteína animal (g)	24	24
Grasa total (g)	48	52
Grasa vegetal (g)	10	10
Carbohidratos (g)	419	392

Fuente: Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos

Cuadro 3. Gastos monetarios de la población. Ambas monedas. 1996.

Gastos de consumo de la población	Porcentaje
Grupos de productos	
Alimentos	62.2
Cigarros, tabacos, bebidas, alcohólicas y no alcohólicas	14.7
Artículos higiene y limpieza, perfumería y cosméticos	5.9
Tejidos y confecciones	1.6
Calzado y talabartería	1.1
Transporte y comunicaciones	3.3
Pago de vivienda	0.7
Otros	10.4
Total	100.0

Fuente: Cálculos de los autores con base en la Encuesta de Hogares de 1996.

Cuadro 4. Poder de compra de la moneda nacional respecto al dólar para algunos productos básicos comunes a ambos mercados.

	UM	Precios distribución racionada	Precios tiendas en divisas	Pesos por dolar
Arroz	lb.	0,24	0,68	0,35
Azúcar blanca	lb.	0,17	0,61	0,28
Frijoles negros	lb.	0,18	1,25	0,14
Pollo	lb.	0,55	1,50	0,37
Pan	80g	0,05	0,20	0,25
Aceite	litro	0,80	2,10	0,38
Jabón baño	unid.	0,25	0,35	0,71
Detergente	litro	1,80	2,25	0,80
Leche	litro	0,25	1,20	0,21
Papa	lb.	0,40	0,70	0,57
Huevo	unid.	0,18	0,23	0,78
Carnes	lb.	0,70	2,95	0,24
Yogurt	litro	1,00	1,10	0,91
Total (promedio simple)		0,51	1,16	0,44

Fuente: Autor del trabajo.

Cuadro 5. Indicadores sociales por provincias

	Esperanza de vida 1985-87	Mortalidad infantil 1996	Nacidos vivos instalaciones salud 1995	Mortalidad mayores 65 años 1995	Escolarización 6-14 años 1995/1996	Escolaridad trabajadores 1989	Retención escolar diurnos 1995/96	Tasa actividad económica femenina*
	Años	Por mil	Por ciento	Por mil	Por ciento	Años estudio	Por ciento	Por ciento
Pinar de Río	76.4	8.5	99.9	53.5	96.1	9.0	98.4	51
La Habana	75.6	9.7	99.9	57.7	100.6	9.1	95.9	56
C.Habana	73.8	7.9	99.9	56.6	101.3	9.9	98.3	66
Matanzas	75.0	5.9	99.8	58.4	97.6	9.3	98.3	56
Villa Clara	76.6	5.9	99.8	51.8	96.7	9.2	98.3	51
Cienfuegos	75.9	8.0	99.7	52.3	96.1	9.0	97.3	56
Sancti Spiritus	76.5	9.7	99.9	50.8	97.6	9.0	98.2	51
Ciego de Avila	75.0	7.6	99.5	50.5	97.9	8.6	97.7	54
Camaguey	74.3	5.5	99.9	51.9	96.1	9.0	98.3	53
Las Tunas	74.2	9.0	99.7	47.2	93.9	8.7	98.1	43
Holguín	75.6	9.2	100	47.2	94.5	9.1	98.3	36
Granma	75.8	7.6	99.8	46.7	95.6	8.7	98.5	40
Santiago de Cuba	74.6	7.7	99.9	51.7	98.3	9.2	98.7	50
Guantánamo	75.4	9.3	99.5	47.8	96.7	9.2	97.7	51
Cuba	74.7	7.9	99.8	52.9	97.5	9.2	98.1	53

Respecto mujeres en edad laboral.

Fuente: Anuario MINSAP, Anuario MINED, Ferriol, A. Educación y Desarrollo. Experiencia de Cuba

Cuadro 6. Distribución de las familias según tamaño. 1995. (En porcentajes)

	1-3 miembros	4-5 miembros	6-9 miembros	10 y más
Familias	54.7	32.9	11.1	1.3

Fuente: CEDEM-ONE-IPF Encuesta de Migraciones Internas.

Cuadro 7. Población en riesgo. Cuba. Zona urbana. 1996.

	P0	P1	P2	Por ciento de población
Empleo				
Ocupado	6.4	1.2	0.3	42.3
Desocupado	28.4	10.9	5.7	3.2
No activo	18.9	5.6	2.3	21.4
Sexo				
Hombres	13.5	3.8	1.4	49.3
Mujeres	15.8	4.8	2.0	50.7
Hogar				
1-2 miembros	11.7	3.0	1.1	15.5
3-6 miembros	14.5	4.3	1.7	65.0
más de 6	17.2	5.5	2.5	19.5
Educación				
Hasta Primaria	17.6	5.2	2.1	27.1
Media	16.5	4.8	1.9	32.4
Media superior y superior	7.6	1.8	0.6	40.5
Edad				
0-14	21.7	6.9	3.0	21.4
15-59	13.1	3.9	1.6	62.1
60 y más	12.1	2.8	0.9	16.5

Fuente: Estimados de los autores sobre la base de encuestas de la ONE en 1996.

Cuadro 8. Indicadores macroeconómicos utilizados

	1989	1993	1995	1996	93/89	95/93	95/89	96/95	96/89
PIB a precios corrientes	21418	20994	23616	22491	0.980	1.125	1.103	0.952	1.050
PIB a precios de 1989.	21418	14990	15761	17061	0.700	1.051	0.736	1.082	0.797
Deflactor implícito del PIB	1	1.401	1.498	1.318	1.401	1.070	1.498	0.880	1.318
PIB/Habitante	2025	1370	1433	1547	0.677	1.046	0.708	1.080	0.764
Inversión a precios corrientes	5063	965	1500	1900	0.191	1.554	0.296	1.267	0.375
Inversión precios de 1989.	5063	965	1500	1900	0.191	1.554	0.296	1.267	0.375
Consumo, a precios corrientes	18970	20410	22616	21673	1.076	1.108	1.192	0.958	1.142
Consumo, a precios de 1989.	18970	12729	13233	13890	0.671	1.040	0.698	1.050	0.732
Consumo hogares a precios corrientes.	12785	15595	17583	16410	1.220	1.127	1.375	0.933	1.284
Consumo hogares a precios de 1989.	12785	8604	10106	10659	0.673	1.175	0.790	1.055	0.834
Consumo gobierno a precios corrientes	6185	4815	5033	5263	0.778	1.045	0.814	1.046	0.851
Consumo gobierno a precios de 1989.	6185	4125	3127	3231	0.667	0.758	0.506	1.033	0.522
Deflactor implícito Consumo Hogares.	1.000	1.813	1.740	1.540	1.813	0.960	1.740	0.885	1.540
Salario nominal.	10606	9669	10526	11570	0.912	1.089	0.992	1.099	1.091
Salario real (IPC).	10606	5335	6050	7515	0.503	1.134	0.570	1.242	0.709
Exportaciones a precios corrientes	5993	1992	2687	3380	0.332	1.349	0.448	1.258	0.564
Exportaciones a precios de 1989.	5993	3940	3846	5019	0.657	0.976	0.642	1.305	0.837
Importaciones a precios corrientes.	8608	2373	3187	4462	0.276	1.343	0.370	1.400	0.518
Importaciones a precios de 1989.	8608	2644	2818	3748	0.307	1.066	0.327	1.330	0.435

Fuente: Elaboraciones a partir de CEPAL (1997).

Cuadro 9. Indicadores empleo (en miles)

	1989	1993	1995	1996
Población edad laboral	6209	6645	6677	6695
Activa económicamente	4728	4597	4484	4550
No activa económicamente	3378	3856	4056	4012
Desocupados	372	284	353	310
Ocupados estatales	4127	3970	3256	3225
Ocupados no estatales	229	343	875	1015

Fuente: CEPAL

Cuadro 10. Balance de pagos (millones de dólares)

	1989	1993	1995	1996
Balance cuenta corriente	-3001	-388	-515	-520
Balance comercial	-2615	-382	-500	-1082
Exportaciones	5993	1992	2687	3380
Importaciones	8608	2373	3187	4462
Transferencias corrientes	-48	255	532	1112
Servicio factores	-338	-262	-547	-550
Balance cuenta capital	4122	404	435	510

Fuente: CEPAL (1997).

ANEXO METODOLÓGICO

A continuación se brindan los elementos principales respecto a los Esquemas de la Circulación Monetaria Total y la Matriz de Cuentas Sociales diseñada para Cuba en el marco de este trabajo.

Los esquemas fueron desarrollados por Alfredo González Gutiérrez, asesor del Ministro de Economía y Planificación, en los momentos en que la economía cubana estaba transformándose en una economía dual, donde circulan el peso y el dólar, y existen dos tasas de cambio: la oficial y otra no oficial. Fueron circunstancias en que el grueso de las entradas de divisas al país ocurría por vía no oficial y se conocía que el sistema de cuentas nacionales no estaba recogiendo, en toda su magnitud, los flujos monetarios existentes. Coincidió con la apertura a la economía no estatal, con la creación de mercados libres y con la implantación del paquete de medidas para la eliminación del exceso de liquidez monetaria en moneda nacional que estaba en manos de la población.

Es por ello que fue necesario el diseño de un instrumento que se nutriera de informaciones muy confiables disponibles y de otras informaciones estimadas a través de resultados de encuestas sistemáticas que comenzaron a realizarse.

Se trata de un modelo que en esencia pretende recoger los flujos monetarios en la población y entre ésta y el Estado. Está conformado por tres cuadros interrelacionados, cada uno de los cuales conforma un balance de ingresos y gastos de la población, en que se distingue si el gasto o el ingreso ocurre en la economía estatal o en la no estatal.

El primer esquema recoge la circulación de la divisa, el segundo la circulación de la moneda nacional y en el tercero se integran ambas monedas según la tasa de cambio predominante en el mercado informal de divisas. El hecho de separar la circulación de la moneda nacional de la divisa permite considerar las implicaciones de la tenencia de esta moneda sobre los ingresos y gastos de la población y, por ende, distinguir la situación de los tenedores de divisas del resto de la población. Además, el esquema que integra ambas monedas permite valorar el impacto del descenso de la tasa de cambio y con ello sus efectos redistributivos.

A. Los ingresos y los gastos de la población en divisas

Las fuentes de los ingresos en divisas de la población son fundamentalmente cuatro y de ellas las tres primeras no provienen de las relaciones de la población con el Estado. Son las siguientes:

- Remesas
- Generadas por la prestación de servicios a los turistas.
- Generadas por transacciones entre la población en los mercados.
- Estímulos laborales en pesos convertibles.(*)

Los gastos en divisas de la población se dirigen a:

- Compra de bienes y servicios.
 - Al Estado (*)
 - A no estatales
- Pago de Impuestos. (*)
- Venta de divisas.
 - En casas de cambio del Estado (*)
 - A cambistas privados.
- Variación de cuentas de ahorro.(*)
- Variación del capital de trabajo.

Las partidas señaladas con (*) constituyen informaciones confiables. Para estimar las restantes partidas, se cuenta, como se señaló, con resultados de encuestas periódicas, que sondean en cuestiones como la proporción de los gastos en bienes y servicios que no se efectúan en las tiendas, la proporción de divisas que se obtiene por compra de moneda respecto a los gastos en bienes y servicios en que se incurre, entre otras cuestiones. Sobre estas partidas se realizaron estudios de sensibilidad de los resultados.

B. Los ingresos y los gastos de la población en moneda nacional

Los principales ingresos monetarios de la población en moneda nacional y los gastos son los siguientes:

Ingresos

- Provenientes del Estado
 - Salarios a trabajadores estatales(*)
 - Pago a cooperativas y privados(*)
 - Jubilaciones y pensiones por Seguridad y Asistencia social(*)
 - Otros(*)
- No estatales
 - Generados por transacciones entre la población en los mercados.

Gastos

- Compra de bienes y servicios
 - Al Estado(*)
 - A no estatales
- Impuestos y contribuciones(*)
- Otros(*)

Sobre estas partidas, excepto las que reflejan las compras de bienes y servicios a no estatales y los ingresos generados por ello, se cuenta con información de las instituciones bancarias, es decir información confiable (señalada con *).

Sobre las partidas que recogen la actividad en la economía no estatal, el esquema se nutre de resultados de informaciones periódicas sobre las ventas en los mercados agropecuarios y de bienes industriales y artesanales –ambas de buena cobertura–, monitoreos que se realizan sobre los movimientos del mercado informal y estudios puntuales sobre la actividad por cuenta propia. Se han realizado estudios de sensibilidad de los resultados del esquema respecto a los supuestos sobre ingresos de los autoempleados.

C. Ingresos totales de la población

Este cuadro se construye a partir de los dos anteriores, en dos alternativas: una utilizando la tasa de cambio oficial para convertir los ingresos en divisas a moneda nacional; y otra donde se emplea la tasa de cambio del mercado no oficial de la divisa.

La matriz de cuentas sociales

La Matriz de Cuentas Sociales diseñada tiene como elementos novedosos que se incorpora la estructura de nuevos mercados creados con la reforma económica, y que se utilizan las dos tasas de cambio que funcionan en la economía: la oficial y la no oficial. Ello ha obligado a introducir una fila y una columna de «rectificaciones de precios y tasas», para eliminar las

asimetrías que introduce la consideración de esas particularidades del funcionamiento económico.

A continuación se presenta la matriz. Dicha matriz se continúa elaborando en la dirección de expresar las cuentas de capital más adecuadamente, con respecto a la realidad cubana y a las transformaciones del sistema bancario que se están implementando en el país.

Matriz de contabilidad social para Cuba

		1	2	3	4
Producción	Formal - Oficial (O)	1			
	Formal - Mercado libre (NE)	2			
	Informal - Divisas	3			
	Informal - Pesos (MN)	4			
	Formal - Oficial (DIV)	5			
Factores	Asalariados (W)	6	W		
	Cuenta propia (CU)	7		P2.C2 ^{NE}	P4.e*.C4div
	Capital (K)	8	$\pi.P1.Xo$		P4.C4
Instituciones	Hogares	9			

Variables

W = Salarios

Xo = Volumen producción sector oficial/formal

P1.Xo = valor de producción sector oficial /formal

C1= consumo bienes sector oficial/formal (libretas)

C2 = consumo bienes sector oficial/libre

C3 = consumo bienes tiendas en divisas

C4div = consumo bienes sector informal/divisas

C4mn = consumo bienes sector infomal/pesos

GC = impuestos ventas bienes de consumo (oficial)

CU = ingreso total cuenta propia = P2.C2+P4.(e*.C4div+C4mn)

Yh = ingreso/gasto total hogares

Yg = ingreso/gasto total sector estatal (gobierno+empresas)

Yf = ingreso/gasto total resto del mundo

G = volumen gasto publico (bienes y servicios)

Tgh = transferencias gobierno a hogares

E = volumen exportaciones

P1.e.E = valor exportaciones oficiales (en pesos)

I = volumen inversiones en bienes de capital

(1-b).P1.I = valor inversiones en bienes de capital de origen doméstico

b.P1.I = valor inversiones en bienes de capital importados

Sh = ahorro de los hogares

Sg = ahorro del sector estatal

Sf = ahorro externo

Tfg = transferencias corrientes netas y pago factores (no remesas)

H = medio circulante en pesos (flujo)

B = depositos de los hogares en pesos (flujo)

e*.A = divisas en manos de los hogares (flujo)

e.D = inversiones y credits extranjeros (flujo)

Precios

P1 = precio sector oficial/libre

P2 = precios sector formal/libre

P3 = precio sector oficial (tiendas/divisas)

P4 = precio sector informal

e = tasa de cambio oficial

e* = tasa de cambio no oficial

Parámetro

a = coeficiente b = coeficiente g -= coeficiente

P = tasa ganancia...

M= diferencial entre precios de importación y ventas tiendas

10. Pobreza y políticas macroeconómicas: Chile, 1987-1994*

Gustavo Anríquez ^a

Kevin Cowan ^b

José De Gregorio ^c

RESUMEN

La pobreza ha declinado sustancialmente desde 1987 en Chile. ¿Ha beneficiado esta reducción en la pobreza a todos los grupos y regiones? Hay sectores específicos de la economía que han quedado por fuera de esta reducción? En este artículo se discuten éstas y otras preguntas. Para hacerlo, caracterizamos al pobre en términos de educación, empleo, demografía y actividad económica, en el marco de la política económica prevaleciente durante la última década. Así mismo, se analizan aspectos como la informalidad y la evolución de los salarios mínimos. Este artículo muestra que no hay sesgos significativos en los cambios de la pobreza a nivel de género o de área (urbana - rural). Adicionalmente, la educación se ha incrementado en todos los niveles de ingreso mientras que las variables demográficas no han mostrado cambios significativos. En general, se puede concluir que la reducción de la pobreza ha sido equitativa con sólo una excepción: la pobreza está mucho más concentrada en los sectores primarios no mineros, principalmente en la agricultura.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos diez años el desempeño de la economía chilena ha sido extraordinario: el crecimiento del PIB ha promediado el 7 por ciento por año, mientras que el empleo se ha incrementado a tasas anuales de 3,3%. En muchas ocasiones, Chile ha sido señalado como un ejemplo exitoso de una reforma temprana, potencialmente, un modelo a seguir por otros países de la región. Sin

a Economía Agrícola y de Recursos, Universidad de Maryland.

b Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile.

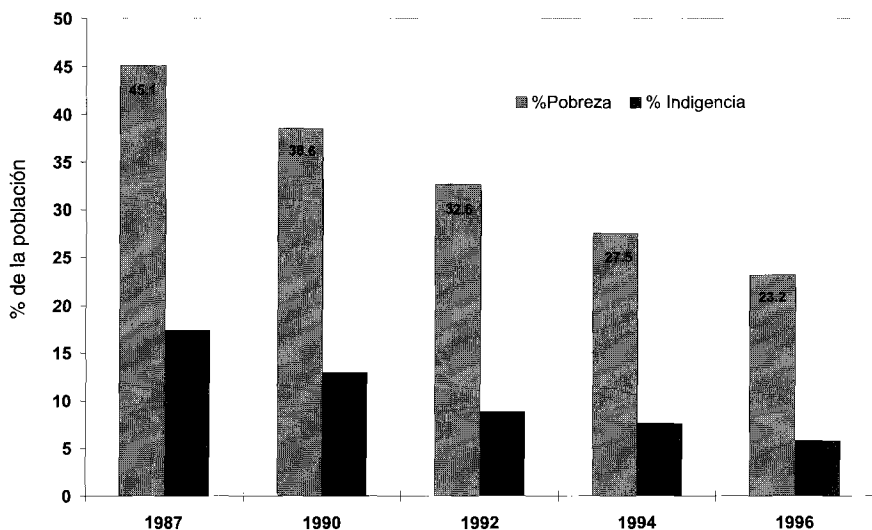
c Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile.

* Preparado para el proyecto UNDP-IDB-CEPAL sobre alivio de la pobreza y desarrollo económico. Estamos muy agradecidos a Enrique Ganuza, Sam Morley, Pablo Sauma, Miguel Székely, Lance Taylor y los participantes en los seminarios de la Habana y Bogotá, por sus valiosos comentarios de borradores anteriores. El contenido de este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores.

embargo, en años recientes el tema del progreso social se ha convertido en un tópico importante en el debate público, al igual que una prioridad en la agenda del gobierno. Lento, o nulo, el progreso en la distribución del ingreso primario, aun frente a la fuerte expansión del gasto social y a la aguda reducción de la pobreza, junto con indicadores sociales en continua mejoría—, ha establecido el escenario para un continuo debate sobre crecimiento y desarrollo económico.

Este artículo analiza una dimensión del progreso social, llamada pobreza. Como se puede ver en el gráfico 1, las medidas de incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza a lo largo del país han declinado sustancialmente desde 1987. ¿Ha beneficiado esta reducción de la pobreza a todos los grupos y regiones? ¿Hay sectores específicos de la economía que han quedado por fuera de esta reducción? ¿Estas y otras preguntas justifican un análisis más profundo de la evolución de la pobreza en este período ¹. Para abordarlas, en este documento se caracteriza la pobreza en términos de educación, empleo, demografía y actividad económica, en el marco de la política económica prevaleciente durante la última década. Igualmente, se intenta identificar las principales razones por las cuales la pobreza ha declinado, discutiendo aspectos tales como la informalidad y la evolución de los salarios mínimos. Aunque el artículo no toca directamente el tema de la distribución del

Gráfico 1. Pobreza.



Fuente: Mideplan, encuestas CASEN de 1987 a 1996.

Nota: Los datos de esta figura fueron publicados en 1997 con la encuesta CASEN y no coinciden con los presentados en este documento, debido a variaciones en las estadísticas de cuentas nacionales y en las definiciones rural/urbana.

1 La figura 1 usa datos recientemente publicados, CASEN 1996. Estos han cambiado levemente respecto a los de CASEN 1994, la cual es la principal fuente de datos consultada.

ingreso ², se abordan algunos aspectos de ésta relacionados con el papel de las políticas sociales, y de sus cambios, en la evolución de la pobreza.

El artículo está conformado por seis secciones. La siguiente presenta los perfiles de pobreza. Luego, la sección 3 aborda los principales desarrollos macroeconómicos de la década pasada. La sección 4 discute el desarrollo en el mercado laboral y en la política de los salarios mínimos. En la sección 5 se presenta una discusión de las políticas sociales, mientras que la sección 6 realiza una descomposición de la pobreza. Finalmente, la sección 7 expone algunas conclusiones. Dadas las limitaciones de los datos, nos hemos concentrado en el período 1987-1994, pues no hay ninguna fuente de datos socioeconómicos comparable para años anteriores a 1987.

PERFILES DE POBREZA: 1987-1994

La medida de pobreza más comúnmente utilizada en Chile es el método del ingreso. El ingreso per cápita mensual del hogar se mide con respecto a dos líneas de pobreza diferentes. La primera es conocida como línea de indigencia, de extrema pobreza, y representa el costo de la canasta mínima de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de una persona por mes ³. La segunda es la línea de pobreza, la cual representa el costo de dos canastas de alimentos mínimas mensuales. Debe notarse que la línea de indigencia mide la capacidad de un hogar para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas, mientras que la línea de pobreza incluye el costo de otras necesidades (vivienda, transporte, salud, etc.). Las características específicas del área rural, esto es, el hecho de que sus habitantes tengan una mayor demanda calórica, y que los precios de la mayoría de los elementos de su canasta son más baratos, han justificado el cálculo de diferentes líneas de pobreza para estas zonas. Para las áreas rurales la línea de pobreza extrema se estima en un 77% de la estimada para las áreas urbanas (usando los precios de Santiago), mientras la línea de pobreza equivale a 1,75 veces el costo de la canasta rural ⁴.

En Chile, el ingreso del hogar se mide con base en la Encuesta de Caracterización socio-económica (CASEN), la cual se aplica a escala nacional cada dos años desde 1987. La subestimación o sobreestimación de las

2. Para examinar los detalles sobre la distribución del ingreso en Chile, véase Beyer (1996), Cowan y De Gregorio (1996) y World Bank (1997).

3. La canasta mínima se establece combinando recomendaciones de la FAO y la OMS, con información de las encuestas sobre el presupuesto del hogar. Los valores de la canasta básica urbana de alimentos para 1987, 1990, 1992 y 1994 fueron 5.079, 9.297, 12.875 y 15.050 pesos de cada año, respectivamente. Todas las encuestas se realizaron en el mes de noviembre. Para mayor información véase ECLAC (1990).

4. Debido a esta definición, la medición de la pobreza de ingreso en Chile es particularmente sensible a definiciones urbano-rurales. Estas definiciones fueron revisadas en la encuesta CASEN de 1996.

diferentes fuentes de ingresos son ajustadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en las cuentas nacionales de ingreso de los hogares y cuentas de gasto suministradas por el Banco Central ⁵.

En el Cuadro 1 se presentan estimativos oficiales e índices de pobreza contruidos con base en una línea de pobreza alternativa de US\$60 ⁶. El Cuadro 1 también presenta estimaciones de pobreza usando una escala de equivalentes «adultos» y ajustando por las diferencias regionales de precios, como las calcula Contreras (1995). Para tales indicadores, tanto la incidencia de la pobreza como la brecha de pobreza muestran importantes reducciones para el período 1987-1994: el primero cayó en 30%, y el segundo en 38%. Esto muestra que la incidencia, al igual que la profundidad de la pobreza han sido reducidas. En cifras absolutas, el número de personas pobres cayó de 5,5 millones en 1987 a 3,9 millones en 1994. Los pobres en 1994 están en promedio más cerca de la línea de pobreza que en 1987. Cifras recientes muestran que en 1996 el número de pobres se redujo a 3,3 millones, o 23,2% de la población ⁷.

La distinción entre pobreza rural y urbana se describe en el Cuadro 2. Es interesante notar, primero, que la pobreza rural, como porcentaje del total de la pobreza regional, declina en todas las regiones, excepto en la primera, la

Cuadro 1. Evolución de la pobreza

	Incidencia de la pobreza FGT(0)			Brecha de pobreza FGT(1)		
	Mideplan	Contreras	US\$60	Mideplan	Contreras	US\$60
1987	45.1	36.1	21.9	18.9	13.5	7.5
1990	38.6	23.5	14.6	15.8	8.5	4.9
1992	32.6	17.7	9.8	12.4	5.7	2.9
1994	28.4		9.5	11.7		3.2
% de cambio 1987-1994	-37.0		-56.5	-37.9		-56.9

Fuente: MIDEPLAN, Contreras (1994) y estimaciones de los autores, basadas en las encuestas CASEN, 1987 a 1994.

5. Los ajustes por sub- y sobre-declaración de ingresos comienzan con los hogares donde se omitieron flujos específicos de ingresos. A los casos de "falta de respuesta" se les asigna un valor de ingreso en lugar de excluirlos de la muestra. En una segunda etapa, se ajusta cada tipo de ingreso declarado en la muestra por el porcentaje de diferencia entre el nivel general de cada tipo de ingreso declarado y el valor equivalente en las cuentas nacionales. La única excepción se hizo con el "ingreso de propiedades", que se distribuyó únicamente entre los hogares del quintil más alto, asumiendo que los ingresos de este tipo se concentran en los hogares más ricos.

6. La línea de US\$60 fue construida con una tasa de cambio de paridad de poder de compra (PPP), usando el conjunto de datos internacionales de Summers y Heston para 1987 y variaciones del índice de precios al consumidor para los últimos años. El propósito de esta línea es el de proveer cifras que sean comparables internacionalmente. La línea de pobreza de 60 dólares es considerablemente más baja que la línea de pobreza oficial.

7. Véase la nota anterior y la Figura 1 con respecto a ciertas precauciones que se deben tener en cuenta frente a la comparabilidad de estos datos.

cual, a su turno, es una región en la cual la pobreza se concentra principalmente en áreas urbanas. Segundo, como se podría esperar, la pobreza rural representa la mayor parte del total de la pobreza en aquellas regiones que son tradicionalmente agrícolas y es casi insignificante en el Área Metropolitana (AM) constituida básicamente por la ciudad de Santiago.

A nivel nacional, la incidencia de la pobreza cayó tanto en el área urbana como en la rural, aunque la mayor reducción ha ocurrido en esta última. Esta creciente disminución ha llevado a emparejar la incidencia de la pobreza entre las zonas urbana y rural: en 1987 la pobreza era significativamente más severa en las áreas rurales, mientras que en 1994 la incidencia de la pobreza es casi idéntica. La reducción más aguda de la incidencia de la pobreza rural, junto con un descenso de la población urbana como porcentaje de la población total, tendería a indicar que parte de la población rural pobre ha estado emigrando a áreas urbanas durante el período 1987-1994. ¿Qué tan importante es este fenómeno para explicar el alivio de la pobreza? El simple cálculo que se expone en la parte inferior de el Cuadro 2 muestra que la mayoría de la reducción (si no toda) en la pobreza se debe, en realidad, a la

Cuadro 2. Dimensiones urbana y rural de la pobreza

	Año		cambio en %	
	1987	1994	1987-1994	
<i>Población rural.(% del total)</i>	19.5	16.5		
<i>% de la población pobre que vive en área rural, por región</i>				
I	5.2	10.4	↑	5.1
II	2.0	1.9	-	0.0
III	9.4	8.6	↓	-0.7
IV	35.2	25.5	↓	-9.7
V	15.3	7.4	↓	-7.9
VI	43.6	30.2	↓	-13.4
VII	47.9	39.4	↓	-8.5
VIII	27.0	19.8	↓	-7.3
IX	46.7	36.4	↓	-10.4
X	45.4	30.8	↓	-14.6
XI	37.1	22.2	↓	-14.9
XII	7.0	5.1	↓	-1.9
RM	3.5	3.6	-	0.1
Total	21.8	16.8	↓	-5.0
<i>Incidencia de la pobreza por áreas urbana y rural</i>				
Urbana	43.8	28.3	↓	-15.5
Rural	50.5	28.9	↓	-21.6
Total	45.1	28.4	↓	-16.7
Descomposición de la pobreza				% de la pobreza total cambio explicado
Contribución área urbana a reducción de la pobreza =				-12.5
Contribución área rural a reducción de la pobreza =				-4.2
Reducción explicada =				-16.7
				74.7
				25.2
				99.9

Fuente: Cálculos de los autores basados en CASEN, 1987 y 1994

caída en la incidencia de la pobreza entre los grupos urbano-rural. El efecto de esta emigración del campo a las ciudades podría ser negativo. El Cuadro indica también que, como un todo, la mayoría (75%) de la reducción en la pobreza ha tenido lugar en áreas urbanas debido a la importancia relativa del sector urbano en la población total.

Otro aspecto importante es si la pobreza ha cambiado de acuerdo al género. Para dar significado económico a nuestra definición, asumimos la *cabeza del hogar* como el principal receptor de ingresos⁸. Ésta constituye la definición *de facto* de la categoría cabeza de hogar. Con base en esa definición, el Cuadro 3 muestra que durante el período 1987-1994 hubo un incremento en la proporción de hogares encabezados por mujeres. En el caso de los hogares pobres, este proceso es algo más severo. Sin embargo, los cambios no son lo suficientemente sustantivos para concluir que hay tendencias diferentes. En particular, los cambios en los hogares pobres son principalmente el resultado de cambios entre 1992 y 1994, y no son persistentes entre 1987 y 1992. También reportamos la definición *de jure* de cabeza de hogar (la declarada en la encuesta, en lugar de la efectiva de acuerdo a la fuente de ingreso). En este caso, el incremento de 1994 no es perceptible, lo que puede indicar que, de hecho, podría ser un efecto transitorio relacionado con unos mayores niveles de desempleo entre aquellos que son considerados tradicionalmente como cabezas de hogar, principalmente hombres. A su turno, más altos niveles de desempleo podrían aumentar la participación de la fuerza laboral femenina, incrementando el número de mujeres, *de facto* consideradas cabezas de hogar, sin que se refleje en las cifras *de jure*. De acuerdo con Beyer (1995), en Chile, la participación de la fuerza laboral femenina dentro de los quintiles pobres de la distribución del ingreso es altamente contra-cíclica, creciendo cada vez que las oportunidades totales de empleo son reducidas.

Los perfiles de pobreza, de acuerdo a las características sectoriales de la misma, se presentan en el Gráfico 2. La figura muestra que la distribución del total de la población entre sectores de actividad económica no cambió significativamente en el período 1987-1994: cerca de la mitad de la población depende de ingresos provenientes del sector de servicios, seguida por una cuarta parte empleada en el sector primario, y el restante 25% en industria,

8. Medidas tradicionales han usado una definición alternativa: la persona reconocida como tal por sus miembros (definición usada en las encuestas CASEN). Un problema con nuestra definición es que el ingreso de las encuestas tiende a adjuntar ingreso de fuentes no generadas por la cabeza (por ejemplo subsidios a la familia), a la cabeza del hogar. Por consiguiente, para eludir este sesgo, adoptamos el ingreso laboral dado que éste es el único ingreso que puede ser atribuido con certidumbre a ese receptor.

Cuadro 3. Características demográficas de hogares pobres

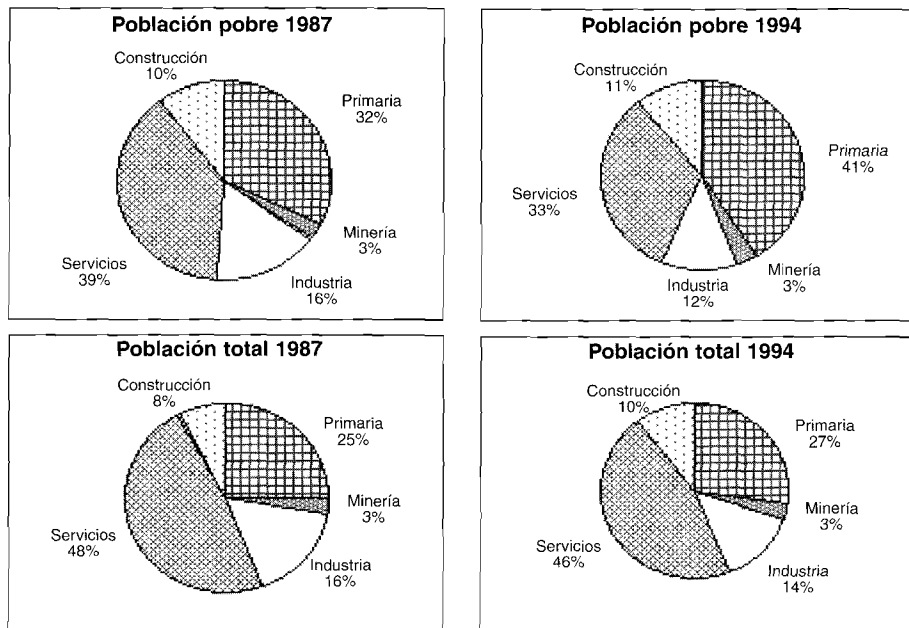
Edad	Hombre			Mujer		
	<15	15-60	>60	<15	15-60	>60
% de población pobre						
1987	39.4	55.4	5.2	35.5	58.8	5.7
1994	45.3	53.1	4.3	38.4	56.5	5.1
% cambio 1987-1994	14.9	-4.0	-17.4	8.1	-3.9	-9.9
% de población total						
1987	30.9	61.2	7.9	28.1	63.0	8.9
1994	30.1	60.8	9.2	28.1	61.5	10.4
% cambio 1987-1994	-2.6	-0.8	16.2	0.3	-2.5	16.3
Tamaño	% de hogares por tamaño			Tamaño promedio de los hogares		
	1-2	2-6	>6			
Población pobre						
1987	8.6	73.6	17.8	4.9		
1994	8.6	78.3	13.1	4.6		
% cambio 1987-1994	-0.2	6.4	-26.3	-4.9		
Población total						
1987	18.3	69.6	12.0	4.3		
1994	22.7	69.4	8.0	3.9		
% cambio 1987-1994	23.6	-0.3	-33.9	-8.5		
Relación: población pobre/población total						
1987	0.5	1.1	1.5	1.1		
1994	0.4	1.1	1.6	1.2		
HOGARES CON JEFE MUJER						
	1987	1990	1992	1994		
De hecho						
% de población total	22.8	22.2	21.9	24.5		
% de población pobre	21.0	20.3	19.2	24.8		
<i>Relación: población pobre/población total</i>	0.92	0.91	0.88	1.01		
De Jure						
% de población total	20.9	18.9	19.3	20.2		
% de población pobre	21.2	18.9	18.9	19.1		
<i>Relación: población pobre/población total</i>	1.01	1.00	0.98	0.95		

Nota: De hecho refiere al principal receptor de ingresos del hogar.

De Jure es el jefe de hogar reconocido por los miembros del mismo.

Fuente: Cálculos de los autores basados en la encuesta CASEN, 1987 a 1994.

Figura 2. **Composición sectorial del empleo: población pobre y población total**
Sector económico del principal perceptor de ingresos de cada hogar. 1987 vs. 1994



Nota: Sector primario: Agricultura forestal y pesca. Servicios: Electricidad, gas y agua, comercio y catering, transporte y comunicaciones, servicios financieros y personales; vivienda, administración pública.
Fuente: Cálculos de los autores, basados en CASEN 1987 y 1994.

construcción y minería⁹. No casualmente, a pesar de que la minería representa una fracción importante del PIB (8% en 1994) y una aun mayor participación en las exportaciones, solamente una pequeña parte del empleo se genera en ese sector. Entre los hogares pobres la mayoría de los perceptores de ingresos pertenecen al sector primario, seguido por el sector de servicios. La importancia de éste ha venido aumentando entre la población pobre, al pasar del 32% en 1987 al 41% en 1994. La pobreza, por lo tanto, se encuentra cada vez más asociada con el sector primario no minero y cada vez menos con los sectores industrial y de servicios.

Como discutimos arriba, la pobreza en Chile no es un problema rural. En términos generales, la parte de la población pobre que vive en áreas rurales es similar a la parte de la población total que habita en esas áreas. Sin embargo, como lo acabamos de discutir, el 41% de los pobres trabaja en el sector primario no minero, principalmente en la agricultura. Esta contradicción aparente tiene que ver con el hecho de que ha habido una tendencia a la urbanización en áreas rurales, de tal manera que la emigración aparente puede ser sólo el movimiento

9. A lo largo de este artículo, el sector primario se refiere a agricultura, pesca y silvicultura. Debido a su importancia en la economía chilena tratamos la minería por separado.

hacia pequeñas ciudades de provincia y no un desplazamiento interregional hacia las grandes ciudades como Santiago.

Una posible explicación de los cambios en la vida rural, más allá de los factores asociados al desarrollo, puede ser que los subsidios del gobierno tienden a favorecer a los hogares urbanos. La expansión de la educación, al igual que las políticas de vivienda, generalmente benefician a aquellos que viven en las ciudades o en los pueblos y no a quienes habitan en el campo. Otro factor puede ser que las personas se trasladan a pequeñas ciudades buscando nuevas oportunidades, pero los más pobres finalmente terminan trabajando en agricultura.

Una de las razones por las cuales –en un contexto de pobreza y desempleo decrecientes– los hogares que permanecen pobres tienen jefes que trabajan en el sector primario está asociada a los problemas estructurales que el sector agrícola ha debido afrontar durante los noventa. A finales de los ochenta, con una tasa de cambio real depreciándose, la agricultura prosperó. En realidad, la segunda mitad de los ochenta fue el único período, durante los últimos treinta años, en el cual el empleo agrícola se incrementó. En los 90, el incremento en los salarios reales y la caída en la tasa de cambio real han reducido la rentabilidad de este sector. Por consiguiente, aunque el PIB agrícola creció a una tasa anual de 4,8% durante la última década, el empleo en agricultura ha venido disminuyendo a una tasa de 0,8% por año.

La relación de dependencia de los hogares pobres ha disminuido levemente de 4,31 a 4,18, lo cual equivale a un 3%. Esta reducción no es significativa cuando se compara con la caída del 11% de la relación de dependencia a nivel nacional, la cual pasó de 2,95 a 2,62. El principal cambio demográfico lo constituye la disminución de la población vieja como porcentaje del total de la población pobre, mientras que la población más joven (menores de 18 años) ha crecido en importancia relativa. En la medida en que estos jóvenes ingresen en la fuerza laboral, incrementarán las probabilidades de que sus hogares superen la pobreza. Como veremos más adelante, los jóvenes en los hogares pobres son en general más instruidos que sus padres, lo cual podría ayudar a reducir la pobreza en el futuro.

El promedio de escolaridad de la población pobre es 15% más bajo que el del total de la población (Cuadro 4). La mayor parte de esta diferencia puede ser explicada por las grandes diferencias en ambos extremos de la «distribución educacional»: aquellos con educación primaria incompleta y aquellos con algún tipo de educación post-secundaria. Durante el período 1987-1994, sin embargo, se ha producido una amplia mejoría en la asistencia escolar, que ha beneficiado por igual a los pobres y a los no-pobres. A nivel nacional, el promedio de años de educación ha crecido de 8,3 a 9,1; entre la población

Cuadro 4. Nivel educativo de los hogares pobres

		Porcentaje de adultos en cada grupo, por nivel educativo*				Promedio, años de escolaridad
		Primaria incompleta	Primaria	Secundaria	Post-secundaria	
Población pobre						
	1987	53.3	10.9	31.6	4.2	6.97
	1994	45.8	13.0	35.8	5.4	7.79
	<i>Cambio % 1987-1994</i>	-7.5	2.1	4.2	1.1	
Hombre	1987	52.0	11.2	32.4	4.4	-
	1994	46.0	12.7	36.1	5.2	-
Mujer	1987	54.4	10.7	30.9	4.1	-
	1994	45.6	13.3	35.6	5.5	-
Población total						
Total	1987	42.9	9.0	34.6	13.5	8.28
	1994	36.8	8.4	36.1	18.9	9.12
	<i>Cambio % 1987-1994</i>	-6.2	-0.6	1.5	5.4	
Hombre	1987	41.8	9.1	34.7	14.5	-
	1994	36.0	8.5	36.2	19.2	-
Mujer	1987	43.9	8.9	34.6	12.6	-
	1994	37.4	8.2	36.0	18.4	-

* Se refiere a la población mayor de 17 años.

Fuente: Cálculos de los autores basados en la encuesta CASEN, 1987 a 1994.

pobre ha pasado de 7,0 a 7,8. Este avance en la educación debe ser una fuente de futuro crecimiento y de alivio de la pobreza. Esto no quiere decir que no haya cabida para mejoras subsiguientes dado que el 46% de la población pobre todavía tiene educación primaria incompleta. Pero es interesante anotar que, en la actualidad, los índices de cobertura son relativamente elevados y así lo han sido desde los setenta: aproximadamente 100% en primaria y 65% en secundaria. En la medida en que aquellos que se benefician de este incremento en la cobertura educativa ingresan a la fuerza laboral, los niveles totales de ingreso deberían aumentar y, con ello, la pobreza debería disminuir.

La distinción entre los sectores formal e informal se expone en la parte inferior del Cuadro 5¹⁰. En 1994 el sector informal era mayor en la población pobre que en el total de la economía. Sin embargo, es sorprendente que estas diferencias no sean más amplias: en 1990 el porcentaje de la población que

10. En este estudio usamos la definición de informalidad propuesta por el Ministerio Nacional de Planeación (Mideplan), que considera como informales a quienes son auto-empleados, excepto en el caso de los profesionales, trabajadores familiares no remunerados, empleados en microempresas (menos de seis trabajadores), y aquellos que laboran en el sector de comercio y servicios sin un contrato.

Cuadro 5. Características del principal receptor de ingresos
(% por grupo de población)

	Población en hogares donde el nivel educativo del principal receptor de ingresos				
	0 años	Primaria	Secundaria	Post-secundaria	Total
Población total					
1990	7.0	51.4	28.8	12.8	100.0
1994	4.9	41.7	30.1	23.3	100.0
<i>Cambio % 1990-1994</i>	2.1	9.6	-1.3	-10.4	
Población pobre					
1990	9.8	63.6	23.6	3.0	100.0
1994	6.9	54.8	31.7	6.5	100.0
<i>Cambio % 1990-1994</i>	2.9	8.8	-8.1	-3.6	
Relación: población pobre/población total					
1990	1.40	1.2	0.82	0.23	
1994	1.43	1.3	1.05	0.28	
	Población por características laborales del principal receptor de ingresos				
	Formal	Informal	Desempleado	Inactivo	Total
Población total					
1990	44.6	28.3	3.8	23.2	100.0
1994	47.6	28.6	2.5	21.3	100.0
<i>Cambio % 1990-1994</i>	-3.0	-0.3	1.4	1.9	
Población pobre					
1990	41.5	28.8	7.4	22.2	100.0
1994	41.9	32.0	5.6	20.5	100.0
<i>Cambio % 1990-1994</i>	-0.4	-3.2	1.8	1.8	
Relación: población pobre/población total					
1990	0.9	1.02	1.92	0.96	
1994	0.88	1.12	2.25	0.96	

Fuente: Cálculos de los autores basados en la encuesta CASEN, 1987 a 1994.

dependía de un ingreso informal era muy similar entre la población pobre y el total de la población. Las diferencias son más claras cuando se mira la informalidad como una fracción del empleo total. En 1994, el 30% del empleo total se generó en el sector informal. Esta cifra se incrementa a 45% entre los pobres. En realidad, esta tabla muestra que mientras la formalidad entre los no-pobres se incrementó y la informalidad permaneció relativamente constante, entre los pobres hubo un movimiento opuesto: estabilidad en formalidad e incremento en la informalidad.

El ambiente macroeconómico de 1994, tal vez más restrictivo si se compara con los años previos de la CASEN, podría explicar los cambios en el empleo, así como las experiencias divergentes que tuvieron lugar entre pobres y no-pobres pueden ser una indicación de la existencia de una tendencia problemática en lugar de un fenómeno transitorio. (Volveremos

sobre este aspecto en el análisis del salario mínimo.) El desempleo es mucho más alto (más de dos veces en 1994) entre los pobres.

DESARROLLOS MACROECONÓMICOS

Chile suele presentarse como un modelo de reforma económica. Altos niveles de crecimiento, estabilidad e inflación decreciente son solo algunas de las variables citadas para ilustrar este éxito. No obstante, lo que se olvida con frecuencia es que los resultados positivos de las reformas están sucediendo cerca de 20 años después de que aquéllas se hubieran iniciado en 1974. Mientras tanto, el país ha sufrido dos recesiones económicas severas y el desempleo sólo cayó por debajo del 10% en 1987. La inflación, ahora bajo control, estuvo por debajo del 30% por primera vez en 1981 y en la década pasada se mantuvo alrededor del 20%. El marco macroeconómico favorable es, por consiguiente, una característica de los últimos diez años. Es en este contexto que examinamos las recientes tendencias de la pobreza. Esto no significa que las reformas carezcan de importancia; por el contrario, en los últimos diez años Chile ha disfrutado a pleno los beneficios derivados de reformas anteriores. Ésta es la razón por la cual la primera parte de la presente sección describe brevemente las principales reformas estructurales y el desempeño económico entre 1974 y 1985. La segunda parte presenta una discusión de los desarrollos macroeconómicos y de las políticas de los últimos 10 años ¹¹.

Las reformas implementadas entre 1974 y 1985 recaen sobre seis áreas principales:

- Un programa de privatizaciones a amplia escala que redujo significativamente la participación del Estado en la producción y distribución de bienes.
- Reformas del mercado laboral que descentralizaron las negociaciones salariales e incrementaron la flexibilidad de este mercado, al tiempo que alteraron sustancialmente el balance del poder en la relación sindicato-empresa.
- Una reforma del sector financiero, cuyo funcionamiento fue corregido significativamente después de la crisis de principios de los 80, en particular mediante el establecimiento de una nueva regulación más prudente.
- La implementación de un sistema de pensiones de carácter privado, que reemplazó el tradicional sistema de aportes.
- Las reformas comerciales que reemplazaron el antiguo sistema de múltiples aranceles por una tarifa uniforme, combinada con incentivos específicos para promover las exportaciones, con las cuales se buscaba

11. Para una discusión adicional sobre reformas y desarrollos macroeconómicos, véase Edwards y Cox-Edwards (1987) y el artículo en Bosworth, Dornbusch y Labán (1994).

constituir la plataforma de una estrategia de crecimiento basada en la exportación.

- Las reformas del sector público, dirigidas a incrementar la estabilidad macroeconómica y la eficiencia de dicho sector.

Los resultados de muchas de estas reformas fueron dramáticos: el déficit presupuestario se recortó de 25% del PIB en 1973 a 1% en 1975; los aranceles promedio cayeron de niveles que superaban el 100% en los 60 a una tasa única de 10% en 1979; además todos los controles cuantitativos fueron eliminados del comercio exterior. Actualmente, después de algunos incrementos durante los 80 y reducciones sucesivas, la tasa de arancel se sitúa en el 11%¹².

Después de una recesión inicial en 1975, derivada de una drástica reducción del gasto del gobierno, de una estabilización monetarista y de choques externos negativos, la economía chilena comenzó lo que muchos creyeron que sería la recuperación final y la confirmación del éxito de las reformas. El sistema fracasó en 1981 como resultado de la sobrevaluación de la tasa de cambio, de un déficit comercial importante y del crecimiento del endeudamiento masivo del sector privado en el exterior, así como de la crisis del sector financiero y de una gran crisis externa. Sólo en 1985, y después de una depreciación sustancial del peso, la economía entró en su fase final, la más favorable.

En el Cuadro 6 se presenta un resumen de los indicadores macroeconómicos recientes. Probablemente una de las principales características de la economía chilena durante los últimos 10 años ha sido su tasa de crecimiento económico sin precedentes. Durante el período 1987-1996 la economía creció a un promedio de 7,1% por año, lo cual a su turno se tradujo en un crecimiento del PIB per cápita que promedió una tasa anual de 5,4%. Tomada como un todo, esta tasa de crecimiento significa que el PIB per cápita es 70% más alto en 1996 de lo que era en 1986. Sin embargo, la tasa de crecimiento no ha sido estable y presenta variaciones que se sitúan entre un máximo de 11% en 1992 y un mínimo de 3,3% en 1990. Por lo tanto, aunque el desempeño económico promedio en el período 1987-1994 ha sido, en todos los términos, muy bueno, los promedios esconden diferencias importantes entre los diferentes años de la serie, lo cual también tiene implicaciones a la hora de interpretar las encuestas de pobreza.

A pesar de los altos índices de crecimiento registrados por el conjunto de la economía chilena durante el período, el crecimiento sectorial ha sido desigual, aunque positivo para todos los sectores. En general, los sectores de más rápido crecimiento han sido el de servicios (específicamente, transporte y comunicaciones; servicios financieros; comercio, restaurantes y hoteles) y

12. Chile ha firmado durante los noventa varios acuerdos comerciales con Canadá, México, Venezuela, Mercosur, entre otros, los cuales han resultado en una tasa arancelaria entre 8 y 9%.

Cuadro 6. Principales indicadores macroeconómicos 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cecimiento PIB (%)	7.7	6.7	-13.4	-3.5	6.1	2.4	5.6	6.6	7.3	9.9	3.3	7.3	11.0	6.3	4.2	8.5	7.2
Inflación (cambio % IPC Dic-Dic)	31.2	9.5	20.7	23.1	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4	27.3	18.7	12.7	12.2	8.9	8.2	6.6
Desempleo (% de la fuerza de trabajo)	11.7	10.4	19.6	17.1	15.2	12.8	10.5	9.3	8.1	6.2	6.0	8.2	6.7	6.5	7.8	7.3	6.3
Gasto total del gobierno (% del PIB)*	27.2	29.7	39.5	32.1	33.5	32.8	29.6	25.5	23.9	21.7	21.0	21.8	21.2	21.5	21.1	19.7	21.0
Superavit fiscal (% del PIB)*+	6.1	2.8	-3.4	-2.6	-2.9	-3.8	-0.8	1.9	1.0	1.4	0.8	1.5	2.2	1.9	1.7	2.5	2.2
Ahorro público (% del PIB)*+	8.8	5.2	-3.0	-2.2	-1.2	0.4	1.5	3.6	5.9	3.0	2.5	3.7	4.9	4.8	4.8	5.3	5.6
Ahorro doméstico (% del PIB)*	13.9	8.2	2.1	4.4	2.9	7.8	11.5	17.3	22.3	23.7	24.2	24.1	24.8	23.9	25.4	27.6	23.3
Formación bruta de capital físico (% del PIB)#	20.9	0.0	15.8	13.7	16.3	17.7	17.1	19.6	20.8	23.9	24.6	21.1	23.9	26.5	26.3	27.2	28.3
Cuenta corriente (% del PIB)*	7.1	14.5	9.2	5.4	10.7	9.4	7.3	5.0	0.5	1.8	2.0	0.4	2.0	4.8	1.4	-0.2	4.4
Exportaciones + Importaciones (% del PIB)*	36.9	31.8	30.2	33.8	36.1	40.8	41.1	44.9	49.3	51.9	51.0	47.9	46.6	42.4	43.1	45.8	44.3
Exportaciones (millones de US\$)	4,705	3,863	3,706	3,831	3,651	3,804	4,191	5,303	7,054	8,080	8,372	8,941	10,007	9,198	11,604	16,137	15,353
Índice de exportaciones (1980=100)	100.0	96.6	109.8	115.7	115.6	131.2	141.4	149.0	160.0	178.4	198.9	212.8	255.0	264.4	290.6	322.0	366.1
Importaciones (millones de US\$)	5,469	6,513	3,643	2,845	3,288	2,920	3,099	3,994	4,844	6,502	7,037	7,353	9,237	10,181	10,879	14,655	16,500
Índice de importaciones (1980=100)	100.0	121.0	76.4	66.1	76.5	66.2	76.3	90.3	106.1	137.9	142.3	152.4	194.4	218.9	233.6	291.3	325.0
Tasa de cambio real (1980=100)	100.0	87.0	97.0	116.5	121.7	149.4	164.5	171.6	182.9	178.7	185.5	175.1	160.5	159.3	155.0	146.5	139.6
Crecimiento promedio de la productividad (%)	-	2.2	-4.5	-7.5	5.3	-2.2	-5.4	3.1	2.1	4.6	1.5	6.3	6.2	0.6	3.3	7.3	5.4
Crecimiento de salarios reales (%)	8.6	9.0	0.3	-10.9	0.2	-4.5	2.0	-0.2	6.5	1.9	1.8	4.9	4.5	3.2	4.9	4.6	4.1

Fuentes: Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas y Ministerio de Finanzas.

Notas:

* % del PIB a precios corrientes.

% del PIB real.

+ Se refiere al gobierno central.

el de la construcción; en general, los sectores productores de bienes no transables de la economía. Es interesante anotar que el sector de servicios, aunque registra el crecimiento más vigoroso, ha reducido su participación como empleador de los trabajadores pobres.

En medio de las consecuencias desastrosas de la crisis de la deuda, el crecimiento de la economía chilena se basó esencialmente en la recuperación del empleo y en el incremento de la utilización de la capacidad instalada. El desempleo fue, después de todo, superior al 10% cada año entre 1981 y 1987. Desde 1987, sin embargo, la productividad del trabajo ha crecido a tasas promedio superiores al 4% y las tasas de inversión han aumentado considerablemente, alcanzando niveles récord por encima del 28% del PIB. Adicionalmente, la calidad de la inversión también se ha mejorado: en 1996, aproximadamente el 58% de la inversión se destinó a maquinaria y equipo, comparado con el 47% registrado en la segunda mitad de los 80. A la par con las tasas de inversión, las tasas de ahorro se han incrementado después de 1987.

Las exportaciones, que aumentarían a tasas promedio del 9%, han jugado un papel de liderazgo en el crecimiento durante la última década. Aunque el cobre ocupa todavía un rol importante en la economía chilena, la expansión en esta materia se debe no solo al crecimiento en las exportaciones tradicionales, sino también, y de manera más importante, al incremento de las exportaciones no tradicionales. Desde 1990, las exportaciones en términos reales diferentes al cobre han crecido a una tasa promedio anual del 11%.

La política macroeconómica ha sido dirigida hacia la estabilidad. A comienzos de los 80, Chile se caracterizó por su alta inflación y una indexación generalizada (algo de lo cual todavía se conserva). Las reformas implementadas en la mitad de los 70 suprimieron todos los controles de precios e ingresos, eliminando la posibilidad de una intervención directa del gobierno sobre la inflación. El establecimiento de un banco central independiente, en 1989, constituyó un marco institucional para la estabilidad de precios. El Banco Central ha llevado a cabo una política monetaria contracíclica empujando las tasas de interés hacia arriba cuando el crecimiento del PIB o el crecimiento de la demanda doméstica exceden los niveles juzgados compatibles con una tendencia decreciente en la inflación. Desde 1991, la inflación ha caído hasta alcanzar niveles de un dígito en los últimos años. La inflación de la canasta básica ¹³, la cual constituye una mejor medida del costo de vida de la población pobre que el índice de precios al consumidor,

13. El presupuesto de consumo mínimo se refiere al precio de la canasta empleada para determinar la línea de pobreza; la única modificación es que el índice usa promedios móviles para el precio de los bienes perecederos altamente volátiles, que constituyen un alto porcentaje de la canasta.

también ha seguido una tendencia decreciente desde 1990, estrechamente vinculada con los movimientos de los precios al consumidor de la economía.

MERCADO LABORAL Y SALARIO MÍNIMO

Las altas tasas de crecimiento económico han sido acompañadas por un crecimiento en el empleo, cuya tasa promedio de crecimiento anual superó el 3%, entre 1987 y 1996 (Cuadro 7). Cuando sumamos a lo anterior el crecimiento de los salarios reales, resulta un crecimiento promedio anual del 7% en el ingreso laboral. Las Cuentas Nacionales confirman este dato: entre 1987 y 1994 el ingreso laboral se ha mantenido alrededor del 33% del PIB. Para el mismo período, la distribución del ingreso personal, en términos funcionales, parece no haber experimentado mayores cambios.

Una vez más, el promedio general de la economía esconde diferencias entre los diferentes sectores. La creación de empleo en la minería, un sector extremadamente intensivo en capital, es considerablemente más baja que el promedio; mientras que la generación de nuevos trabajos en el sector primario no minero ha venido cayendo en los últimos años. Este patrón de conducta es particularmente relevante cuando se examinan el nivel y la evolución de la pobreza en este sector, lo mismo que la importancia de la evolución del salario mínimo en la agricultura.

Cuadro 7. Indicadores del empleo

	Tasa de crecimiento anual	
	1987-96	1990-96
Ingreso laboral		
Total	7.0	6.6
Minería	3.1	0.8
Industria manufacturera	9.5	6.7
Construcción	14.8	9.2
Servicios	7.2	8.3
Salarios reales		
Total	3.6	4.0
Minería	1.6	1.5
Industria manufacturera	4.0	4.3
Construcción	5.0	4.3
Servicios	4.0	4.7
Empleo		
Total	3.3	2.5
Agricultura (19.9%)	0.6	-0.8
Minería (2.1%)	1.5	-0.7
Industria manufacturera (13.5%)	5.3	2.3
Construcción (4.4%)	9.4	4.7
Servicios (60.1%)	3.1	3.4
Salario mínimo	4.9	5.4

Entre paréntesis, % de la fuerza de trabajo total de 1994.

Nota: Todas las variaciones, expresadas en variaciones de los salarios reales: los salarios nominales se ajustan por el IPC.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Finanzas.

A la par con el crecimiento de la productividad, tal como lo muestra el Cuadro 7, los salarios reales también crecieron considerablemente: 42% entre 1986 y 1996. Un análisis más detallado revela que el crecimiento del salario ha sido más alto en el sector de la construcción ¹⁴.

Otra característica interesante del período estudiado la constituyen los altos niveles de crecimiento alcanzados por el salario mínimo. El promedio anual de su incremento, entre 1987 y 1996, se situó en el 4,9%, cifra considerablemente más alta que el aumento de los salarios (3,6%) y de la productividad (3,7%). Esta diferencia es aún más clara después de 1990, cuando el salario mínimo creció en 5,4% por año, mientras los salarios promedio lo hicieron en 4,0%.

¿Qué impacto tuvo la evolución del salario mínimo sobre la economía chilena durante los noventa? El gobierno ha afirmado públicamente que el objetivo ha sido incrementar los salarios mínimos en línea con el crecimiento de la productividad del trabajo, mientras la diferencia equivale a un «extra de equidad (redistributivo)» con miras a recuperar pasadas pérdidas en el poder de compra y a mejorar la distribución del ingreso. Resulta relevante preguntar si esa medida ha tenido un impacto positivo sobre el ingreso laboral de aquellos que supone beneficiar. Una estimación precisa de este aspecto supera los límites de este artículo y requeriría un análisis mucho más detallado de la pobreza y los salarios mínimos. En nuestra opinión, no existen suficientes observaciones para realizar dicho examen ¹⁵.

La incidencia de los salarios mínimos y de la composición del empleo se exponen en el Cuadro 8, en la cual establecemos una distinción entre población pobre y población total. Tanto dentro de los pobres como dentro del total de la población, los trabajadores que ganan el salario mínimo se mantuvieron relativamente constantes entre 1990 y 1992, incrementando su participación hacia 1994. Para todos los años, desde 1987, la fracción de trabajadores que percibe el salario mínimo o menos ha sido más alta en el sector agrícola que en el resto de la economía. Más aún, más del 26% de aquellos que en 1994 devengaban un salario mínimo se ubicaba en el sector agrícola.

Entre 1992 y 1994, las actividades formales decayeron más entre los pobres que a nivel general. Como lo enfatizamos anteriormente, tal como lo

14. No hay datos comparables sobre salarios del sector primario.

15. López (1996) presenta evidencia en tablas para las trece regiones de Chile durante el período 1987-1994, evidenciando que los salarios mínimos, en realidad, han ayudado a reducir la pobreza. Sin embargo, esa evidencia reposa sobre un salario mínimo común en el país, y la diferencia a través de las regiones se presenta en el deflactor usado para convertir esos salarios a términos reales. Por lo tanto, los resultados podrían estar capturando movimientos en los precios relativos a través de las regiones. Un análisis adicional sobre el salario mínimo en la economía chilena puede encontrarse en Bravo y Vial (1997).

Cuadro 8. Los salarios mínimos y el mercado laboral

	Porcentaje de la fuerza de trabajo*		
	1990	1992	1994
Población pobre			
a) Trabajadores del sector formal que ganan un salario mínimo o menos	11.3	12.4	16.9
b) Trabajadores del sector formal que ganan más de un salario mínimo.	37.6	40.7	29.7
c) Trabajadores informales en micro-empresas (menos de 5 trabajadores)	32.6	31.6	35.0
d) Otros trabajadores informales	1.4	3.1	3.3
e) Desempleados	17.1	12.3	15.3
Población total			
a) Trabajadores del sector formal que ganan un salario mínimo o menos	5.6	5.6	8.0
b) Trabajadores del sector formal que ganan más de un salario mínimo.	52.3	53.0	50.3
c) Trabajadores informales en micro-empresas (menos de 5 trabajadores)	32.1	32.6	32.0
d) Otros trabajadores informales	1.7	3.3	3.1
e) Desempleados	8.3	5.5	6.7
Agricultura			
Trabajadores que ganan un salario mínimo o menos:			
a) Como % del empleo total en agricultura	19.4	17.3	36.8
b) Como % del total de receptores de salario mínimo	25.9	24.8	26.9

Información en salarios mínimos no disponible para 1987.

Fuente: Cálculos de los autores basados en la encuesta Casen 1987-1994.

hacen otros trabajos (Cowan y De Gregorio, 1996), el momento del ciclo económico en el que se aplica la encuesta CASEN tiene importantes implicaciones en términos de los resultados de los análisis de la distribución y la pobreza. Como lo muestran las cifras, es claro que el desempleo era más alto en 1994, producto de la estrecha situación macroeconómica. Es, por lo tanto, difícil concluir si el incremento en la fracción de trabajadores que percibieron el salario mínimo se debió a una desaceleración transitoria de dichos salarios, o a una tendencia permanente caracterizada por niveles más bajos de los mismos. El incremento del porcentaje de empleo sujeto al régimen del salario mínimo, especialmente entre los pobres, es por supuesto preocupante. Con datos de la CASEN 1996 sería posible profundizar el análisis de este aspecto; sin embargo, información preliminar muestra que, en parte, la creciente importancia de los salarios mínimos es una tendencia propia de los 90. Por lo tanto, el punto fundamental consiste en evaluar si las consecuencias adversas de la política de salarios mínimos –tales como el incremento en la informalidad y los menores niveles de empleo en el sector formal– sobrepasan los beneficios derivados de mayores salarios para los pobres que encuentran trabajo en el sector formal. Chile puede estar

alcanzando un punto donde el margen para rápidos incrementos adicionales del salario mínimo podría hacer más difícil este intercambio de alternativas.

Otro aspecto importante de la política de salarios mínimos en Chile se relaciona con la idea de que éstos pueden ser incrementados a la misma tasa de crecimiento de la productividad del trabajo sin generar problemas en la economía, tales como el desempleo y el aumento de la informalidad. La pregunta es si el incremento en la productividad del trabajo para la economía en su conjunto es el mismo que en aquellos sectores en donde el salario mínimo tiene vigencia. En la medida en que los sectores sujetos a salarios mínimos sean aquellos que en esencia no requieren capacitación, el incremento de la productividad general asociado con el aumento de los niveles de capacitación no debería ser considerado a la hora de evaluar el crecimiento de empleos de poca (o ninguna) capacitación. Por lo tanto, aunque pudo haber un margen para aplicar grandes incrementos al salario mínimo a comienzos de los 90, la política de mantenerlos creciendo, en términos reales, a la par con la productividad general no parece ser sostenible en el largo plazo. Por ejemplo, cálculos de los autores basados en Rojas et. al. (1996), muestran que más del 50% del crecimiento de la productividad de la mano de obra chilena durante los años noventa se debió a aumentos de capital humano o de la calidad del trabajo. El crecimiento relevante de la productividad para quienes perciben el salario mínimo sería por consiguiente la mitad del crecimiento promedio de la productividad.

POLÍTICAS SOCIALES

En general los indicadores de condiciones de vida en Chile están por encima tanto del promedio de América Latina como de otros países en vías de desarrollo ¹⁶. Estos resultados son el producto de una compleja combinación de condiciones económicas y decisiones políticas que tuvieron lugar varias décadas atrás y que pueden ser atribuidas, sólo de manera parcial, a variables o políticas actuales ¹⁷. Por ejemplo, como se muestra en el panel superior de la Figura 3, en 1994, la esperanza de vida al nacer de un chileno era cerca de 75 años, una de las más altas de América Latina. Igualmente, la mortalidad infantil en Chile ahora permanece en 11,8 por mil nacimientos, una de las tasas más bajas registradas en países en desarrollo. Al considerar la educación, la situación en Chile es muy favorable cuando se

16. El Informe de Desarrollo Humano de 1997 incluye el Índice de pobreza humana, el cual provee una medición de la pobreza desde una perspectiva de desarrollo humano -esto es, usando indicadores de privación humana básica. Entre los 78 países del índice, Trinidad y Tobago viene en la cima, seguido por Cuba, Chile, Singapur y Costa Rica. (UNDP 1997).

17. Para una detallada descripción de políticas sociales en Chile, véase Raczynski (1994).

Figura 3.

Países	Esperanza de Vida	Mortalidad Infantil	Alfabetismo de Adultos	Escolarización
Argentina	71.1	29	95.5	9.2
Bolivia	60.5	86	79.3	4
Brasil	65.8	57	82.1	4
Chile	71.9	17	93.8	7.8
Colombia	69	30	87.4	7.5
Corea	70.4	21	96.8	9.3
Costa Rica	76	14	93.2	5.7
Ecuador	66.2	58	87.4	5.6
Guatemala	64	49	56.4	4.1
Hong Kong	77.4	6	90	7.2
Indonesia	62	66	84.4	4.1
Malasia	70.4	14	80	5.6
Méjico	69.9	36	88.6	4.9
Panamá	72.5	21	89.6	6.8
Perú	63.3	77	86.2	6.5
Paraguay	67.2	47	90.8	4.9
Singapur	74.2	8	92	4
Tailandia	68.7	26	93.8	3.9
Uruguay	72.4	20	96.5	8.1
Venezuela	70.1	33	89	6.5

compara con otros países latinoamericanos. Para efectos de comparaciones internacionales, el panel inferior de la Figura 3 muestra las tasas de alfabetismo y el promedio de años de educación para Chile y otros 20 países, en 1992. En ambos, Chile se encuentra entre los mejores de América latina. ¿Cómo podemos evaluar la política social y sus efectos sobre las condiciones de vida de los diferentes grupos de la población? Una primera aproximación consiste en mirar los niveles de gasto del gobierno en programas de tipo social. A la par con anteriores reformas económicas, entre 1982 y 1989 el gasto del gobierno cayó sistemáticamente como porcentaje del PIB, estabilizándose en los niveles actuales de 21% del PIB después de 1990. El gobierno democrático, que llegó al poder en 1990, implementó un cambio en la composición del gasto hacia el gasto social, centrado en la vivienda, la salud y la educación (ver Cuadro 9). La redistribución resultante es producto tanto de dicha focalización en áreas claves, como de cambios en el sistema de seguridad social derivados del desarrollo del sistema privado de pensiones que tuvo lugar a comienzos de los años ochenta. Por otro lado, los programas de empleo fueron la respuesta del gobierno a los severos problemas de desempleo originados por la crisis de deuda, situación que claramente no persistió después de 1990 y que permitió una mayor focalización de recursos en las llamadas «áreas sociales»¹⁸.

18. Las respuestas de la política chilena a la crisis de la deuda y sus efectos distributivos son discutidas en Meller (1992).

Cuadro 9. Distribución secundaria del ingreso
(% del ingreso total, 1994)

Tipo de ingreso	Quintil de ingreso monetario de los hogares					Ratio 5/1
	1	2	3	4	5	
I. Ingreso autónomo (primario)	4.3	8.2	12.0	18.3	57.3	13.3
II. Subsidios monetarios	33.4	27.8	19.6	13.1	6.1	0.2
III. Ingreso monetario total (I+II)	4.5	8.3	12.1	18.2	56.9	12.6
IV. Programas sociales	39.1	28.3	20.0	10.4	2.2	0.1
Salud	49.3	33.4	23.5	4.1	-10.3	-0.2
Educación	34.8	26.2	18.5	13.1	7.5	0.2
V. Ingreso total (III+IV) (secundario)	6.3	9.4	12.5	17.8	54.0	8.6
Ingreso total, 1990	5.9	9.8	13.2	18.6	52.5	8.9
Ingreso total, 1992	6.4	9.9	13.2	18.3	52.1	8.1
Ingreso total, 1994	6.3	9.4	12.5	17.8	54.0	8.6

Fuente: Cowan y De Gregorio (1996), basados en MIDEPLAN e información del Ministerio de Finanzas.

* La focalización de los programas sociales es considerada constante entre 1992 y 1994.

GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO

	% del PIB	% del gasto total del gobierno		Crecimiento real 1987-1996	
	1987-1990	1991-1996	1987-1990		1991-1996
Salud	2.1	2.3	10.0	11.8	8.9
Vivienda	1.1	1.1	5.1	5.8	9.1
Seguridad social	6.4	5.8	31.1	29.4	4.7
Educación	2.8	2.8	13.3	14.2	6.8
Programas de empleo	0.2	0.0	0.8	0.1	-23.8
Otros gastos	1.2	1.2	5.6	5.0	5.1
Total gasto social	13.7	13.3	65.9	66.3	5.9

Fuente: Ministerio de Finanzas, Chile.

Con un superávit fiscal medio de 1,7% del PIB, durante el período 1987-1996, y una tasa promedio de crecimiento del total del gasto del gobierno de 4,8%, el gasto social ha crecido a una tasa de 5,9% (ver Cuadro 9). Como lo mencionamos anteriormente, los mayores incrementos en el gasto social han tenido lugar en salud, vivienda y educación.

El nivel total de gasto, sin embargo, es sólo una parte del cuadro general. Los efectos de este gasto dependen tanto de la focalización como de la efectividad de los programas. En Chile, en particular, el hecho de que el gasto social esté dirigido principalmente a los pobres, mejora significativamente la distribución secundaria del ingreso con respecto a la distribución primaria del mismo. Dado que las cifras finales sobre el impacto del gasto social en la distribución del ingreso para 1994 no están disponibles, el panel superior del Cuadro 9 muestra sólo una aproximación a la distribución secundaria del ingreso, en términos del consumo. Para construir esta tabla asumimos que los programas de focalización permanecieron

inalterados entre 1992 y 1994. Sobre esta base, el ingreso promedio canalizado a cada decil de hogares por los programas sociales fue estimado y agregado al ingreso total reportado por la encuesta CASEN de 1994 ¹⁹.

Como se ilustra en la fila II del Cuadro 9, una tercera parte de las transferencias de efectivo van al quintil más pobre. Si bien esto ayuda a emparejar la distribución, la mejoría es leve porque dichas transferencias representan una pequeña fracción del ingreso total. En 1992 y para el quintil inferior, por ejemplo, el promedio de las transferencias en efectivo (como subsidios, los cuales totalizan un tercio del total) fue de \$5.249 (pesos de 1992), correspondiendo al 7,7 % del ingreso promedio en ese quintil.

Los programas de educación y salud son considerablemente más importantes y tienen un efecto más pronunciado que los subsidios en efectivo. Más del 80 por ciento de los servicios de salud y 60 por ciento de los servicios de educación van al 40 por ciento más pobre de los chilenos. Más aún, tales programas representan la mayor parte del gasto total de los hogares. Como consecuencia de lo anterior, mientras que el ingreso «primario» de la quinta parte más saludable de la población equivale a 13 veces el de aquellos pertenecientes al quintil inferior, esta proporción se reduce a solo 8,6 veces cuando el gasto social es tenido en cuenta. Finalmente, se presenta un breve resumen de los indicadores socio económicos seleccionados en la Tabla 10.

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO Y LA POBREZA

El impacto del crecimiento sobre el alivio de la pobreza ha sido muy importante. Usando la metodología de Ravallion, Larrañaga (1994) demuestra que, entre 1987 y 1992, el 80% de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento, mientras que el resto fue producto de cambios en la distribución del ingreso. Dado el deterioro que experimentó la distribución del ingreso entre 1992 y 1994, alcanzando niveles similares a los de 1987, cualquier descomposición llevará a concluir que la casi totalidad de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento agregado y virtualmente nada a cambios en la distribución del ingreso. Si bien este tipo de ejercicio es correcto desde un punto de vista contable, pensamos que su interpretación, especialmente desde un punto de vista de política, puede ser engañosa. En realidad, uno podría estar tentado a argumentar que el crecimiento es todo lo que importa y que las políticas económicas y sociales son irrelevantes. Sin embargo, las políticas sociales también tienen un efecto sobre el crecimiento, el cual es casi imposible de medir. Por ejemplo, la existencia de una amplia

19. De acuerdo a estimativos preliminares de MIDEPLAN, la focalización del gasto social no cambió significativamente de 1992 a 1994.

Cuadro 10. Indicadores de calidad de vida

	Gasto social del gobierno		Cobertura educación primaria	Analfabetismo	Mortalidad infantil	Esperanza de vida*	Cobertura médica	Cobertura de agua potable		Alcantarillado
	% del PIB	% gasto social	% por grupo de edad	% de población	X 1000	años	% nacimientos	% de la población		Total
	1	2	3	4	5	6	7	Urbana	Rural	10
1940			60.6	27.1	192.8					
1945	4.4	28.1	59.7		164.5					
1950			66	19.8	136.2					
1955	6	31.7	71.7		116.5		57.8			
1960	8.6	39.6	80.2	16.4	120.3		66.9			
1965	10	45.2	93.2		97.3	58.05	74.3	53.5	12.2	25.4
1970	10.5	42.5	96.5	11	82.2	60.64	81.1	66.5	34.2	31.1
1975	10.3	36	105.3	10	57.6	63.57	87.4	77.4	34.8	43.5
1980	10.3	37.1	103.5	9.2	33	67.19	91.4	91.4	44.2	67.4
1985	15.1	57		6.5	19.5	70.98	97.4	95.2	69.3	75.1
1990	12.8	67.6		5.4	16	71.48				
1994	13.5	67.1	93.29	4.8	12	72				

* Período de 5 años, finalizando en el año respectivo.

Fuentes:

- 1+2 1920-87. Arellano (1985) Políticas sociales y desarrollo, Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago. 1990 - 97, Ministerio de Finanzas.
- 3 1935-1980. PIEE "Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar".
Ministerio de Educación, Libro del año de la educación 1995.
- 4 Arellano (1985) op. cit.
Banco Central de Chile, Indicadores económicos y sociales 1960-88, y Boletín Mensual, Marzo 1997.
Ministerio de Educación, Libro del año de la educación 1995.
- 5 Ministerio de Salud, Indicadores biodemográficos, 1989.
INE, Anuario de demografía 1995.
- 6 Banco Central de Chile, Indicadores económicos y sociales 1960-88, y INE, Compendio estadístico 1993, 1995.

literatura que relaciona la distribución del ingreso con el crecimiento económico (Peroti, 1996), supone que las políticas sociales de alivio de la desigualdad deben tener un efecto positivo sobre el crecimiento. Además, las políticas sociales de gasto en educación y salud tienen un impacto directo sobre el capital humano y, por ende, sobre la productividad de la mano de obra. Por lo tanto, tienen un efecto indirecto sobre el crecimiento y sobre la reducción de la pobreza. Finalmente, no existe manera de demostrar que la política social no impidió el deterioro de la distribución del ingreso que hubiera podido ocurrir en ausencia de tal política.

Otra manera de analizar el efecto del crecimiento sobre la pobreza consiste en evaluar el impacto que cada punto de crecimiento tiene sobre la reducción de ese problema. En el Cuadro 11 presentamos las elasticidades de la pobreza como indicadores de eficiencia es decir, la relación existente entre la caída, en términos porcentuales, de la proporción de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y la tasa de crecimiento per cápita, durante el período. El Cuadro 11 muestra que por cada punto de crecimiento entre 1987 y 1990, la pobreza cayó 0,9%, mientras que en los períodos 1990-1992 y 1992-1994 ese porcentaje de disminución se incrementó 1,0 y 1,8, respectivamente. Al considerar la extrema pobreza los efectos han sido menores, debido principalmente al deterioro de la distribución del ingreso entre 1992 y 1994, como lo habíamos mencionado con anterioridad.

Cuadro 11. **Pobreza y crecimiento del PIB**

	1987 miles	%	1990 miles	%	1992 miles	%	1994 miles	%
I. Pobreza								
Extrema pobreza (indigencia)	2167.0	17.4	1689.9	12.9	1191.9	8.8	1119.5	8.0
Pobres no indigentes	3449.8	27.7	3366.7	25.7	3223.5	23.8	2854.8	20.4
Total pobres	5616.8	45.1	5056.6	38.6	4415.3	32.6	3974.3	28.4
Población total	12454.0	100.0	13100.0	100.0	13544.0	100.0	13994.0	100.0
			1987-90		1990-92		1992-194	
II. Cambios porcentuales								
Pobres extremos (a)			-25.9		-31.8		-9.1	
Total pobres (b)			-14.4		-15.5		-12.9	
PIB per cápita (c)			15.6		15.2		7.2	
III. Eficiencia del crecimiento								
Pobres extremos (a)/(c)			-1.7		-2.1		-1.3	
Total pobres (b)/(c)			-0.9		-1.0		-1.8	

Fuentes: Cálculos de los autores, basados en MIDEPLAN y Cowan y De Gregorio (1996).

Mirando la evidencia, y sin necesidad de aventurarse con algún supuesto radical sobre el comportamiento de la economía, valdría la pena preguntarse cuáles son las perspectivas para lograr el alivio de la pobreza. Tomando la

distribución del ingreso de 1994, la tendencia de la pobreza puede ser proyectada aplicando al ingreso per cápita la misma tasa de crecimiento del PIB, con una tasa de crecimiento de la población de 1,5%. Suponiendo que en 1996 la distribución del ingreso es similar a la existente en 1992 y que no hay cambios adicionales en la distribución, se pueden explorar las perspectivas de aliviar la pobreza. De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta el crecimiento del PIB durante el período 1995-1996 y una tasa de crecimiento del 6% anual hasta el año 2000, al cabo de este año solamente el 18% de la población sería pobre y el 3.5% indigente. Siguiendo ese patrón, la extrema pobreza sería eliminada en el año 2006, mientras que la pobreza sería erradicada en el 2019²⁰.

Cuadro 12. Descomposición de la pobreza

	Índice de pobreza FGT(0)			Contribución a la pobreza (%)		Contribución al cambio en la pobreza	
	1987	1994	Cambio en % 1987-1994	1987	1994	% población 1987	Cambio % de FGT(0)
<i>Por nivel educativo de jefe de hogar</i>							
0 años de educación	62.8	40.4	22.4	9.8	18.7	7.0	9.4
Primaria	55.5	37.2	18.3	63.6	55.8	51.4	56.4
Secundaria	36.7	29.8	7.0	23.6	22.6	28.8	12.0
Post-secundaria	10.3	7.9	2.4	3.0	2.8	12.8	1.8
Total	45.1	28.4	16.7	100.0	100.0	100.0	79.6
<i>Por principal sector de ingresos del hogar</i>							
Primario	48.6	34.9	13.8	24.6	28.9	22.7	18.7
Minería	38.7	25.1	13.7	2.0	2.2	2.7	2.2
Industria	47.6	28.8	18.8	15.7	12.7	14.5	16.3
Servicios	37.2	21.7	15.5	35.2	32.1	42.5	39.4
Construcción	57.4	34.5	22.9	22.4	24.0	17.6	24.1
Total	45.1	28.4	16.7	100.0	100.0	100.0	100.8
	1990*	1994	Cambio en % 1990-1994	1990	1994	% población 1987	Cambio % de FGT(0)
<i>Por situación laboral del jefe del hogar</i>							
Formal	35.8	24.9	10.8	41.5	41.9	44.6	47.4
Informal	39.1	31.6	7.4	28.8	32.0	28.3	20.6
Desempleado	73.8	63.7	10.0	7.4	5.6	3.8	3.8
Inactivo	36.8	27.1	9.6	22.2	20.5	23.2	21.9
Total	38.6	28.4	10.2	100.0	100.0	100.0	93.7

* Datos sobre situación laboral no están disponibles para 1987.

Fuente: Cálculos de los autores, basados en CASEN 1987, 1990 y 1994.

20 Esta estimación es construida manteniendo de la línea de pobreza constante, una simplificación potencial si consideramos que en la medida que el PIB per capita se incrementa las estimaciones de las necesidades básicas también tienden a incrementarse.

Profundizando en el análisis de los cambios experimentados por la pobreza, en el Cuadro 12 se hace una descomposición de la misma, siguiendo la metodología planteada por Morley (1995), a la cual remitimos a los lectores interesados en los detalles de la misma. Las descomposiciones son realizadas de acuerdo al nivel educativo, sector de actividad económica, y características del jefe del hogar. Las primeras dos columnas muestran el porcentaje de pobres según categoría, para los años 1987 y 1994. La tercera columna muestra el cambio, en puntos porcentuales, del porcentaje de pobres entre los dos años citados. Las siguientes dos columnas presentan la contribución a la pobreza de cada uno de los grupos, ponderada según su participación en la población (tomada de la sexta columna). Luego, presentamos la contribución a la pobreza de cada una de las categorías. Finalmente, la última columna muestra la contribución de cada cambio a la disminución de la pobreza total. En el panel inferior se hace el análisis de acuerdo a la situación laboral del jefe del hogar, examinando únicamente el período 1990-94, debido a la falta de información disponible.

Dividiendo los pobres de acuerdo a su nivel educativo, podemos observar que la pobreza ha caído en todos los grupos. Proporcionalmente, los cambios más importantes tuvieron lugar entre aquellos con educación primaria y primaria incompleta. En términos de su importancia relativa, la principal contribución a la reducción de la pobreza la constituyó la caída en aquellos hogares cuyo jefe contaba solamente con educación primaria, la cual explica casi el 60% de la reducción de la pobreza.

Entre 1987 y 1994 los hogares cuyo jefe no tenía educación formal incrementaron su contribución a la pobreza. Ello parece indicar que, cada vez más, la pobreza es un fenómeno asociado con la falta de educación formal, dado que estos hogares se benefician proporcionalmente menos de las oportunidades de aumento del ingreso generadas por el crecimiento. La reducción de la pobreza al interior de las diferentes categorías educacionales explica cerca del 80% de la caída de la pobreza general.

La pobreza cae en todos los sectores de la economía, si bien el cambio más importante ocurre en el sector de servicios en donde la proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza disminuye en un 42%, lo cual equivale a 16 puntos porcentuales (segunda columna). A nivel nacional la pobreza cayó en 37%. En 1994, la pobreza en el sector primario es una de las más altas, alcanzando un 35%, similar al nivel en el sector de la construcción. No obstante, este último experimentó una caída en la pobreza desde un nivel de 57%, contribuyendo con casi una cuarta parte de la reducción de la pobreza total, mientras que la contribución del sector primario fue relativamente menor. La pobreza ha venido concentrándose

cada vez más en el sector primario, el cual incrementa su contribución a la pobreza total de 24,6% en 1987 a 28,9% en 1994.

La descomposición según las características del mercado laboral muestra también la caída general de la pobreza, aunque su magnitud es mayor para el grupo de trabajadores formales, que también contribuyen en mayor proporción a esa caída. Por lo tanto, la creación de empleo en el sector formal es el principal factor atenuante de la pobreza, seguido por el sector inactivo y el sector informal. Como puede esperarse en un país sin beneficios para el desempleo, la reducción en la pobreza entre los desempleados es mínima. En general la reducción de la pobreza al interior de las categorías de empleo explica el 94% de la reducción de la pobreza.

A nivel informativo, otra descomposición de la pobreza consiste en analizar las fuentes de crecimiento del ingreso de los pobres, separando los efectos del aumento del ingreso por trabajador (principalmente salarios) del incremento en el empleo. Este último, a su vez, puede ser descompuesto, distinguiendo algunas características de la oferta laboral como las tasas de participación, el tamaño promedio del hogar, etc. Así, mientras que la descomposición propuesta por Morley analiza los niveles de pobreza (determinados por la línea de pobreza), nuestra descomposición complementaria examina los cambios en el ingreso de aquellos que eran pobres en 1990, pertenecientes a los dos quintiles inferiores de la distribución del ingreso, y que representaban cerca del 40% de la población. La pobreza, medida por niveles de ingreso, cae debido al aumento del ingreso per cápita de los pobres. Al interior de este grupo, aquellos con mayores ingresos ganan más que el ingreso inherente a la línea de pobreza, abandonando tal condición. Por lo tanto, para un año dado, podemos concentrarnos en el ingreso promedio per cápita de los pobres (y), el cual puede expresarse de la siguiente manera:

$$y = w \times \frac{E}{N} = w \times \frac{L}{N_a} \times (1 - u) \times \frac{H}{N} \times \frac{N_a}{H}$$

donde w representa el ingreso laboral por trabajador, conformado básicamente por salarios, mientras que E/N equivale al empleo per cápita. El empleo, a su vez, puede ser descompuesto en L/N_a , o proporción de la fuerza laboral (L) con respecto a la población en edad de trabajar (N_a), que en últimas equivale a la tasa de participación. Otros componentes del empleo son la tasa de empleo ($1-u$), el número de hogares per cápita (H/N), o inversa del tamaño promedio de los hogares, y la población en edad de trabajar por hogar N_a/H . La ecuación de arriba puede ser aplicada

en dos puntos del tiempo, en donde las observaciones pueden ser agrupadas para luego obtener series de factores que, consolidados, arrojan el incremento total del ingreso per cápita. Como lo mencionamos anteriormente, el ejercicio se aplica a aquellas personas consideradas pobres en 1990 ²¹. Para efectos de posteriores comparaciones, se hace la misma descomposición a fin de analizar el incremento del ingreso per cápita real promedio del total de la población, separando también entre trabajadores formales e informales.

Los resultados de la descomposición son presentados en el Cuadro 13 ²². Entre 1990 y 1994 el ingreso per cápita promedio de aquellos que en 1990 eran considerados pobres creció en 24,2%, mientras que al interior del mismo grupo el incremento en el ingreso per cápita fue más pronunciado entre los trabajadores informales. A nivel nacional se aprecia un cuadro diferente, pues el incremento del ingreso per cápita fue mayor para todos los trabajadores (incluyendo los pobres), aunque más pronunciado entre los trabajadores formales.

Cuadro 13. Descomposición del crecimiento del ingreso laboral per cápita 1990-1994

	Total		Formal		Informal	
	Cambio %	% Cambio ingreso per cápita	Cambio %	% Cambio ingreso per cápita	Cambio %	% Cambio ingreso per cápita
Nacional						
Ingreso por trabajador	20.2	66.3	24.2	75.4	11.6	47.0
Empleo per cápita	9.8	33.7	7.4	24.6	13.2	53.0
Empleo	1.9	6.9	0.9	3.1	3.7	15.6
Tasa de participación	6.7	23.5	5.4	18.2	8.2	33.8
Tamaño del hogar	4.4	15.6	4.3	19.6	4.9	22.1
Adultos por hogar	-3.4	-12.4	-3.2	-11.4	-3.9	-17.0
Ingreso per cápita	31.9		33.4		26.3	
Pobres						
Ingreso por trabajador	8.6	32.9	9.7	50.5	8.2	27.8
Empleo per cápita	14.4	62.1	9.5	49.5	22.7	72.2
Empleo	5.4	24.3	2.8	15.1	10.0	33.6
Tasa de participación	6.7	29.8	6.0	31.4	8.3	28.2
Tamaño del hogar	4.2	19.0	3.7	16.6	4.4	19.9
Adultos por hogar	-2.3	-11.0	-3.0	-16.6	-1.4	-4.9
Ingreso per cápita	24.2		20.2		32.8	

Fuente: Cálculos de los autores, basados en CASEN 1990 y 1994.

21. Nosotros solamente podemos empezar en 1990 debido a la falta de disponibilidad de datos del mercado laboral en la CASEN de 1987.

22. La contribución al crecimiento del ingreso per cápita total es computada como $\log(1+\text{"factor"})/\log(1+\text{"total"})$ dado que el total es la multiplicación acumulada de cada factor.

Sin embargo, es interesante notar un primer común denominador entre el comportamiento a nivel de los pobres y del conjunto de la economía, en lo que se refiere a los movimientos del ingreso per cápita, cuando según la fuente de empleo los trabajadores son agrupados en formales e informales. En ambos casos el incremento del ingreso de los trabajadores informales se debió a aumentos del empleo per capita, principalmente. En cambio, los incrementos en el ingreso per cápita de los trabajadores formales se debieron, en mayor proporción, a aumentos de los ingresos por trabajador. Por ejemplo, entre los trabajadores pobres, para los trabajadores formales aproximadamente la mitad del incremento del ingreso per cápita resulta de incrementos en el ingreso por trabajador, mientras que entre los trabajadores informales la importancia del mismo se reduce a la cuarta parte. Dado que los mayores niveles de ingreso reflejan mayor productividad, los empleos formales son los que reflejan mayores ganancias en términos de esta última, mientras que los empleos informales que requieren menos habilidades basan la expansión de los ingresos en incrementos de los insumos del factor trabajo.

Resulta también interesante notar las diferencias entre los pobres y el agregado de la economía, en lo que respecta en la importancia relativa de incrementos del ingreso por trabajador y empleo. A nivel agregado el incremento de los salarios juega un papel más importante que el aumento del empleo, a la hora de explicar la evolución del ingreso. Como habíamos señalado, y de acuerdo a los datos de la encuesta CASEN, dos tercios del incremento del ingreso per capita se debe al aumento en los salarios. Por consiguiente, la principal razón que explica el crecimiento del ingreso es el crecimiento de los salarios, aunque a nivel de los pobres resulta más determinante el crecimiento en el empleo. De hecho, el resultado general se invierte, pues casi dos tercios de la expansión del ingreso per cápita entre los pobres es resultado de mayores niveles de empleo, y sólo una tercera parte se deriva de los mayores salarios.

Observando los cambios en el empleo de los pobres el factor más importante lo constituye el incremento de la tasa de participación y la caída de la tasa de desempleo. La caída del tamaño promedio de los hogares también tiene un impacto positivo sobre el crecimiento del empleo, pero es parcialmente neutralizada por la reducción de la edad promedio por hogar de las personas en edad de trabajar, lo cual está relacionado al incremento en la población joven. El tamaño de los hogares cae, pero también se reduce la edad promedio de los mismos.

CONCLUSIONES

En la última década, Chile ha tenido resultados importantes en términos del crecimiento de la economía. En términos de la distribución del ingreso,

los resultados han sido desalentadores para algunos analistas debido a la relativa estabilidad que ha caracterizado el período. Sin embargo, en otras dimensiones del progreso social, como la pobreza, Chile ha mostrado un avance significativo. La pobreza ha caído rápidamente, paralelamente con el crecimiento de la producción.

Una mirada más de cerca a la pobreza, como la que este artículo pretende asumir, confirma que no existen sesgos significativos en los cambios de la pobreza en lo que respecta al género o a la diferenciación rural-urbana. Adicionalmente, la educación ha aumentado en todos los niveles de ingreso, mientras el aspecto demográfico no ha registrado cambios sistemáticos que puedan explicar la reducción de la pobreza de forma significativa. En general, se podría afirmar que la reducción de la pobreza ha sido equitativa, con una sola excepción relacionada con el hecho de que la pobreza está mucho más concentrada en los sectores primarios no mineros, principalmente en la agricultura. Nuestro análisis demuestra que mientras en 1990 aproximadamente el 30% de los jefes de los hogares que vivían en condiciones de pobreza estaba concentrado en el sector primario, en 1994 esta fracción se incrementó a cerca del 40%. Es importante enfatizar que la reducción de la pobreza ocurre en todos los sectores principales de la economía chilena. Mientras en el sector primario la incidencia de la pobreza cayó en un 28%, a nivel nacional su reducción alcanzó el 37%. Esto implica que la pobreza se ha venido concentrando en el sector primario.

En cuanto a su evolución sectorial, la pobreza rural ha caído a la misma tasa que la pobreza urbana, y en algunas regiones a una tasa mayor. Pensamos que éste es un fenómeno relacionado principalmente con la urbanización de áreas rurales pobres que todavía dependen en buena medida de la agricultura, y no con la emigración a las grandes ciudades o cambios entre de los diferentes sectores productivos. En resumen, la pobreza se ha venido convirtiendo, al menos en un 40%, en un problema agrícola. En sectores tales como servicios y otros, la incidencia de la pobreza ha venido decayendo más rápidamente. Por supuesto, las implicaciones de política económica no son inmediatas y dependen principalmente en las perspectivas del sector. Dado que es probable que el empleo en la agricultura continúe cayendo, en la medida en que otras actividades se desplacen a tecnologías intensivas en capital, pensamos que la respuesta a tales problemas debe buscarse en soluciones no agrícolas para los pobres que viven en áreas rurales y semi-rurales y que todavía trabajan en el sector.

Las perspectivas para la reducción de la pobreza son positivas. Dado el crecimiento económico de los últimos años y sin considerar cambios en la distribución del ingreso, una tasa de crecimiento del PIB del 6% anual,

permitiría eliminar la pobreza en el año 2001 y la extrema pobreza en el 2006. Adicionalmente, la población chilena seguirá aumentando su promedio de años de educación. Mientras que en 1994 casi la mitad de los adultos pobres sólo contaba con educación primaria incompleta, las tasas de matrícula para la escuela primaria han estado cerca al 100%, lo cual implica una tendencia creciente en los años de educación de la población.

Las políticas sociales, financiadas principalmente con gasto público, han tenido una creciente importancia en los 90. Como hemos expuesto en el estudio, la expansión del gasto social tiende a compensar parcialmente la estable distribución del ingreso chileno. Como resultado de políticas de largo plazo en las áreas de salud y educación, Chile presenta buenos resultados en comparación con otros países. La efectividad de las políticas sociales no ha sido evaluada en este artículo, lo cual constituye un importante tema de investigación con miras a obtener las lecciones pertinentes de la experiencia chilena y a mejorar el diseño de la política pública.

La descomposición de la pobreza presenta algunos aspectos interesantes. De acuerdo al nivel educativo, la caída en la pobreza de aquellos que acceden a la educación primaria explica en mayor medida la reducción de la pobreza. En términos del mercado laboral, observamos que la reducción de la pobreza ocurre principalmente en el sector formal. La descomposición del crecimiento del ingreso per cápita también confirma la importancia de la formalización, dado que en el sector formal la expansión de los salarios tiene una mayor importancia relativa respecto al incremento en el empleo, que en el sector informal.

También hemos visto que, entre los pobres, la porción de trabajadores formales ha disminuido, incrementando la importancia de la informalidad, caracterizada por empleos precarios y de bajos salarios. Es difícil saber cuánto de este aumento de la informalidad ha sido el resultado de incrementos en el salario mínimo. Hasta el presente, y después de varios años de expansión continua del salario mínimo, es plausible argumentar que incrementos adicionales del mismo podrían reducir la probabilidad de encontrar un empleo en el sector formal, disminuyendo, por lo tanto, la posibilidad de reducir la pobreza. Por supuesto, un efecto compensador lo constituyen los mayores ingresos de los trabajadores formales. Estos efectos compensadores merecerían, sin duda, un análisis adicional.

La acelerada expansión de los salarios en la economía chilena es un factor importante para explicar el incremento en el ingreso per cápita de los hogares pobres. Sin embargo, el aumento del empleo, derivado especialmente del incremento en las tasas de participación, explica en mayor medida la reducción de la pobreza.

REFERENCIAS

- Beyer, H. 1996. «Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión». Centro de Estudios Públicos. Mimeo.
- Beyer, H. 1995. «Logros en pobreza, ¿frustración en la igualdad?» *Estudios Públicos*, No. 60: 16-50.
- Bosworth B., R. Dornbusch y R. Labán, (eds.). 1994. *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Bravo, D. y J. Vial. 1996. «La fijación del salario mínimo en Chile: elementos para una discusión». *Colección de Estudios CIEPLAN*, 45.
- Contreras, Dante. 1995. «Poverty Measures, Robustness of the Poverty Profiles, Welfare and Targeting: Evidence from Chile». Los Angeles: UCLA. Mimeo.
- Cowan, K. y J. De Gregorio. 1996. «Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progreso? ¿Hemos retrocedido?». *Estudios Públicos*, No. 64: 27-56.
- Edwards, S. y Cox-Edwards. 1987. *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Ballinger.
- ECLAC. 1990. *Una estimación de la pobreza en Chile*. Santiago, Chile.
- Larrañaga, O. 1994. «Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1994». *Revista de Análisis Económico*, 2: 69-92.
- López, R. 1996. *Adjustment and Equity in Chile*. París: Development Center Studies, OECD.
- Morley, S. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Perotti, R. 1996. «Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Says». *Journal of Economic Growth*, 1: 149-211.
- Raczynski, D. 1994. «Políticas sociales y programas de combate de la pobreza en Chile: balance y desafíos». *Colección Estudios CIEPLAN*, 39: 9-73.
- Rojas, P., S. Jiménez y E. López. 1996. «Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: el rol del comercio internacional», en Morandé, F. y R. Vergara (eds.). *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*. Georgetown, Santiago: Centro de Estudios Públicos e ILADES.
- UNDP. 1997. *Human Development Report 1997*.
- World Bank. 1997. «Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy, Chile: 1987-1995». Mimeo.

Apéndice. Ingreso per cápita por percentiles
(en pesos chilenos de 1994)

Percentil	1997	1990	1992	1994	Percentil	1997	1990	1992	1994
1	1369	1078	2593	1393	51	30028	36860	42366	45589
2	3870	4207	6955	5554	52	30724	37616	43377	46726
3	5263	6305	8954	8048	53	31450	38478	44394	47836
4	6184	7718	10304	9681	54	32345	39416	45493	49128
5	6955	8701	11379	10893	55	33132	40275	46706	50096
6	7722	9613	12227	11884	56	33869	41210	47848	51157
7	8405	10301	13024	12775	57	34605	42190	49012	52270
8	8969	11052	13743	13689	58	35470	43270	50208	53344
9	9503	11736	14423	14480	59	36405	44296	51253	54576
10	10039	12432	15078	15267	60	37352	45273	52467	55995
11	10483	13049	15717	15963	61	38254	46326	53651	57511
12	10901	13567	16348	16651	62	39213	47452	55008	59014
13	11383	14133	16910	17345	63	40272	48592	56287	60331
14	11794	14725	17495	18039	64	41301	49868	57626	61611
15	12201	15246	18062	18665	65	42381	51100	59127	63113
16	12560	15811	18682	19263	66	43708	52488	60659	64694
17	12946	16313	19360	19904	67	45015	53978	62310	66613
18	13403	16854	19953	20526	68	46212	55396	64164	68592
19	13859	17306	20551	21130	69	47526	56696	65972	70632
20	14289	17784	21139	21773	70	49039	58388	67822	72706
21	14726	18256	21770	22470	71	50613	60035	69767	74757
22	15120	18746	22406	23087	72	52215	61556	71628	76942
23	15526	19343	23041	23738	73	53919	63307	73484	79292
24	15972	19807	23696	24398	74	55792	65097	75743	81828
25	16337	20267	24221	25001	75	57458	67327	77979	84415
26	16805	20782	24808	25655	76	59522	69495	80205	87395
27	17295	21315	25386	26285	77	61602	71989	82784	90679
28	17795	21870	26003	26940	78	63717	74510	85483	94048
29	18290	22469	26522	27543	79	66578	77140	88711	97508
30	18773	23065	27087	28207	80	69033	80095	92341	101108
31	19196	23605	27609	28944	81	72021	83253	95857	105109
32	19668	24150	28183	29726	82	75243	87133	99438	109203
33	20066	24733	28855	30404	83	78725	91079	103797	113732
34	20509	25377	29593	31084	84	82755	95789	108544	118977
35	21077	25954	30224	31745	85	87683	100758	113362	124634
36	21560	26538	30840	32550	86	93529	106134	118482	131741
37	22070	27100	31483	33311	87	99705	111946	124983	138852
38	22530	27663	32081	34023	88	106069	118952	132827	146639
39	22994	28276	32821	34828	89	113274	126825	141531	155785
40	23540	28939	33507	35646	90	121446	135935	151566	166319
41	24024	29566	34279	36527	91	131801	147496	161534	176492
42	24574	30129	35036	37437	92	142522	161909	174503	187500
43	25142	30794	35726	38279	93	156281	176341	191286	205550
44	25784	31456	36404	39126	94	172846	192227	213158	226040
45	26333	32203	37173	39903	95	191276	214744	239813	251645
46	26932	32873	38085	40707	96	216957	243738	269908	278988
47	27532	33602	38967	41627	97	251771	285455	320581	323155
48	28062	34424	39721	42545	98	295574	333293	398097	389277
49	28758	35197	40499	43479	99	380563	428894	554061	520243
50	29377	36021	41402	44547	100	740463	985283	1142586	1370030

11. Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador*

Luis Jácome
Carlos Larrea
Rob Vos

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

La pobreza ha sido un fenómeno persistente en Ecuador y sigue afectando a una proporción alta de la población. Usando una línea de pobreza equivalente a US\$60 mensuales por persona, valorizados a precios de paridad internacional (PPA) de 1985, se estima que en 1995 el 17% de la población urbana y el 55% de la población rural vivía en condiciones de pobreza. Aunque hay serias limitaciones en cuanto a la consistencia de la información en el tiempo, la evidencia existente parece indicar que tanto en las zonas urbanas como en las rurales la incidencia de la pobreza ha bajado en forma moderada durante las últimas dos décadas. En las áreas urbanas, se observa un aumento de la pobreza en los años de crisis y ajuste entre 1982 y 1992, y una reducción posterior en medio de la mayor estabilidad de la economía.

La hipótesis central de este estudio es que el desarrollo económico en el Ecuador en el último cuarto de siglo no ha conducido a superar los determinantes estructurales de la pobreza, pues las políticas económicas y sociales en general han promovido un patrón de desarrollo poco equitativo. En este estudio distinguimos tres períodos principales en la evolución del desarrollo económico y el régimen de política económica: (1) el «boom» petrolero y políticas de sustitución de importaciones, desde los años setenta hasta 1981; (2) los años ochenta, de crisis y políticas fallidas de estabilización, con un reducido ajuste estructural; y (3) el período de menor inestabilidad y liberalización económica a partir de 1992, que tampoco logró mayor transformación. La reducción aparente en la pobreza se logró básicamente durante el primer período, mientras que la evidencia existente sugiere un

* Documento preparado para proyecto PNUD/BID/CEPAL, «Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza». Se agradece a Óscar Altimir, Lance Taylor, Sam Morley y los participantes en las conferencias de La Habana (junio 1997) y Bogotá (octubre 1997) por sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este documento.

aumento y profundización de la pobreza en los períodos más recientes, con excepción del intervalo de 1993 a 1995 en el sector urbano, como consecuencia de la baja de la inflación y del aumento de los salarios reales.

Los años setenta: pobreza y «enfermedad holandesa»

Durante los años setenta la economía creció a un ritmo acelerado gracias al auge petrolero y al fácil acceso a créditos externos. En particular, la población urbana se benefició de aumentos sustanciales en los salarios reales, de una moderada expansión del empleo en los sectores modernos de la economía y de la concentración de la mayor parte de los beneficios de subsidios y servicios públicos. Sin embargo, al mismo tiempo, este período se caracterizó por profundizar las condiciones que definen la persistencia de la pobreza y las desigualdades en Ecuador, y generó las dificultades que hoy en día impiden un ajuste estructural hacia un crecimiento más equitativo. La amplia disponibilidad de divisas facilitó el crecimiento industrial bajo altas tasas de protección efectiva y la sobrevaluación de la moneda, acompañada por subsidios implícitos y explícitos para el uso de tecnologías intensivas en el uso de capital e insumos importados ¹. La bonanza petrolera y el crédito externo también financiaron una expansión sin precedentes del sector público, en particular del aparato administrativo, grandes obras de infraestructura, subsidios a bienes y servicios básicos, así como una expansión de los servicios sociales (educación y salud). En general, se puede decir que se generaron los síntomas típicos de la «enfermedad holandesa», no solo en términos de una sobrevaluación de la moneda y una expansión del sector de no-transables, sino también a través de las inercias en la estructura productiva y el mercado laboral creadas por la protección industrial, de proyectos de inversión de larga gestación, y de la determinación institucional de los salarios en el sector moderno ². Estos últimos factores dificultan el ajuste de la economía cuando termina el auge de ingreso de divisas, efecto que de hecho constituye «la enfermedad».

La distribución de las rentas tuvo un claro sesgo urbano. El crecimiento del empleo, los aumentos salariales y subsidios sobre bienes básicos beneficiaron principalmente a los trabajadores en el sector moderno urbano, mientras que los términos de intercambio domésticos se movieron estructuralmente en contra del sector agrícola (tanto en este período como posteriormente). En estos años, la pobreza se concentró particularmente

1. Ver Vos (1987).

2. Ver Vos (1989) y Jácome (1989).

entre los trabajadores por cuenta propia en el sector informal urbano y entre los campesinos que producían alimentos básicos para consumo interno ³.

La nueva riqueza urbana incentivó una rápida urbanización. La migración de campesinos pobres hacia las ciudades –importante elemento en este movimiento demográfico– habría contribuido a un traslado parcial de la pobreza del campo a la ciudad. El crecimiento de la población urbana generó rápidamente un aumento del excedente de mano de obra no calificada, mostrando la insuficiente generación de empleo en el dinámico sector moderno. El excedente fue absorbido por el sector informal. La falta de acceso a activos (educación, tierra, créditos) ha perpetuado las condiciones de pobreza de gran parte de la población, que se encuentra en la parte residual del mercado laboral.

El programa de reforma agraria implementado en este período logró una reducción poco significativa de las grandes desigualdades en la distribución de la tierra y una mejoría incipiente en el acceso a insumos modernos, mientras que los subsidios sobre los alimentos básicos afectaron los ingresos de los campesinos.

Los años ochenta: ajuste sin estabilidad ni reforma

La crisis de la deuda externa que surgió a inicios de los años ochenta evidenció las debilidades de la economía ecuatoriana y su vulnerabilidad a los choques externos. Las políticas económicas se caracterizaron por modestos intentos de estabilización macroeconómica, y un desmantelamiento del sistema de incentivos y subsidios creado en la década anterior. Durante toda la década de los ochenta se logró una depreciación real del sucre, se aumentaron las restricciones a las importaciones y hubo recortes fuertes en el gasto público, en particular por la baja de los salarios reales y la eliminación gradual un gran conjunto de subsidios. Sin embargo, a pesar de la retórica de los gobiernos en este período, en particular el del presidente Febres Cordero (1984-88), hubo pocos avances en el esquema de liberalización económica promulgado a través del «Consenso de Washington», y más bien hubo retornos incidentales a políticas populistas que provocaron una aceleración de la inflación hacia finales de la década.

La dependencia de un grupo reducido de exportaciones primarias (petróleo y banano, y en menor grado camarones, café y cacao) se mantuvo y se profundizó. Por un lado, ante la caída del precio del petróleo en el mercado mundial, se trató de estabilizar el ingreso de las exportaciones (alrededor de mil millones de dólares) incrementando la producción y acelerando el proceso de agotamiento de las reservas. Por otro lado, la

3. Ver Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos (1987).

depreciación real del sucre y las condiciones en el mercado mundial promovieron el aumento de las exportaciones de camarones y de banano a partir de 1988. Sin embargo, solamente en el caso del banano el crecimiento de los volúmenes de exportación se tradujo en un importante aumento de la demanda de mano de obra, debido a que el cultivo del camarón no es intensivo en fuerza de trabajo y el petróleo es altamente intensivo en capital. En general, el dinamismo del sector exportador no ha contribuido en forma significativa al crecimiento del empleo asalariado en el sector rural.

No se puede calificar las políticas de ajuste implantadas ni como ortodoxas ni como heterodoxas. Simplemente faltó una visión coherente y/o una implementación consistente de las medidas anunciadas. La política económica afectó mucho las condiciones de vida de la población. Los salarios reales se redujeron al final de la década al 40% de su valor de inicio de los ochenta; hubo un fuerte crecimiento del desempleo urbano y se observó un repunte en la pobreza urbana. Más trabajadores se concentraron en el sector informal, clasificados como «trabajadores por cuenta propia», alcanzando más de 60% de la fuerza de trabajo y absorbiendo dos tercios del ingreso factorial. La reducción en el gasto social frenó el proceso de mejoramiento en los indicadores sociales, en particular en educación y salud.

Los años noventa: liberalización económica sin transformación estructural

Únicamente a partir de 1990 Ecuador comenzó a seguir el ejemplo de los países de la región e inició el proceso de liberalización. Las áreas de mayor reforma fueron el comercio exterior –al eliminarse la mayor parte de las restricciones– y el sistema financiero. Este cambio drástico en el sistema existente de incentivos hacía esperar que, en el corto plazo, el sector industrial fuera severamente afectado al desaparecer la protección comercial y los subsidios implícitos sobre los créditos; pero al mismo tiempo se preveía una diversificación y expansión del sector de bienes transables, en particular de actividades intensivas en el uso de mano de obra (dada la reducción dramática de los salarios reales). El efecto sobre la pobreza sería ambiguo en el corto plazo, pero positivo –al menos eso se esperaba– en el mediano plazo.

Pocos de estos efectos esperados se registraron durante el período 1992-96. Primero, los datos no revelan una transformación hacia un mayor peso del sector de transables. El modesto crecimiento de 2,8% promedio anual del PIB se distribuye en forma pareja entre las actividades transables y no transables, y a un nivel más desagregado tampoco se observa mayores ajustes sectoriales. También la industria manufacturera se recuperó a este ritmo de crecimiento después de una fuerte recesión en los años ochenta. Segundo, es evidente un incipiente cambio en la estructura de las

exportaciones de tales características que los productos no tradicionales representan 23% del total de exportaciones, luego de que este porcentaje era de sólo 7% en 1990. Si bien este crecimiento es notable, su importancia macroeconómica es menor. Las nuevas exportaciones provienen principalmente de nuevos productos primarios relativamente intensivos en el uso de mano de obra (flores, verduras) y de bienes industriales, producidos en gran parte por empresas existentes haciendo uso de su capacidad instalada, destinados al mercado colombiano en el marco de la zona de libre comercio andina. Tercero, la tasa de desempleo abierto en las áreas urbanas cayó de 8,5% en 1991 a 7,1% a finales de 1994 y a 6,9% en 1995, para aumentar de nuevo a 10,4% en 1996. Al mismo tiempo, hubo una recuperación de los salarios reales a través de un aumento en el salario mínimo y de la reducción de la inflación. Cuarto, es difícil apreciar el impacto de las políticas de liberalización sobre las condiciones de vida en el campo por la falta de datos comparables. Sin embargo, no hay indicadores de cambios fundamentales. Se mantiene la concentración de la riqueza y un movimiento de los precios relativos en contra del campesinado, mientras que los nuevos sectores o son muy poco intensivos en el uso de mano de obra (camarones) o todavía demasiado limitados en tamaño (flores y verduras para exportación) para marcar una diferencia a nivel macroeconómico.

Es difícil explicar el reducido impacto estructural de las políticas de liberalización, o quizás es muy pronto para hacerlo. Pese a ello, los siguientes factores parecen ser importantes en un intento de análisis: (1) la liberalización comercial fue acompañada por una apreciación real del sucre durante 1992-96, lo que habría limitado un mejoramiento adicional de la competitividad de las exportaciones; (2) el significativo mejoramiento de los salarios reales habría reducido los márgenes de rentabilidad de muchas empresas en el sector transable y mantenido dichos márgenes en las actividades no-transables; (3) la economía conserva aún su carácter rígido y guarda una serie de intereses establecidos que complican el proceso de transformación, entre ellos la predominancia de exportaciones primarias basadas en minerales y cultivos multi-anales (café, cacao, camarón); (4) la falta de inversión en educación ha limitado la capacidad de responder a las demandas tecnológicas para poder aumentar la productividad y enfrentar la competencia en el mercado mundial; (5) la aparentemente estrecha relación entre la pobreza urbana y los salarios parece contradictoria frente a la predominancia de los ingresos no salariales en la distribución del ingreso, no obstante el efecto de equilibrio general de los salarios sobre la demanda interna para servicios del sector informal podría explicar en parte esta

paradoja; (6) la falta de reformas en la estructura agraria limita seriamente las posibilidades de aumento de productividad y de transformación tecnológica en este sector; (7) es importante también la falta de continuidad y credibilidad que tradicionalmente ha caracterizado la política económica en Ecuador, agudizada a causa de la inestabilidad política e institucional surgida a partir de 1995; y, (8) se mantiene la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a frecuentes «shocks» externos.

Son también estos factores, en la medida que no se resuelven, los que sugieren que hay que proyectar un crecimiento muy moderado para la economía ecuatoriana y con poco impacto sobre la reducción de la pobreza. Para lograr un ritmo de crecimiento mayor, con más equidad, las políticas de reforma requieren, claramente, tanto mayor énfasis en una redistribución de activos (tierra, créditos y capital humano), como mejores incentivos al uso de tecnologías intensivas en mano de obra. Es fundamental también alcanzar y mantener una mayor estabilidad macroeconómica, reformas estructurales adicionales e incrementos en el gasto social. En suma, sin reformas mucho más profundas, las perspectivas económicas no pueden ser muy optimistas, y aun con la aplicación de reformas de esa magnitud, los resultados se verán sólo en el mediano plazo.

Este estudio profundiza el análisis resumido en los párrafos anteriores. El capítulo 2 presenta una evaluación de las políticas macroeconómicas durante el último cuarto de siglo, describe sus resultados en términos de crecimiento y estabilidad de la economía, y los sitúa en el contexto histórico del desarrollo de la economía ecuatoriana. El capítulo 3 analiza las tendencias en la pobreza, la distribución del ingreso y la dinámica del mercado laboral. En el capítulo 4 se estudian las políticas sociales de las últimas dos décadas, en particular a través de un análisis del gasto social y su impacto sobre los indicadores sociales. En la última sección, especulamos sobre las perspectivas de crecimiento en el Ecuador y sus posibles consecuencias para lograr una reducción sustancial de la pobreza.

EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

Durante los últimos 25 años la economía ecuatoriana muestra una trayectoria inestable, tal como se aprecia al observar la evolución de los principales indicadores macroeconómicos (Gráficos 1 al 10). En este período de tiempo se distinguen claramente tres etapas: la que va de 1972 a 1981, en la que el país vivió una rápida expansión económica asociada inicialmente al «boom» del petróleo, y luego al drástico incremento del endeudamiento externo del país; los años 1982 a 1991, caracterizados por un marcado retroceso de la economía a raíz de la crisis de la deuda externa; y, la etapa entre 1992 y 1996 en que la economía experimentó una ligera recuperación

Gráfico 1. Crecimiento PIB real

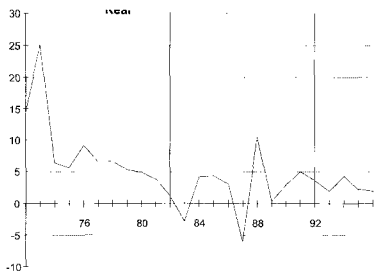


Gráfico 2. Crecimiento PIB real per cápita (en sucres de 1975)

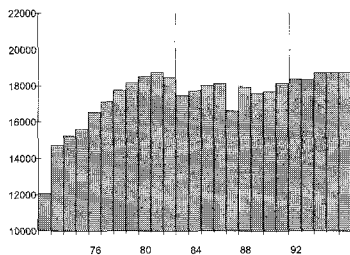


Gráfico 3. Inversión PIB (sucres corrientes)

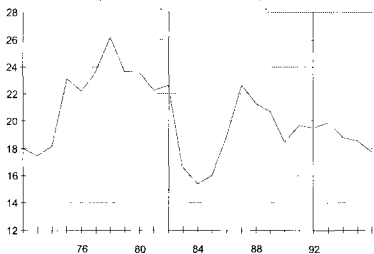


Gráfico 4. Inflación promedio anual (porcentaje)

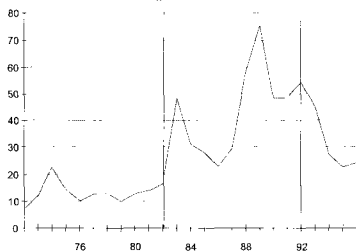


Gráfico 5. Brecha fiscal y externa (porcentajes del PIB)

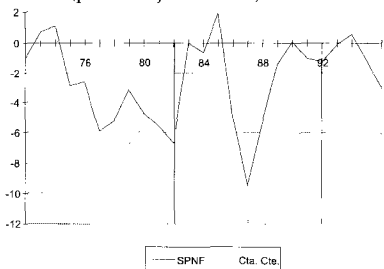


Gráfico 6. Deuda externa pública/PIB (en porcentajes)

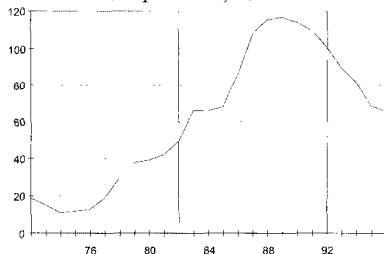


Gráfico 7. Exportaciones totales (en millones de US \$)

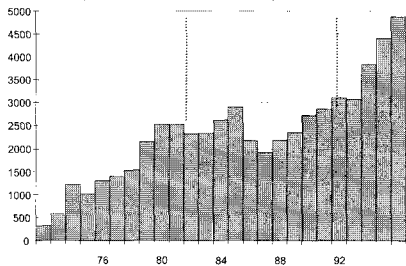


Gráfico 8. Reservas internacionales netas (en millones de US \$ corrientes)

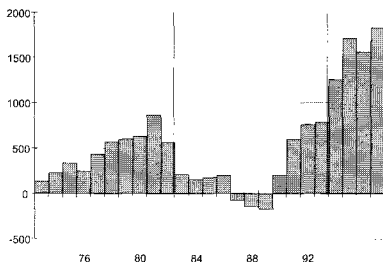


Gráfico 9. Índice del salario mínimo real
(Promedio anual. 1990 = 100)

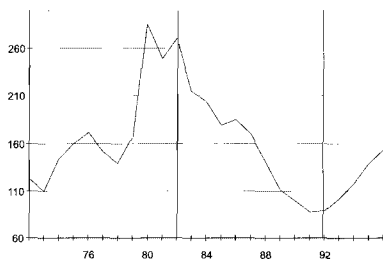
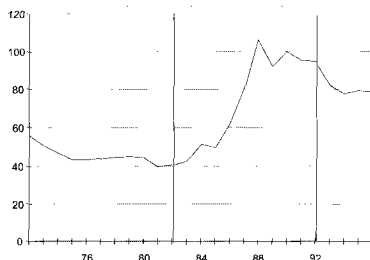


Gráfico 10. Tipo de cambio efectivo real
(Índice del promedio anual)



Fuente: Banco Central del Ecuador y Estadísticas Financieras Internacionales (FMI).

en medio de la mayor estabilidad alcanzada y de la adopción de ciertos cambios estructurales a partir de 1992. Vistos en conjunto, al final de este período, varios de los indicadores de la economía se encuentran todavía por debajo de los niveles que se habían alcanzado antes del inicio de la crisis de la deuda externa, lo que sugiere que el progreso logrado por el país en el último cuarto de siglo se dio fundamentalmente durante el primero de los tres períodos mencionados.

El estudio macroeconómico que se realiza a continuación tiene como marco de referencia un modelo de transables y no-transables, en el que el tipo de cambio real, como variable endógena en la economía, tiende a afectar, entre otros factores, la dirección de la asignación de recursos y, por tanto, el patrón de crecimiento sectorial. El análisis sugiere que ciertas manifestaciones de rigidez de la economía ecuatoriana (como por ejemplo, la dependencia en la exportación de petróleo y la fijación institucional de salarios en el sector moderno) y la falta de consistencia y credibilidad de las políticas macroeconómicas en general, han frenado el proceso de ajuste estructural. Este desenvolvimiento de la economía tiene efectos sobre la trayectoria de los salarios reales, en menor medida sobre el empleo y, en general, contribuye a explicar los cambios en el nivel de pobreza que se discuten en el capítulo 3. Es necesario advertir que la presencia de eventos exógenos durante el período de análisis limita las inferencias y argumentos concluyentes respecto a los efectos de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza en el Ecuador.

Bonanza petrolera, endeudamiento externo y «enfermedad holandesa»

La incorporación del petróleo a la producción y exportación del país en 1972 determinó un significativo incremento de la riqueza nacional, pero al mismo tiempo cierto conjunto de males conocido en la literatura económica como «enfermedad holandesa». Estos efectos se prolongaron de 1976 en

adelante ante el ingreso significativo de capitales bajo la forma de endeudamiento externo. También fue beneficioso para la economía el mejoramiento de los precios internacionales de otros productos primarios de exportación.

El crecimiento económico promedio en este primer período fue aproximadamente del 8% y la inflación promedio de alrededor del 15%. El crecimiento fue empujado por el aumento de las exportaciones totales, que crecieron de US\$323 millones a US\$2.527 millones entre 1972 y 1981. El país recibió, además, abundante crédito externo, de manera que el saldo de la deuda creció de 12% del PIB a 42% del PIB entre 1975 y 1981⁴. Como resultado de este masivo ingreso de divisas, el sucre se apreció en términos reales, provocando una reasignación de recursos en la economía. Además del sector petróleo, se expandieron las actividades no-transables (incluyendo el sector manufacturero dado su elevado nivel de protección) en detrimento del sector transable (la actividad agrícola). El sector industrial llegó a ser la actividad más importante de la economía al alcanzar una participación en el PIB del orden de 19% en el marco de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y de los incentivos creados por el Acuerdo Subregional Andino. En cambio, la actividad agropecuaria, históricamente el sector líder de la economía, redujo su participación a niveles cercanos a 15%, mientras que el sector servicios mantuvo su participación en el PIB.

Esta redistribución sectorial no fue acompañada por tendencias similares en el empleo. Según los datos de los Censos de Población realizados en 1974 y 1982⁵, la participación del empleo agrícola en el total cayó de 48% a 35%. Estos trabajadores no fueron absorbidos por el sector industrial no obstante el dinamismo de esta actividad, pues su participación aumentó sólo de 12 a 13%. Fueron la actividad de la construcción y el sector de servicios, incluido el sector público, los que absorbieron empleo. Este resultado se explica en gran parte por la apreciación real del tipo de cambio que favoreció la compra de bienes de capital, y por los estímulos otorgados en favor de la industrialización sustitutiva de importaciones, que también incentivaron el uso intensivo del capital en el sector manufacturero. En cuanto a las remuneraciones, los salarios mínimos, más otros pagos complementarios establecidos por ley, medidos en términos reales, crecieron en alrededor de 100% entre 1972 y 1981. Este crecimiento se concentró en gran parte en 1980

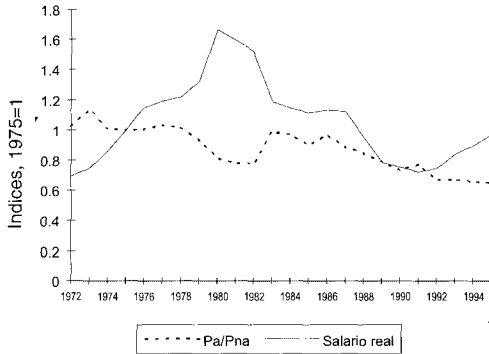
4. La cifra inicial podría estar algo subestimada por problemas de deficiencias estadísticas. En todo caso, se estima que la diferencia no sería mayor.

5. Estas cifras provienen del análisis realizado por Larrea (1992).

con la vuelta del país a la democracia, luego de la vigencia de gobiernos dictatoriales a lo largo de la década del setenta.

Los términos de intercambio internos evolucionaron durante la mayor parte del período de análisis desfavorablemente al sector agrícola, comparados los precios de éste con los de la actividad industrial⁶ (Gráfico 11). Esto estimuló, igualmente, la asignación de recursos en favor del sector manufacturero y de la producción de no-transables, cuya actividad estaba además amparada por un elevado grado de protección e incentivos que formaban parte de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y de los acuerdos del Pacto Andino. En la práctica, esta estrategia de desarrollo no logró el ahorro buscado de divisas. Por el contrario, requirió de crecientes montos que generaron una gran inflexibilidad hacia adelante, especialmente en el momento en que el país enfrentó la restricción de divisas impuesta por la crisis de la deuda externa en los años ochenta.

Gráfico 11. Salario real y términos de intercambio domésticos



Desde otra perspectiva, el sector público creció significativamente dado que la actividad petrolera es de propiedad estatal. La participación del

6. En el Gráfico 11 se muestran los términos de intercambio domésticos para todo el sector agrícola (relativo al sector no agrícola). Vale destacar que la tendencia negativa en los términos de intercambio agrícolas refleja esencialmente la caída en los precios relativos para la producción de alimentos para el mercado doméstico, afectando así, principalmente, los ingresos del campesinado pobre con pequeñas unidades de producción. En cambio, los términos de intercambio para el sub-sector agro-exportador fueron favorables durante los años ochenta, debido en parte a la depreciación del sucre. Con la nueva apreciación real del sucre hacia finales de los ochenta, esta tendencia se revirtió y en los noventa ha sido más bien errática.

consumo y la inversión de las administraciones públicas en el PIB subió de 14,3 a 21,6% entre 1972 y 1981 ⁷. El incremento de los ingresos fiscales derivado del «boom» petrolero no fue suficiente para financiar el aumento del gasto público. Como consecuencia, el déficit fiscal fue creciendo en la segunda parte de la década alcanzando 5% del PIB en promedio entre 1977 y 1981. Paralelamente, se dieron también abultados desequilibrios en la cuenta corriente externa –casi 7% del PIB en promedio en el mismo período. El financiamiento de estos desbalances provino de un creciente endeudamiento externo.

La década perdida: ajuste sin estabilidad ni reforma en los ochenta

Desde 1982, año en que ocurrió la crisis de la deuda externa, el Ecuador entró en una nueva etapa caracterizada por intentos discontinuados de estabilización que no fueron acompañados por la adopción de cambios estructurales acordes con las tendencias de la economía mundial. Además de ello, fue muy negativo el impacto de choques exógenos adicionales que, en algunos casos, restringieron la disponibilidad de divisas y, en otros, agravaron la inestabilidad de la economía ecuatoriana. La naturaleza y características de los programas de estabilización aplicados a partir de ese año se presentan en el Cuadro 1.

Los ajustes se iniciaron en 1982 como respuesta a la crisis internacional de la deuda externa de la que el Ecuador no pudo escapar. El énfasis del programa se dio en el ajuste fiscal y en el control de las variables monetarias, y fue acompañado por una política cambiaria dirigida a compensar el atraso acumulado durante el período anterior y por un racionamiento de divisas. La estrategia de estabilización aplicada permitió reducir significativamente los abultados desequilibrios macroeconómicos y, con ello, la inflación a niveles de 20% anual en la segunda parte de 1984, luego de que dicha tasa había superado el 60% a mediados de 1983. A pesar de ello, las remuneraciones reales (medidas a través del salario mínimo más compensaciones) cayeron en cerca de 20% acumulado entre 1982 y 1984 ⁸. El crecimiento económico se contrajo inicialmente y recobró algún dinamismo en 1984. No obstante el esfuerzo de ajuste, las reservas internacionales del país se mantuvieron en niveles bajos, equivalentes a algo más de un mes de importaciones de bienes, con lo cual se mantuvo la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana.

7. Las cifras anotadas subestiman dicha participación ya que las Administraciones Públicas no incluyen las empresas públicas que experimentaron un gran crecimiento en los años setenta.

8. No es posible cuantificar en estos años la existencia de variaciones en la tasa de desempleo puesto que las estadísticas más confiables al respecto aparecieron sólo a finales de la década.

Cuadro 1. Principales características de los programas de ajuste en los últimos 15 años

	Programa 1982-1983	Programa 1988-1990	Programa 1992
Ancla	Monetaria	Monetaria	Cambiaría
Política cambiaria y del sector externo	Minidevaluaciones pre-anunciadas más ajustes periódicos al tipo de cambio. Restricciones temporales a las importaciones.	Minidevaluaciones pre-anunciadas más ajustes periódicos al tipo de cambio	Flotación dirigida a través de una banda cambiaria.
Política de tasas de interés	Fijas con ajustes periódicos. Negativas en términos reales	Libres pero con margen máximo entre activas y pasivas.	Libre determinación.
Manejo fiscal	Restricción del gasto; aumento de precios públicos (gasolina, luz); reducción de subsidios a la industria.	Restricción del gasto; aumento de precios públicos (gasolina, luz) eliminación del subsidio al trigo.	Restricción del gasto; aumento de precios públicos; eliminación del subsidio a la gasolina.
Formación de precios	Control en productos básicos.	Gradual liberalización.	Políticas de mercado.
Ajustes salariales	Cada seis meses con base en la inflación pasada y por presiones sociales.	Cada seis meses con base en la inflación pasada y por presiones sociales.	Cada seis meses con la intención de mejorar niveles reales.
Relación con el FMI	Acuerdo Stand By (se cumplieron las metas).	Acuerdo Stand By (no se cumplieron las metas).	Acuerdo Stand By (no se cumplieron las metas).
Deuda externa	Acuerdo con la banca comercial y con el Club de París. "Sucretización" de la deuda privada.	Pago de 30 por ciento de los intereses desde 1989. (Antes, no-pago unilateral desde 1987). Acuerdo con el Club de París en 1990.	Acuerdo Brady y con el Club de París.
Reformas estructurales	No.	Reforma financiera, arancelaria, tributaria, a la inversión extranjera, laboral, BCE.	Reforma financiera, al mercado de valores, al sector agrícola, de hidrocarburos; modernización del Estado.
Choques externos	Crisis de la deuda externa; inundaciones en la Costa.	Aumento de términos de intercambio por subida del petróleo (guerra del Golfo).	Conflicto bélico y problemas políticos (salida del Vicepresidente).
Privatizaciones	Ninguna	Ninguna	Aerolínea estatal; empresas de cemento, fertilizantes y de producción de azúcar.
Flujos de capital	Hacia afuera.	Moderadamente hacia adentro.	Hacia adentro.

En 1986 y 1987, sucesivos choques exógenos crearon nuevamente dificultades. El primero de ellos se originó en la fuerte caída del precio del petróleo en el mercado internacional; el segundo se debió al terremoto ocurrido en marzo de 1987 que impidió la exportación de petróleo durante cinco meses en ese año. Los dos eventos provocaron una pérdida de financiamiento y, por tanto, la desaceleración y contracción del crecimiento.

Se generaron desequilibrios en los sectores fiscal y externo en la medida que no hubo una contracción simultánea del gasto público, con lo que se produjo un drenaje de reservas internacionales y una aceleración de la inflación, sobre todo en 1988. Para compensar el impacto de la caída del precio del petróleo, en enero de 1987 el Ecuador suspendió unilateralmente el servicio de la deuda externa comercial.

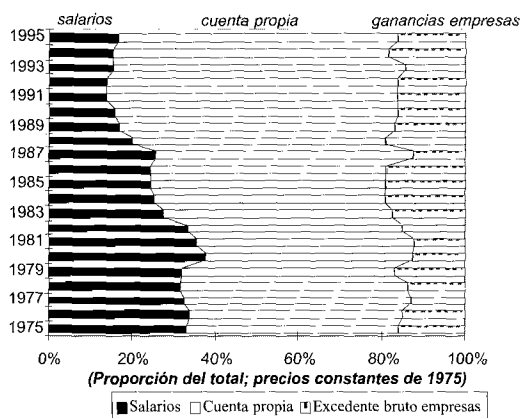
En agosto de 1988 se implantó en el Ecuador un nuevo programa de ajuste de naturaleza similar al que se había implementado en la primera parte de la década, particularmente en lo monetario y cambiario. Sin embargo, la política fiscal, aunque restrictiva, no fue suficiente para compensar el déficit cuasi-fiscal existente en aquellos años. Como consecuencia, la inflación se estancó en alrededor de 50%, con lo que los salarios mínimos reales cayeron significativamente.

Las reformas estructurales se iniciaron tardíamente en Ecuador. La más importante de ellas, la reforma arancelaria, se aplicó entre 1990 y 1992, y estuvo acompañada de la negociación de la zona de libre comercio con los países andinos. En esos tres años, el promedio de las tarifas nominales, más recargos, disminuyó (de 37 a 15%), al igual que la dispersión arancelaria. También fue importante la liberalización de los precios de los productos básicos de consumo a partir de ese mismo año, luego de que tradicionalmente fueran fijados por el Estado. En otros campos también se dieron algunos avances estructurales, al otorgarse mayor independencia al Banco Central, establecerse un tratamiento igualitario a la inversión extranjera con relación a la inversión doméstica, así como otras reformas menores en los ámbitos financiero y laboral.

La crisis de divisas vigente durante la mayor parte de la década determinó una aguda depreciación real del tipo de cambio y la consecuente redistribución sectorial en favor de las actividades transables como la agricultura, que elevó su participación hasta un nivel cercano a 18% del PIB. El sector industrial, en cambio, perdió importancia al caer su participación en el PIB a niveles de 15%, mientras que el petróleo aumentó su participación a 12%. Los cambios en la estructura del empleo entre 1982 y 1990 fueron pequeños. A pesar de la recuperación del nivel de actividad del sector agrícola, la participación en el empleo total de este sector bajó de 35 a 32,4%. El menor crecimiento relativo del sector industrial se reflejó también en una menor generación de empleos cuya participación en el total cayó de 13 a 11,6% en el mismo período. Fue el sector terciario el que absorbió estos puestos de trabajo.

Los resultados económicos alcanzados entre 1982 y 1991 no fueron satisfactorios. En 1991 el PIB per cápita en sures constantes era inferior y la

Gráfico 12. Ecuador. Distribución factorial de ingresos, 1975-95



inflación era significativamente más alta con relación a 1981. Así mismo, las exportaciones crecieron sólo levemente no obstante la aguda depreciación real, mientras que los salarios mínimos reales experimentaron una fuerte caída en comparación al inicio de la crisis de la deuda externa. En términos factoriales, se dio una ampliación del sector informal, medida a través de la participación de los trabajadores por cuenta propia (Gráfico 12).

Mayor estabilidad y resultados de las reformas estructurales

En septiembre de 1992 se implantó un nuevo programa de estabilización con características algo diferentes a los dos anteriores ⁹. Si bien se priorizó exitosamente el ajuste fiscal, en esta ocasión se utilizó el tipo de cambio como «ancla» nominal, con lo que el comportamiento de las variables monetarias se volvió endógeno y el tipo de cambio real se apreció en alrededor de 15% entre 1992 y 1996. En forma complementaria, se implantaron reformas estructurales que incluyeron una profundización de las reformas del sector financiero, una ley de privatizaciones, la actualización de la ley del mercado de valores existente, reformas a las leyes en los sectores agrícola y de hidrocarburos, entre otras. Los resultados de estos cambios han sido modestos, particularmente en el ámbito de las privatizaciones, si se los compara con los de otros países de América Latina ¹⁰.

9. Una discusión comparativa de los programas de estabilización implantados en el Ecuador en el período de análisis se encuentra en Jácome (1994).

10. Apenas se dieron unas pocas privatizaciones menores como la venta de la aerolínea estatal, de una empresa de cemento, de otra de fertilizantes y de un ingenio azucarero.

Los mejores réditos de la política de estabilización aplicada y de la reforma arancelaria se alcanzaron en 1993 y, sobre todo, en 1994. En 1995, el país enfrentó un conjunto de problemas mayoritariamente exógenos, como el conflicto bélico con el Perú en el primer trimestre del año y la crisis política que provocó la salida del vicepresidente de la República, quien era la cabeza del equipo económico. En 1996 la economía no se pudo recuperar y, por el contrario, sufrió un nuevo retroceso al tratarse de un año electoral que deterioró la posición fiscal, además de crear un ambiente de incertidumbre asociado al resultado de las elecciones generales de ese año.

En conjunto, entre 1992 y 1996, los resultados macroeconómicos fueron mejores que en el pasado. Si bien el crecimiento de la economía fue relativamente bajo -3% aproximadamente en ese período-, la inflación se redujo a 31% en 1993 y a 22% al final de 1995, para subir levemente a 25% en 1996 (la mitad que en el período 1988-1992). Fue importante en 1995 el acuerdo al que llegó Ecuador con sus acreedores internacionales de la deuda comercial a través de un mecanismo de reducción Brady. De esta manera, se redujo el saldo de la deuda externa pública de 82% del PIB a 69% del PIB entre 1994 y 1995.

A pesar de la liberalización externa de la economía, en los años noventa no se verifica una reasignación intersectorial importante de recursos (Gráfico 13). Entre los principales sectores de la economía, en valores constantes, en 1996 la agricultura continuaba representando $17,5\%$ del PIB y la industria algo más de 15% del PIB, mientras que el petróleo aumentó su participación a 14% . Lo que se ha dado aparentemente es una reasignación intraindustrial desde las actividades que producen para el consumo doméstico hacia aquellas que producen para el mercado mundial, a pesar de la apreciación real del sucre antes anotada. Esto se verifica al observar el gran dinamismo de las exportaciones, cuyo valor se incrementó en 80% entre 1990 y 1996, especialmente en los años 1993 y 1994. Desglosando, fue importante el crecimiento de las exportaciones de banano y camarón, así como de las exportaciones no tradicionales que se incrementaron en cerca de 500% , con lo que hoy representan más de 20% del total de las exportaciones del país (Gráfico 14).

Entre las exportaciones no tradicionales, las de mayor dinamismo fueron las ventas de frutas, verduras y, sobre todo, flores (de US\$14 millones a US\$104 millones entre 1990 y 1996). En el campo industrial, crecieron las ventas externas de vehículos, textiles y productos del mar. De las actividades mencionadas, además del banano, la producción de flores ha absorbido mano de obra abundante (de 3.500 a 25.000 personas entre 1990 y 1996), en contraste con la producción de bienes manufacturados que la utiliza menos intensivamente.

Gráfico 13. Crecimiento de transables, no-transables y petróleo

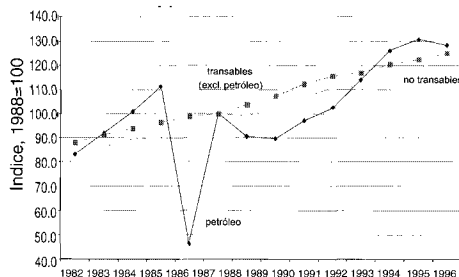
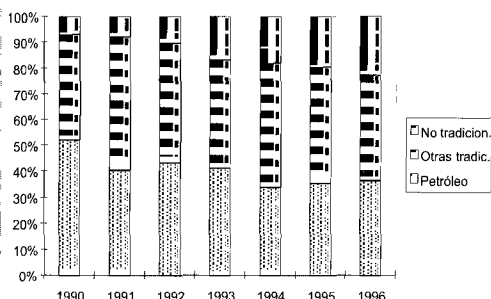


Gráfico 14. Estructura de las exportaciones (en porcentajes)



Los salarios mínimos (más compensaciones legales) mejoraron en cerca de 70% en términos reales a lo largo del período 1992-1995. Además, la tasa de desempleo abierto cayó de 8,9% en 1992 a 6,9% al final de 1995. Para finales de 1996 continuó mejorando el salario, pero el desempleo subió a 10,4% en medio del estancamiento de la economía.

En suma, se puede afirmar que no obstante la mayor estabilidad alcanzada, así como la apertura de la economía y las reformas estructurales adoptadas, parecería que la economía ecuatoriana no logró consolidar la incipiente recuperación que se dio en 1993 y 1994, ni tampoco un mayor crecimiento de las actividades transables. Igualmente, la inflación se mantiene alta en comparación con el resto de América Latina. Si bien los salarios mínimos siguieron mejorando hasta 1996, el desempleo nuevamente ha crecido, lo que afecta negativamente los índices de pobreza.

POBREZA, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EMPLEO

Principales características y tendencias en la pobreza

El bajo crecimiento económico registrado desde 1982 y la falta de políticas redistributivas han conducido a la persistencia de un alto grado de pobreza en Ecuador. Se estima que en 1995 la incidencia de la pobreza alcanzaba entre 33 y 62% de la población, dependiendo de si se aplica una línea de pobreza «baja» o «alta»¹¹. La magnitud de la pobreza obviamente

11. Se define como la línea de pobreza *baja* «el equivalente de US\$ 60 por persona por mes, valorizados en términos de paridad internacional de poder adquisitivo (PPA)»; es decir, se ajusta el valor de cada dólar según su poder de compra en Ecuador, comparado internacionalmente. Convertida a sucres de 1995, la línea de pobreza es S/. 90.972 por persona por mes (ver Mejía y Vos, 1997). La línea de pobreza «alta» se ha tomado del estudio de Barreiros y otros, quienes estimaron la línea de pobreza con base en el costo de una canasta básica de alimentos (satisfiriendo un consumo mínimo de nutrientes de 2.330 calorías por día por adulto equivalente) derivada de las encuestas de ingresos y gastos de 1975 (área urbana) y 1979 (área rural) y

varía según la definición de la línea de pobreza utilizada. Más que medir con exactitud este fenómeno, en esta sección nos interesa analizar los cambios en la pobreza en las últimas décadas, los factores determinantes implícitos en las tendencias observadas, e identificar los grupos de la población más afectados.

Esta tarea resulta bastante ambiciosa debido a la escasez de datos comparables y confiables. La disponibilidad de información (ver más abajo) sólo nos permite analizar las tendencias en la pobreza con ciertos saltos en el tiempo y el espacio: una comparación de largo plazo entre dos puntos en el tiempo (1975 y 1995), y un análisis más coyuntural para 1988-95, aplicado únicamente para las zonas urbanas.

Los principales resultados de este análisis con información limitada pueden resumirse de la siguiente manera:

1. En el largo plazo (1975-95), se observa una reducción de la pobreza, tanto a nivel urbano como rural.
2. Aunque la pobreza sigue afectando más a la población rural, la migración rural-urbana ha concentrado el problema de la pobreza en las ciudades.
3. La reducción de la pobreza urbana no se ha mantenido durante los años ochenta. Los severos recortes en el salario real discutidos en el capítulo anterior, como resultante del proceso de ajuste, han conducido a un aumento de la pobreza urbana entre 1988 y 1993. La política salarial entre 1993-96 ha permitido una cierta recuperación del salario real, deteniendo así el repunte en la pobreza.
4. No hay evidencia de que la reducción de la pobreza rural fuera una tendencia estable o fluctuante como la pobreza urbana entre 1975 y 1995. A primera vista, la reducción de la pobreza rural parece ser contra-intuitiva. Factores macroeconómicos como los términos de intercambio agrícola se han movido más bien en contra de los ingresos rurales, mientras que la dinámica de los nuevos sectores agrícolas parece haber favorecido poco a los campesinos pobres (ver capítulo 2). Mejoras en la infraestructura rural y en los niveles educacionales pueden haber contribuido en este proceso (por ejemplo, el nivel promedio de escolaridad de la población adulta rural creció de 2,9 a 4,3 años de enseñanza entre 1982 y 1995). Sin embargo, también hay

aplicando el método de Engel. Resultan líneas de pobreza diferentes para áreas urbanas y rurales, cuyos valores son respectivamente S/. 223.364 (urbana) y S/. 169.006 (rural) por mes, a precios de 1995.

evidencia del papel importante de los movimientos migratorios de grupos más pobres (en particular desde la Sierra rural) hacia las ciudades y zonas de nueva colonización (la selva amazónica del Oriente) como factor explicativo de la reducción de la pobreza rural.

5. Las determinantes socioeconómicos de la pobreza se asocian en forma estructural con la distribución de activos productivos (tierra, créditos) y humanos (educación). La probabilidad de ser pobre es mayor para los hogares: (a) con mayor número de miembros; (b) con un jefe con menos educación; (c) con un jefe obrero o trabajador por cuenta propia; (d) con un jefe que trabaja en la agricultura, el comercio o servicios informales, y (e) con un jefe que se identifique como indígena. Por otro lado, no hay una relación clara entre la edad del jefe del hogar y la pobreza. El género del jefe en sí no determina mayor probabilidad de pobreza. En las áreas rurales, hogares encabezados por mujeres (*de jure*) tienden a ser menos pobres que los liderados por un hombre, mientras que la situación es la contraria en zonas urbanas.
6. La mejora en los niveles educacionales de la población probablemente ha aportado a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la educación por sí sola no garantiza la superación de la pobreza. Por ejemplo, en 1995 en las zonas urbanas, más del tercio de la pobreza se concentraba entre hogares cuyo jefe tiene al menos educación secundaria. Hace veinte años, este grupo contribuía con menos que la quinta parte a la pobreza total. Esto se explica, en parte, por la reducción dramática de los salarios en los años ochenta (tanto para obreros como para empleados públicos con mayor educación), el aumento del desempleo y la búsqueda por parte de los asalariados de fuentes de ingreso (primarios y/o secundarios) en el sector informal (ver también el capítulo 2). Entonces, la medida en que mayores niveles de capital humano o de «capacidades» de la población sirvan para escapar a condiciones de pobreza, claramente depende también de las oportunidades de aprovecharlas en el mercado laboral. Los ajustes macroeconómicos de los años ochenta han reducido dichas oportunidades para grandes grupos de trabajadores urbanos y no sólo para aquéllos con menores niveles educacionales.

Tendencias estructurales y coyunturales en la pobreza

El ingreso por habitante creció aproximadamente en el uno por ciento anual entre 1975 y 1995. Si la pobreza declinara al ritmo del incremento del ingreso medio (suponiendo claramente una elasticidad entre la incidencia de la pobreza y el crecimiento de ingresos de -1), y sin cambios en la distribución del ingreso, se podría esperar una reducción de la incidencia

de la pobreza de unos 20 puntos en este lapso de veinte años. Los datos presentados en esta sección sugieren que esta proyección simple no está lejos de la realidad. Sin embargo, no podemos afirmar que la reducción de la pobreza sea una función lineal del ingreso promedio, que sea una tendencia descendiente estable, o que no ha habido cambios en la distribución del ingreso.

Como vimos en el capítulo anterior, la mayor parte del aumento del bienestar para la población se logró durante el período del boom petrolero. A partir de 1982 la economía ecuatoriana se estancó. Al mismo tiempo se observa una tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, en particular en las áreas urbanas. La reducción sustancial de la pobreza entre 1975 y 1995 es más bien el resultado *neto* del crecimiento del ingreso medio y de un aumento en la desigualdad. Midiendo los cambios entre el inicio y el final del período, en forma de comparación estática, se observa que la pobreza se reduce tanto para la población urbana como para la rural. Sin embargo, la pobreza urbana, al parecer, demuestra una tendencia de una curva «U», es decir que decrece durante el auge petrolero y crece durante el período de crisis y ajuste.

Hay que reconocer que la base empírica para dichas conclusiones tiene limitaciones importantes. Hay dos programas de encuestas de hogares con cobertura nacional, información detallada sobre ingresos y gastos y calidad aceptable. Éstas son las encuestas de presupuestos familiares realizadas en los años setenta (urbana 1975, rural 1979), y las de condiciones de vida (nacional 1994, 1995). Aunque dichas encuestas no son completamente comparables en términos metodológicos (ver Apéndice), permiten un análisis de la pobreza usando conceptos relativamente completos tanto del ingreso como del consumo. La serie de encuestas de empleo, realizada a partir de 1987, sólo cubre las áreas urbanas¹² y aplica una definición bastante limitada del concepto de ingresos¹³. Es, por lo tanto, difícil hacer un análisis

12. En 1990 se incluyó una muestra de la población rural en la Encuesta de empleo, pero con información incompleta de los ingresos rurales, y no se captó información de consumo de los hogares.

13. Esencialmente, se capta con relativa confiabilidad la información sobre los salarios de la ocupación principal, mientras que otras fuentes de ingreso (de trabajo por cuenta propia, de capital y transferencias) se captan con preguntas simples sin información de control. No se captan los ingresos de la ocupación secundaria. Los ingresos en especie se captaron sólo en la ocupación principal hasta 1991. Las encuestas de presupuestos familiares y las de condiciones de vida, tienen definiciones más completas y también captan información del autoconsumo y el ingreso neto de la explotación de las empresas familiares y del trabajador por cuenta propia, incluyendo las unidades de producción agrícola.

de las tendencias de la pobreza a nivel nacional en el período más reciente. La información utilizable para las áreas urbanas, aplicando un concepto restringido de ingreso, sugiere, sin embargo, una tendencia hacia un aumento de la pobreza urbana entre 1988 y 1993, que se relaciona con la crisis económica en este período, reflejada en altas tasas de inflación, un aumento del desempleo y recortes en los salarios reales.

El cuadro 2 muestra las tendencias de largo plazo en la pobreza al aplicarse la línea de pobreza «alta» (ver más arriba la definición) y el consumo como medida del bienestar. Se observa una reducción de la incidencia de la pobreza (P_0) de 78 a 62% en la población nacional. En las zonas urbanas, la reducción es más marcada (16 puntos) que en zonas rurales (10 puntos). Sin embargo, cuando se aplica la línea de pobreza «baja» de US\$ 60 (en PPA de 1985), la reducción de la pobreza parece ser más importante en las zonas rurales (ver Cuadro 3). Si además usamos ingresos en lugar de consumo, la reducción de la pobreza urbana es aún menos marcada (ver también Cuadro 3)¹⁴. Los datos de ingresos indican además un aumento de la intensidad de la pobreza (P_1) en las ciudades y, como se aplica

Cuadro 2. Pobreza en Ecuador, 1975-95, según línea de pobreza «alta» y método de consumo

	1975/79			1995		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
Nacional	78.3%	39.7%		61.8%	25.8%	13.7%
Área urbana	69.0%	31.0%		53.0%	20.0%	10.0%
Área rural	85.0%	46.0%		74.9%	34.2%	19.2%
Memorandum						
Ingreso per cápita (sucres de 1975)		15,500			18,750	
Coefficiente de Gini (ingreso)						
Área urbana		0.441			0.505	
Área rural		..			0.502	
Coefficiente de Gini (consumo)						
Área urbana		0.422			0.398	
Área rural		0.406			0.366	

Fuente: Barreiros y otros (1987) con base en las Encuestas de presupuestos familiares del INEC (área urbana, 1975 y área rural 1979) e INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995; Banco Central, Cuentas Nacionales.

Notas: P0 = incidencia de la pobreza; P1 = brecha de la pobreza; P2 = severidad de la pobreza (índice FGT). No hay una estimación de P2 en el estudio de Barreiros y otros (1987) donde se calculó el Índice de Sen para medir la severidad de la pobreza.

Se obtuvo la estimación de los índices de pobreza a nivel nacional para 1975/79 como aproximación, ponderando los índices para la área urbana y la área rural con la distribución de la población entre ambas regiones en 1977 (42% urbana y 58% rural).

14. La encuesta de presupuestos familiares de 1979 para las zonas rurales, no permite una estimación adecuada del ingreso total de los hogares; por lo tanto sólo se estima la pobreza usando el consumo. Ver Barreiros y otros (1987: capítulo 12) para una discusión más amplia.

la línea de pobreza baja, esto sugiere un deterioro de los ingresos reales de los grupos más pobres. Dada la debilidad señalada en la información primaria, es difícil sacar conclusiones definitivas.

Cuadro 3. Pobreza en Ecuador, 1975-95, según línea de pobreza «baja» y métodos de ingreso y consumo

	1975/79			1995		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
Usando método ingreso						
<i>Nacional</i>	..	..	..	32.6%	15.6%	10.1%
Área urbana	20.4%	4.7%	1.5%	16.8%	6.1%	3.3%
Área rural	..	..	..	55.5%	29.3%	20.0%
Usando método consumo						
<i>Nacional</i>	44.1%	15.6%	7.6%	21.2%	6.4%	2.8%
Área urbana	23.7%	6.0%	2.0%	9.6%	2.4%	0.9%
Área rural	58.9%	22.5%	11.7%	38.4%	12.4%	5.6%

Fuente y notas: ver Cuadro 3.1.

Haciendo lo mejor con la información disponible, los resultados presentados en los cuadros 2 y 3 parecen contradecir conclusiones de muchos estudios existentes. En Ecuador es muy difundida la percepción de que la pobreza es amplia y sigue aumentando. Nuestros datos confirman que la magnitud de la pobreza sigue siendo alarmante, pero obviamente esta conclusión depende de la definición de la línea de pobreza. Al mismo tiempo, concluimos que el incremento del ingreso promedio entre 1975 y 1995 también ha beneficiado a los pobres, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Además, esta tendencia concuerda con el mejoramiento general en otros indicadores del bienestar (educación, nutrición y salud) analizados en el capítulo 4.

Sin embargo, el análisis en el capítulo 2 sugiere que ni las tendencias en la economía ni las políticas macroeconómicas después de la crisis de 1982 han contribuido mucho a la reducción de la pobreza, con excepción del sector urbano en el período 1993-1995. Los términos de intercambio se han movido en contra de la agricultura, y los subsectores de este ramo que mostraron más dinamismo después de 1982 no han tenido el peso relativo y/o el grado de absorción de mano de obra suficientes para explicar completamente la reducción de la pobreza rural. Al mismo tiempo, las tendencias señaladas en la caída dramática de los salarios reales, el aumento del desempleo abierto y del empleo en el sector informal, sugieren que en las ciudades no pudo producirse una fuerte reducción de la pobreza en los años ochenta e inicios de los noventa. Los datos indican un aumento de la intensidad de la pobreza urbana (medida a través de los ingresos) y un aumento de la desigualdad en la distribución de ingresos.

Se obtuvo la estimación de los índices de pobreza a nivel nacional para 1975/79 como aproximación, ponderando los índices para la área urbana y la área rural con la distribución de la población entre ambas regiones en 1977 (42% urbana y 58% rural).

Por lo tanto, aceptaríamos la tesis de que una buena parte, o la totalidad, de la reducción de la pobreza se produjo durante el auge petrolero, mientras que durante el período de ajuste dicha tendencia se retuvo o se revirtió. No tenemos la información adecuada para comprobar dicha tesis con certeza, pero, como veremos más adelante, la información acerca del mercado laboral y los ingresos urbanos parece confirmarla. Para la situación rural buscamos una explicación basada en una tendencia tal vez más continua hacia una reducción de pobreza, mediante los fuertes procesos migratorios y otros factores.

Migración y pobreza rural

Desde inicios de los años setenta, el crecimiento de la población urbana ha sido seis veces más alto que en las áreas rurales. Entre 1974 y 1995, la población en las ciudades creció en 4,2% anual, mientras que la población rural mantuvo un ritmo inferior del uno por ciento (0,7 anual). Como consecuencia, Ecuador se ha transformado de un país principalmente rural en un país predominantemente urbano en las últimas dos décadas. La población rural declinó del 60% en 1974 al 40% en 1995. Al mismo tiempo, han crecido los nuevos asentamientos en la región amazónica (Oriente) promovidos por políticas estatales de colonización, sobre todo en los años 70. Estos cambios en la estructura poblacional han reducido el peso de las zonas rurales en el altiplano (Sierra), donde tradicionalmente se concentraba la mayor parte de la pobreza extrema en el Ecuador (del 30% en 1974 al 22% en 1990). En los años 80 y 90 se desarrolla también un flujo de migración internacional, en particular desde la Sierra Sur, hacia Estados Unidos. Como lo demuestra el cuadro 3.3, a escala nacional la mayor parte de los pobres se encuentra ahora en las ciudades (51%), mientras que hace veinte años sólo algo más que un tercio (37%) vivía en las urbes. La predominancia de la pobreza urbana es en particular una característica de la Costa, con ciudades de rápido crecimiento poblacional como Guayaquil, Machala, Santo Domingo y Esmeraldas. En cambio, en la Sierra aún predomina la pobreza rural y sus características de pobreza extrema debido a la persistencia de condiciones precarias de producción agrícola y a la falta de infraestructura social adecuada ¹⁵.

15. Ver los cuadros A.3 y A.6 del Apéndice A.1 que indican que aunque la población (urbana) de la Costa contribuye más a la incidencia de la pobreza (P0) en 1995, la pobreza en la Sierra (rural) explica la mayor parte de la brecha y la severidad de la pobreza (P2), concentrando la pobreza extrema.

Tendencias recientes en la pobreza urbana

La información disponible a partir de 1988 en las encuestas de empleo urbano sugiere una tendencia hacia el aumento de la pobreza y de la desigualdad urbana entre 1988 y mediados de los años noventa, es decir en medio del proceso de ajuste estructural y el inicio del período de liberalización. El aumento de la desigualdad urbana se relaciona con la fuerte reducción de los salarios mínimos reales y de los ingresos de trabajadores en el sector informal urbano, por un lado, y, por otro, con el mejoramiento de los salarios de trabajadores con mayor calificación y experiencia.

El cuadro 4 muestra las tendencias en la desigualdad y la pobreza urbana a partir de las encuestas de empleo urbano. Dada la limitada definición de ingresos en estas encuestas (se captan principalmente ingresos primarios de la ocupación y algo de otras fuentes de ingreso, ver Apéndice A.2 y nota 13), hay que suponer que éstas subestiman el ingreso del hogar en un grado significativo. Por lo tanto, también se muestran las tendencias en la pobreza después de haber ajustado los ingresos por el supuesto subregistro usando, en forma diferenciada, los ingresos salariales y no salariales de los sectores no agrícolas reportados en las cuentas nacionales como referencia (ver Apéndice A.2).

Cuadro 4. Cambios en la pobreza por zonas y regiones, 1975 y 1995
(línea de pobreza «alta» y método de consumo)

	Participación en la población (%)		Incidencia pobreza (P0)		Contribución a P0 (%)	
	1975/79	1995	1975/79	1995	1975/79	1995
Nacional	100%	100%	0.783	0.618	100%	100%
Urbana	42%	59%	0.690	0.530	37%	51%
Rural	58%	41%	0.850	0.749	63%	49%
Nacional						
Costa	49%	54%	0.802	0.598	50%	52%
Sierra	50%	42%	0.775	0.639	49%	44%
Oriente	1%	4%	0.380	0.677	1%	4%
Urbana						
Costa	55%	59%	0.750	0.541	59%	60%
Sierra	45%	40%	0.630	0.512	41%	38%
Oriente		1%	..	0.609	..	1%
Rural						
Costa	45%	47%	0.840	0.705	44%	44%
Sierra	53%	46%	0.880	0.804	55%	49%
Oriente	2%	7%	0.380	0.693	1%	7%

Fuente: Ver Apéndice, cuadros A.1 al A.5.

Se observa, tanto en los datos originales como en los ajustados, una clara tendencia hacia un aumento de la pobreza urbana en el período de mayor intensidad de las políticas de estabilización y el inicio del proceso de liberalización económica (1988-1992). A pesar de las políticas de ajuste, la inflación se mantuvo relativamente alta en este período (alrededor de 50% anual) provocando una caída fuerte de los salarios reales. A su vez, la tendencia en el salario real parece tener un impacto fuerte sobre la pobreza. Como lo demuestra el Gráfico 15, la evolución de los salarios medios reales en el sector urbano se enmarca claramente en forma de una «U», con un inicio alto en 1988, su mínimo en 1992, y una recuperación posterior. Los incrementos de los salarios se concentran en el sector formal y son marginales en el sector informal. El gráfico 15 demuestra también que los salarios medios se mueven en forma similar al salario mínimo. Este último funciona en la práctica como base del cálculo en el sector moderno y como punto de referencia para los salarios en el sector informal. A su vez, el gráfico muestra claramente la correlación negativa entre el salario real y la pobreza urbana.

El Cuadro 5 y el Gráfico 16 demuestran también que la incidencia y la severidad de pobreza tienen la misma tendencia, pero que las fluctuaciones son más fuertes para la incidencia de la pobreza, lo que puede significar que el movimiento en el salario real afecta sobre todo a la población con un ingreso alrededor de la línea de pobreza («baja») y que los grupos más pobres dependen en mayor grado de otras fuentes de ingreso, en particular ingresos por cuenta propia, como veremos más adelante.

Cuadro 5. Tendencias recientes en la pobreza urbana, 1988-95

(línea de pobreza baja; método de ingresos con y sin corrección por supuesta subdeclaración)

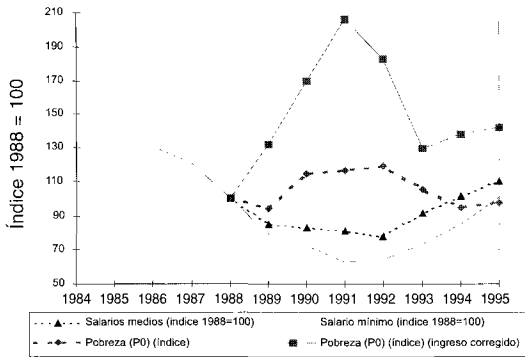
Año	Ingresos sin corregir			Ingresos corregidos			Coeficiente de Gini (ingresos per cápita sin ajustar)
	Incidencia P0 (%)	Brecha P1 (%)	Severidad P2 (%)	Incidencia P0 (%)	Brecha P1 (%)	Severidad P2 (%)	
1988	38.9	15.0	8.2	15.3	5.9	3.4	0.457
1989	36.6	13.6	7.3	20.2	8.1	4.7	0.427
1990	44.6	18.8	11.2	26.0	12.1	7.7	0.453
1991	45.3	18.6	10.4	31.5	14.0	8.2	0.504
1992	46.2	20.4	12.1	28.0	13.7	8.9	0.491
1993	41.0	18.7	11.7	19.8	9.7	6.5	0.516
1994	36.8	14.5	8.2	21.1	9.0	5.4	0.494
1995	37.8	15.3	10.5	21.7	9.5	6.2	0.495

Fuente: INEM/INEC, Encuestas de empleo urbano, 1988-95.

Notas: Para todos los años el mes de referencia de la encuesta es noviembre. Véase el Apéndice A.2 para una nota metodológica acerca de estas encuestas y el método de ajuste de los ingresos (usando las Cuentas Nacionales). Los datos de las encuestas de empleo urbano no son comparables con los de las Encuestas de condiciones de vida utilizadas en los cuadros anteriores por razones metodológicas.

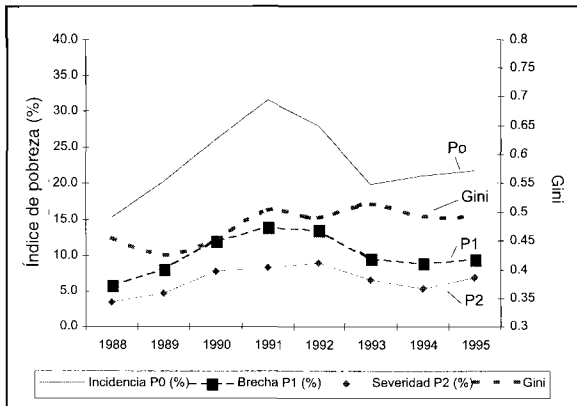
También vale destacar que las fluctuaciones en la incidencia de la pobreza son más fuertes cuando se toma el ingreso corregido (ver la línea superior en el Gráfico 15) y que la correlación con las tendencias en el salario real es menos estrecha. El repunte mayor en la pobreza entre 1988 y 1992 puede reflejar el movimiento hacia una reducción del número de asalariados (ver Cuadro 6) y un mayor número de trabajadores en el sector informal urbano, que resultó como un efecto combinado de la crisis económica y las medidas de ajuste tendientes a una reducción del aparato estatal.

Gráfico 15. Pobreza urbana y salario real (Índice, 1988 = 100)



Después de 1992 se logró controlar mejor la inflación y hubo una serie de ajustes salariales decretados por el gobierno de Sixto Durán, factores que permitieron una recuperación del salario real. Aunque los salarios reales aún estaban por debajo de su nivel alcanzado a inicios de los años ochenta, su recuperación contribuyó a la reducción en los índices de pobreza en 1992-95.

Gráfico 16. Desigualdad social y pobreza urbana
(Índices de pobreza corregidos por subregistro y coeficientes de Gini)



Cuadro 6. Cambios en la estructura de la fuerza de trabajo en el Ecuador: 1974-1995 (%)

	1974	1982	1990	1995
Porcentaje de asalariados en la PEA urbana	67.2	65.7	55.1	53.6
Porcentaje de asalariados en PEA rural	40.1	38.5	33.7	32.2

Fuente: INEC, Censos de población, 1974, 1982 y 1990; INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Ajuste, empleo y distribución de ingresos

La información disponible sólo permite un análisis de las tendencias recientes en el empleo y la desigualdad para el área urbana. Debido al corto período de observación (1988-95), y también a las limitaciones mencionadas de las encuestas de empleo urbano, sólo es posible tomar las tendencias reportadas en esta sección como indicativas de los posibles efectos del proceso de ajuste y liberalización en el empleo y los salarios.

Como ya señalamos en el capítulo 2, la crisis y el ajuste en el Ecuador empujaron a muchos trabajadores hacia el sector informal y el trabajo por cuenta propia. El Cuadro 6 muestra la reducción del número de asalariados en la población económicamente activa total (PEA) a favor de los trabajadores por cuenta propia. Esta tendencia es igualmente visible en las áreas urbanas y rurales, pero ha sido más fuerte en las ciudades durante los 80.

El limitado cambio estructural producido en los años ochenta y noventa también se refleja en una relación relativamente estable entre los salarios reales de los sectores de transables y no-transables. Los salarios relativos del sector transables en áreas urbanas han bajado en un 10% frente a los salarios en el sector no-transables, entre 1988 y 1995 (ver Gráfico 17, escala lado derecho). Esta tendencia es consistente con la apreciación de la tasa de cambio real observada en el mismo período (ver capítulo 2). El Gráfico 17 demuestra, al mismo, tiempo un aumento en la desigualdad de los salarios urbanos (medida con el coeficiente de variación), más pronunciado en el sector de transables.

El aumento de la dispersión entre los salarios urbanos refleja también una tendencia hacia una mayor segmentación del mercado laboral urbano, donde las oportunidades de trabajo tienden a mejorar en ciertas ramas del sector moderno y para la mano de obra calificada. La falta de series de tiempo más largas y datos sectoriales detallados impide decir si estas tendencias son estructurales y en qué medida están relacionadas con el proceso de liberalización económica. Sin embargo, como lo demuestran los gráficos 3.4 y 3.5, observamos un aumento en la brecha entre los salarios medios de los sectores moderno e informal después de 1992, cuando se inicia el proceso de liberalización, así como mayores aumentos en la demanda de

Gráfico 17. Salario real transables/no transables y desigualdad salarial en áreas urbanas, 1988-95
(coeficiente de variación y salario relativo)

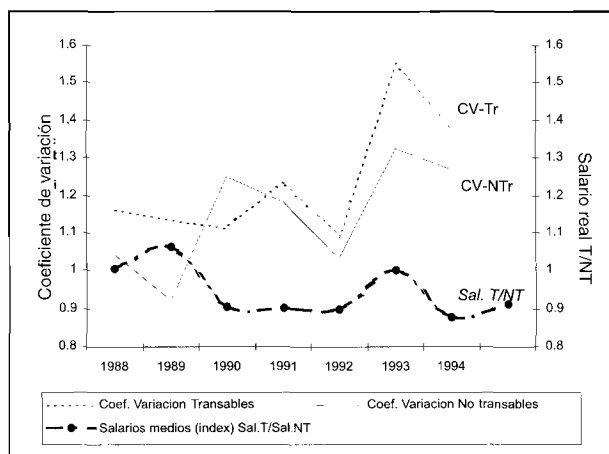
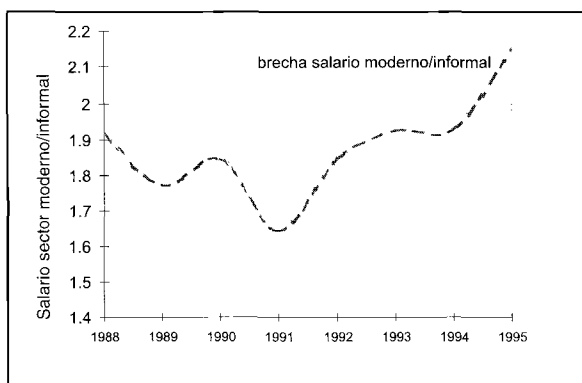


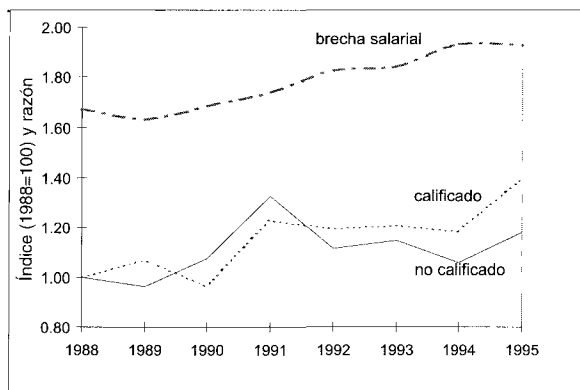
Gráfico 18. Brecha salarial entre sector moderno e informal urbano, 1988-95



mano de obra calificada, con relación a la no calificada. En efecto, la diferencia entre los salarios medios de los trabajadores calificados y no calificados aumenta de 70% en 1991 a casi 100% en 1995 (ver Gráfico 19).

El aumento de la desigualdad en los ingresos primarios también se refleja en una creciente dispersión en los ingresos per cápita de los hogares. El Cuadro 5 muestra un incremento en la concentración del ingreso urbano de aproximadamente 5 ó 6 puntos en el coeficiente de Gini, a partir de 1990, que no ha sido revertido. Al parecer, pueden distinguirse tres momentos: antes de 1990, con el nivel inicial; el de incremento (1990-1992), y una nueva estabilización a partir de 1993, con una concentración mayor. El coeficiente de Gini entre perceptores urbanos fluctúa alrededor de 0,44 para el primer momento, y de 0,50 para

Gráfico 19. Brecha salarial entre trabajadores calificados y no-calificados. Área urbana, 1988-95



Fuente: INEC/INEM, Encuestas de empleo urbano, varios años.

el segundo. El momento de concentración corresponde al periodo de apertura comercial y consolidación del ajuste. La elevada inflación prevaleciente en la segunda mitad de los 80 y hasta 1992 inclusive, así como la caída de los salarios reales mínimos y medios ayudan a explicar el escenario de aumento en la concentración. Habrían influido también otros dos factores relacionados con el proceso de ajuste estructural. El primero es la desigualdad en el nivel de educación de la población, que –como indicamos– se hace más evidente en el momento que la economía se abre a la competencia internacional. El segundo es la respuesta de los hogares urbanos al ajuste, buscando empleo en el sector informal y como trabajadores por cuenta propia. La desigualdad de ingresos es mayor en este segmento heterogéneo del mercado laboral¹⁶ y por lo tanto su expansión explica el aumento en la desigualdad de los ingresos urbanos.

En el sector rural también se observa una reducción del porcentaje de asalariados en la PEA (Cuadro 6), que indicaría que el efecto esperado de incremento de la demanda de mano de obra no calificada como resultado de la expansión de las exportaciones agrícolas no se ha producido en forma significativa, y que el impacto sobre el empleo del desarrollo de nuevos productos no tradicionales, como las flores naturales, ha sido limitado hasta mediados de los años noventa.

16. Los coeficientes de Gini para los ingresos provenientes del trabajo informal son mayores que los de los ingresos primarios y mantienen la misma tendencia creciente. Estos ascendieron de 0.514 en 1988 a 0.543 en 1994, mientras que los Gini para los asalariados subieron entre 0.410 y 0.438 en los mismos años (estimaciones con base en las Encuestas de empleo urbano).

Sin embargo, falta información para analizar en detalle tanto dichas tendencias en el campo, como la evolución de la desigualdad rural. Las tendencias de largo plazo sugieren que pudo producirse una reducción en la desigualdad de los gastos en bienes de consumo entre 1979 y 1995 (Cuadro 2) y la migración rural-urbana podría ser uno de los factores determinantes implícitos. Sin embargo, la información disponible indica poco cambio en la distribución desigual de la tierra— el determinante principal de la desigualdad en la distribución de ingresos y de la pobreza rural (ver Barreiros y otros 1987 y Banco Mundial 1996): en 1994, el coeficiente de Gini de la distribución de la tierra fue de 0,82, frente a 0,86 en 1954 y 0,82 en 1974 ¹⁷.

Determinantes de la pobreza

Los cuadros A.1-8 del Apéndice 1 presentan los perfiles de pobreza basados en las *Encuestas de presupuestos familiares* de 1975 y 1979 y de *Condiciones de vida* de 1995. Para la comparación 1975-95 se utiliza la línea de pobreza «alta» (de Barreiros y otros) con el consumo como medida de bienestar (cuadros A.1 al A.5). Para una indicación de la posible sensibilidad del ordenamiento de la pobreza según sub-grupos socioeconómicos también se presenta el perfil de pobreza para 1995, utilizando la línea de pobreza «baja» de US\$60 por persona por mes y el ingreso como medida del bienestar (cuadros A.6 al A.8). El ordenamiento de individuos, hogares y ocupados según severidad de pobreza no cambia al usar el consumo o los ingresos ajustados por el supuesto subregistro.

Comparando los perfiles de pobreza de los años setenta con los de los noventa se detecta un alto grado de similitud; por tanto, las características socioeconómicas y demográficas que se asocian con la pobreza no se han modificado sustancialmente en las últimas dos décadas.

Se diferencian tres tipos de elementos que inciden sobre la pobreza: los primeros se vinculan con la distribución de activos (tanto físicos, como financieros y de capital humano); los segundos se refieren a ciertas características culturales y demográficas (etnicidad, género); y los últimos se relacionan con los efectos de los principales cambios recientes en el contexto económico y las políticas públicas.

Distribución de activos y «capacidades»

El primer grupo de factores incluye la concentración en el acceso a la tierra y otros recursos productivos, la limitada capacidad de generación de empleo en el sector formal de la economía y las deficiencias en la calidad y acceso a la educación.

17. Estimaciones basadas en los censos agropecuarios de 1954 y 1974 y la Encuesta de condiciones de vida de 1994.

La elevada concentración en la tenencia de la tierra ha limitado históricamente el acceso a este recurso a la población rural, especialmente a los indígenas. La ECV de 1995 no presenta datos muy confiables acerca de la distribución de la tierra, pero existen numerosos estudios que comprueban dicha relación ¹⁸. La concentración de la propiedad de los recursos productivos se ha extendido también al área urbana, siendo comparativamente limitado, en el Ecuador, el desarrollo de empresas medianas y pequeñas. Es conocida también la estructura oligopólica de las principales ramas de la industria y el sector financiero. Factores como el reducido tamaño del mercado doméstico han contribuido a acentuar estas características.

El perfil de pobreza demuestra que la probabilidad de ser pobre aumenta considerablemente en hogares cuyo jefe es trabajador por cuenta propia y/o trabajador agrícola, del comercio o los servicios informales, actividades que se caracterizan por problemas de acceso a tierra, crédito y otro tipo de activos productivos. La reducida capacidad de generación de empleo productivo en el sector moderno de la economía ha constituido un obstáculo serio a la integración de un extenso sector tradicional de subsistencia en el caso ecuatoriano. Como resultado, el subempleo, tanto entre el campesinado pobre como en el sector informal urbano, ha adquirido un carácter masivo y creciente. La adopción de técnicas intensivas en capital durante el auge petrolero, el posterior estancamiento económico y el acelerado cambio tecnológico de los últimos años, en el contexto de apertura comercial, han contribuido a agravar esta situación.

Los límites en el desarrollo del capital humano, principalmente en el caso de la educación, han reducido el potencial redistributivo de este recurso. El perfil de pobreza demuestra que la probabilidad de ser pobre tal vez está más estrechamente relacionada con la falta de acceso a la educación. El mejoramiento de los niveles educacionales durante los últimos décadas indudablemente ha contribuido a la reducción de la pobreza en el Ecuador. Sin embargo, la reducción de la inversión en educación observada a partir de 1982, el estancamiento en la presente década de indicadores como el analfabetismo, la escolaridad y las tasas de asistencia, y la pronunciada declinación en la calidad y pertinencia de la educación, han dificultado tanto la reactivación de la economía como las posibilidades de un crecimiento más equitativo.

Demografía, etnicidad y género

Además del acceso a activos productivos y humanos, la pobreza también se asocia con el tamaño del hogar (aunque la causalidad aquí probablemente

18. Ver por ejemplo, Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos (1987) y Banco Mundial (1996).

es inversa) y con el grupo étnico. La población de habla indígena tiende a ser mucho más afectada por la pobreza que la población no indígena ¹⁹.

Otros factores demográficos y culturales no demuestran relaciones claras con la pobreza. No hay una asociación entre la *edad* del jefe del hogar y la pobreza, y los cuadros del Apéndice A.1 y el Cuadro 7 indican que el *género* del jefe en sí no determina mayor probabilidad de pobreza. En las áreas rurales, en 1995, hogares encabezados por mujeres (*de jure*) tienden a ser menos pobres que los encabezados por un hombre, mientras que la situación se revierte en las zonas urbanas. Hace veinte años no se observaba mucha diferencia en el grado de pobreza según el género del jefe de hogar.

Más importante que el género del jefe del hogar es la participación femenina en la fuerza de trabajo. Hogares con menos perceptores, en particular si el cónyuge no trabaja, tienen mucha mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza. Con más del 80% de los hogares encabezados por hombres, esto dice mucho sobre la relación entre la pobreza y la participación femenina. La tasa de participación femenina es mucho más baja para hogares en condiciones de pobreza que entre los hogares no pobres. La participación femenina en áreas urbanas ha aumentado de 36% en 1988 a 40% en 1995; una tendencia probablemente asociada tanto con mejoras en niveles educacionales como con estrategias de supervivencia de hogares pobres. Sin embargo, se mantienen varios obstáculos para la entrada de mujeres en la fuerza laboral, en particular para los grupos pobres. En áreas urbanas éstos son, aparte de niveles educacionales más bajos de las mujeres, responsabilidad para cuidar los niños y criminalidad ²⁰. En el campo, las altas tasas de analfabetismo y la distancia a lugares de trabajo fuera de la propia finca impiden una mayor integración de las mujeres en el mercado laboral.

19. Según el cuadro A.3, en 1995 la incidencia de la pobreza (nacional, línea "alta") entre la población indígena fue del 83%, frente al 61% en la población no-indígena. La Encuesta de condiciones de vida define a los hogares como indígenas de acuerdo al idioma hablado, cuando se incluye un idioma nativo (quechua o shuar) sólo o combinado con el castellano. Según esta encuesta, sólo el 4% de la población nacional (y 9% de la población rural) se identifica como indígena. Esto es -según muchos observadores- una subestimación de la población indígena real, y posiblemente se debe a la forma de preguntar por etnicidad en la encuesta. Las encuestas de los años setenta no preguntaron por idioma o etnicidad.

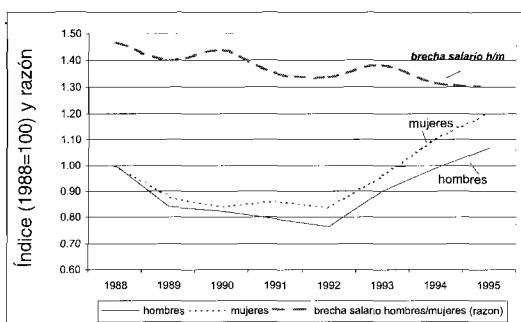
20. Robos y asaltos en buses y en la calle constituyeron entre las mujeres en Guayaquil (la ciudad más grande del país) un motivo importante para dejar su trabajo o no buscarlo (ver Moser 1996).

Cuadro 7. Incidencia de la pobreza según género del jefe del hogar, 1975/9 y 1995
(línea de pobreza «alta»; método: consumo)

	Participación en la población (%)		Incidencia pobreza (P0)		Contribución a P0 (%)	
	1975/79	1995	1975/79	1995	1975/79	1995
Área urbana	100%	100%	0.690	0.530	100%	100%
Hombres	87%	82%	0.690	0.517	87%	80%
Mujeres	13%	18%	0.700	0.595	13%	20%
Área rural	100%	100%	0.850	0.749	100%	100%
Hombres	89%	90%	0.850	0.759	89%	91%
Mujeres	11%	10%	0.850	0.659	11%	9%

Fuente: Apéndice Cuadros A.1 al A.3.

Gráfico 20. Brecha salarial entre ocupados según género. Área urbana, 1988-95



Fuente: INEC/INEM, Encuestas de empleo urbano, varios años.

Los datos de las encuestas de empleo urbano confirman que los hogares cuyo jefe es mujer tienden a ser más afectados por condiciones de pobreza, e indican además que la incidencia y la severidad de la pobreza han aumentado más entre este grupo de hogares entre 1988 y 1994²¹. Esto indica la mayor dificultad de hogares encabezados por mujeres para responder a las nuevas demandas del sistema económico. Donde las mujeres lograron conseguir mayores niveles de educación se aumentó más la participación laboral y también se recibió algo del beneficio de la reducción en la diferencia en el pago promedio entre hombres y mujeres en el mercado laboral urbano (ver Gráfico 20).

21. Tomando los ingresos sin ajustar por posible subregistro, las encuestas de empleo urbano demuestran un aumento de 10 puntos en la incidencia de la pobreza, entre 1988 y 1994, entre los hogares encabezados por una mujer, mientras que para hombres el aumento fue de 3 puntos.

Efectos de los cambios macroeconómicos recientes

La liberalización comercial adoptada al comenzar la presente década no da hasta 1994 señales indudables de haber originado un aumento de la pobreza, aunque sí habría incidido sobre una mayor concentración del ingreso urbano. Este último resultado estaría relacionado con los problemas de educación antes anotados ante la nueva situación de competencia internacional abierta a un sector tradicionalmente protegido. La simultánea reducción del sector público ha agravado esta situación. Más importante podría ser el escaso dinamismo de la economía ecuatoriana que muestra tasas de crecimiento inferiores al 3% en promedio en el período de 1992 a 1996. Igualmente, la inestabilidad política, y la volatilidad originada en la frecuente aparición de «shocks» externos, han creado un clima de incertidumbre para los inversionistas, particularmente en 1995 y 1996, que se ha manifestado en un bajo crecimiento.

En la medida que estos problemas se resuelvan, el cambio en la estructura productiva en favor de los bienes transables, y en particular el crecimiento de exportaciones de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, y de otros bienes intensivos en mano de obra, podría potencialmente revertir los efectos adversos mencionados. Este resultado positivo no ha sido observado con claridad hasta el momento, pese a que algunas de las actividades de exportación, como las de banano y flores, son intensivas en su demanda de mano de obra no calificada y han crecido notablemente. Sin embargo, también es posible que las nuevas actividades de exportación en su conjunto tengan un efecto menor del esperado sobre el empleo, como resultado de la creciente adopción de tecnologías de punta y de innovaciones tecnológicas que ahorran fuerza de trabajo. En el caso de la agricultura, debe añadirse que con frecuencia estas actividades desplazan a una producción tradicional que es más intensiva en su demanda de empleo, con un resultado neto menos positivo.

El virtual estancamiento en el ingreso por habitante observado a partir de 1982 ha limitado las posibilidades de reducción de la pobreza. La experiencia ecuatoriana durante el auge petrolero, y otros casos similares, muestran, sin embargo, que el crecimiento por sí solo no necesariamente implica un cambio positivo en la generación de empleo productivo, y en la consiguiente reducción de la pobreza. Es necesario el concurso de otros factores para mejorar la capacidad redistributiva del crecimiento.

Las mejoras en los niveles educacionales de la población probablemente han aportado a la reducción de la pobreza lograda entre 1975 y 1995. Sin embargo, como se ha mencionado, la educación contribuye a la superación de la pobreza, particularmente cuando hay condiciones adecuadas, tanto en

la demanda de empleo calificado, como en su remuneración. Con frecuencia, la evolución reciente de estos factores no ha sido la deseable, particularmente por el efecto negativo de la reducción del sector público.

Por último, hemos señalado la migración como un posible mecanismo para escapar de la pobreza rural. Las tendencias en la pobreza y en el mercado laboral urbanos demuestran que esta ruta de escape se ha vuelto cada vez más difícil. Sin mejoras en la eficiencia del sistema educativo, la reducción de la criminalidad en las ciudades, y una mayor generación de empleos productivos en los sectores no tradicionales, la migración rural-urbana más bien se convertirá en un factor favorable al aumento del problema de la pobreza.

GASTO SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES

De acuerdo a un estudio reciente de CEPAL, el Ecuador se ubica entre los países con un gasto social medio en América Latina, y en el caso particular de salud, se encuentra en el grupo de gasto bajo. El gasto social per cápita en el Ecuador se ubica como comparable o inferior al promedio latinoamericano, y su evolución a partir de 1980 ha sido desfavorable con relación a la media de la región. El país ha experimentado una declinación de su gasto en educación más pronunciada que la de la región, y en el caso de salud, el contraste es notable. En general, mientras en América Latina la declinación del gasto social a mediados y fines de los años 80 ha sido compensada, al menos en gran parte, por una recuperación en los años 90, en el Ecuador las tendencias recientes a la recuperación son débiles.

Un análisis más detallado de la experiencia ecuatoriana muestra que el gasto público en educación, salud, y otros componentes del desarrollo social, que mantuvo un perfil modesto antes de 1970, ascendió fuertemente durante los años del «boom» petrolero, conduciendo a una mejora significativa en la satisfacción de las necesidades básicas, cuyos efectos se prolongaron posteriormente. Entre 1982 y 1991, por el contrario, se produce un considerable deterioro. En el caso de la educación, la caída fue del 5,1% del PIB en 1982 al 2,6% en 1992. En los últimos años se encuentra una recuperación que logra compensar sólo parcialmente el descenso previo. Este repunte es considerable en salud, pero menos dinámico en educación. En este último caso, el gasto convalece al 3.5% del PIB en 1994 y al 4,6% en 1995.

Las tres etapas en la evolución del gasto social en el Ecuador se pueden diferenciar en el Cuadro 8. La primera, correspondiente al «boom» petrolero, presenta un ascenso rápido y consistente en todos los rubros del gasto social. Como resultado, en un intervalo de 8 años, los niveles de gasto en educación, salud y seguridad social casi se duplican. Las reformas institucionales, la

expansión de la cobertura de los servicios básicos y la mejora de su calidad, permitieron un efectivo ascenso en las condiciones sociales, que se tradujo en los mencionados avances en la escolaridad y la esperanza de vida, y en la declinación de la mortalidad infantil y el analfabetismo. Estos resultados beneficiaron también a las áreas rurales, aunque se mantuvo un pronunciado sesgo urbano en todas las políticas sociales.

Cuadro 8. Tasas anuales de crecimiento del gasto social per cápita, en sucres: 1973-1995

	1973-81	1981-91	1991-95
Educación	6.9	-5.7	3.3
Salud	8.7	-3.2	10.2
Gasto social total	7.2	-4.2	9.2

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas nacionales (varios números)

Nota: Las tasas han sido calculadas con regresiones exponenciales, partiendo de datos en sucres de 1975. El gasto social total incluye educación, salud, seguridad social, vivienda, recreación y cultura.

El enfoque de las políticas educativas en los años 70 enfatizó la ampliación de la cobertura, priorizando la reducción rápida del analfabetismo y la generalización de acceso a la instrucción primaria. Se prestó poca atención a la calidad de la educación y a la pertinencia de sus contenidos y métodos. En la medida que se enfatizó en la universalidad de los servicios, su focalización y eficiencia respecto a los grupos más pobres no fueron atendidos adecuadamente.

En la segunda fase (1981-91), la crisis económica, la deuda externa, y las políticas de austeridad afectaron fuertemente al gasto social, y en particular a la educación. Si bien algunos indicadores de resultado continuaron mejorando, su evolución obedeció a los efectos positivos del desarrollo institucional alcanzado en la fase anterior. A pesar de la declinación pronunciada del gasto social, no se encuentra una reducción significativa en la cobertura de los servicios básicos; por el contrario, en algunos campos importantes, como las vacunaciones y la instrucción primaria, se produjo una expansión. En consecuencia, se puede suponer que la reducción en el gasto social afectó principalmente a las remuneraciones de los empleados públicos por una parte, y a la inversión por otra. La marcada caída de los salarios reales durante esta etapa confirma esta hipótesis. Ante este descenso y la obsolescencia de los equipos, el deterioro de los servicios sociales se reflejó principalmente en términos de su calidad. Existen evidencias en este sentido en las áreas de educación, salud y seguridad social.

La tercera fase de recuperación del gasto social en los años 90, comprende un modesto restablecimiento en educación y una mejora

Cuadro 9. Indicadores de educación: 1982-1995

	1982	1990	1995
Tasa de Analfabetismo mayores de 14 años (%)			
Urbana	6.0	5.7	6.0
Rural	27.7	21.0	17.9
Nacional	16.2	11.7	10.5
Años de escolaridad mayores de 23 años			
Urbana	7.1	8.5	8.7
Rural	2.9	3.9	4.3
Nacional	5.1	6.7	7.1
Tasas netas de asistencia (%)			
Primaria			
Urbana	67.2	93.3	90.2
Rural	57.9	84.7	87.7
Nacional	62.1	89.3	89.0
Secundaria			
Urbana	42.5	59.0	64.7
Rural	15.1	23.3	22.9
Nacional	28.8	43.6	49.6
Superior			
Urbana	11.1	15.9	14.9
Rural	1.5	3.0	2.6
Nacional	7.0	11.1	10.3

Fuentes: INEC, Censo de población de 1990; STFS, El desarrollo social en el Ecuador. Quito: STFS, 1997.

pronunciada en salud. El gasto social total experimenta también un ascenso importante, consecuencia de la recuperación en la seguridad social. El repunte obedece a varios factores, como la mayor estabilidad macroeconómica, la reforma impositiva, y la modesta recuperación del crecimiento económico –que reducen las presiones sobre el gasto fiscal–, la recuperación de los salarios reales y algunos proyectos de gran alcance iniciados en educación y salud con financiamiento internacional.

En esta tercera fase se evidencia también un rezago en los indicadores de resultado, como puede observarse en el Cuadro 9 (así como el Cuadro A.9 del Apéndice A.1). Pese a la recuperación del gasto social, la evolución del analfabetismo y la escolaridad muestra una situación cercana al estancamiento, mientras que las tasas de escolaridad a nivel universitario declinan. Se encuentra, además, evidencia de un deterioro en la calidad y cobertura de algunos servicios básicos de salud y educación, y el repunte de algunas enfermedades infecto-contagiosas, como el cólera, el dengue y la tuberculosis, además de la expansión del SIDA. El análisis combinado de las tres fases sugiere que los indicadores de resultado reflejan con considerable rezago la evolución de las políticas sociales.

La reducción en el tamaño del Estado no ha sido acompañada, hasta el momento, de un cambio hacia la mayor funcionalidad de los servicios públicos sociales. Los recortes presupuestarios, dominados por necesidades de corto plazo, no se han regido por criterios vinculados con la eficiencia y eficacia del gasto, ni han dado resultados considerables los esfuerzos hacia una mejor focalización del gasto social. De la misma forma, los esfuerzos de descentralización, desconcentración y mayor participación de la sociedad civil se encuentran en un estado apenas inicial. La situación de la educación pública es particularmente crítica. Como resultado de los cortes presupuestarios, casi la totalidad del gasto público se destina a remuneraciones y otros componentes de consumo. Las bajas inversiones han conducido a un pronunciado deterioro. Los contenidos, métodos y procedimientos organizativos de la educación en el país son obsoletos e inadecuados. A la declinante calidad se suma la falta de una profunda reforma curricular y organizativa de la instrucción pública, pese a algunos esfuerzos realizados. La crisis es particularmente severa en el caso de la educación superior y las actividades de investigación. Como resultado, la formación de capital humano en el Ecuador presenta deficiencias de fondo, sin que los esfuerzos por mejorarla hayan conducido a resultados perceptibles a escala nacional.

Las políticas centradas en la expansión de la cobertura, que se mantuvieron hasta los años 80, alcanzaron en buena medida sus metas. En 1990 el analfabetismo se redujo al 11,7% de la población mayor de 15 años, y la tasa neta de asistencia a la primaria llegaba al 86%. Sin embargo, persisten pronunciadas diferencias sociales, aun en estos indicadores, en perjuicio de las áreas rurales, de los indígenas y también de las mujeres. En el año mencionado la tasa de analfabetismo de las mujeres en el campo llegaba al 25,6%, y en el campo la cobertura de la instrucción primaria llegaba a solo el 81%.

Los estudios realizados en el Ecuador desde los años 70 hasta la actualidad coinciden en señalar que la focalización de los servicios sociales es muy limitada y que la distribución social de sus beneficios es desigual (Vos, 1988; Banco Mundial, 1996; Younger y otros, 1997). Los esfuerzos hacia la reforma del Estado y hacia una mejora en la eficiencia de las políticas sociales han sido débiles y han producido pocos resultados.

En síntesis, la reforma en las políticas sociales –dirigida hacia una focalización adecuada, como hacia la mejora en la eficiencia y eficacia, la programación por resultados, la descentralización y mayor participación, y el fortalecimiento institucional– se encuentra todavía en la agenda en el Ecuador.

CRECIMIENTO Y POBREZA

Realizar una proyección del comportamiento de la economía ecuatoriana para los próximos 5 años entraña un riesgo elevado, dada la volatilidad que muestra la evolución de la economía, no sólo por razones endógenas, sino también por causas externas que tienen que ver con los frecuentes choques que golpean al Ecuador, así como por la crónica inestabilidad política enraizada en los últimos años. Una proyección para diez años no pasaría de ser un mero ejercicio académico.

A pesar de los riesgos anotados, en este capítulo se presenta una discusión del efecto que podría tener sobre el nivel de pobreza en el Ecuador una trayectoria pasiva de la economía, es decir, una situación en la que no se alcance una mayor estabilidad macroeconómica (inflación de entre 25% y 30%), no se adopten reformas estructurales adicionales importantes, y tampoco se logren consensos para mejorar la gobernabilidad del país.

Suponiendo que tanto las políticas macroeconómicas como las condiciones del mercado internacional (en particular los términos de intercambio y sobre todo el precio del petróleo, las tasas de interés y las condiciones de pago de la deuda) evolucionen favorablemente en el futuro próximo y permitan mantener las recientes tasas de crecimiento de manera estable, las perspectivas para una reducción de la pobreza dependerán principalmente de dos factores: la capacidad redistributiva del crecimiento económico y las políticas sociales.

Como se dijo, proyectar el crecimiento económico hacia el futuro es difícil. El ejercicio de extrapolar la trayectoria de los años recientes define un escenario poco optimista. Suponiendo un crecimiento del PIB per cápita de 1% anual entre 1995 y 2000, ligeramente superior al logro en la primera mitad de la década, y sin otros cambios que podrían afectar la distribución del ingreso, la incidencia de la pobreza a escala nacional se reducirá en apenas 2 puntos (a 31% de la población total) al entrar el nuevo siglo. En términos absolutos, el número de personas por debajo de la línea de pobreza se estabilizaría alrededor de 3,5 millones de ecuatorianos. Estos cálculos se realizan a partir de las cifras expuestas en el Cuadro 2 en el capítulo 3, con base en la *Encuesta de condiciones de vida* de 1995. En un escenario más optimista, proyectando una tasa de crecimiento del PIB per cápita del 3% anual (similar al promedio de las dos décadas antes de la crisis de los años ochenta), se podría reducir la incidencia de la pobreza en 5 puntos, y en términos absolutos el número de pobres se reduciría en apenas 100.000 personas.

Sin embargo, si también extrapolamos la tendencia hacia una mayor desigualdad observada desde fines de los años ochenta (suponiendo un

aumento del coeficiente de Gini del 1%), con una tasa de crecimiento del ingreso promedio de 1%, toda la reducción de la pobreza se eliminaría, llegando a una incidencia de la pobreza de 34% en el año 2000, mientras que en el escenario de un crecimiento con 3% anual y la misma tendencia en la desigualdad, la pobreza afectaría a 31% de la población en 2000²². Este último resultado es similar al de la situación que produciría un crecimiento de 1% sin cambios en la desigualdad. Esto sugiere que un aumento del 1% en el grado de desigualdad eliminaría el efecto de reducción de pobreza de un 2% de crecimiento del ingreso promedio. Sobre todo la pobreza urbana es muy sensible a las tendencias en la desigualdad. Allí la pobreza aumentaría al 20% (desde 17%) en el año 2000, si el crecimiento del 1% anual no es equitativo.

Como se ha sugerido en los capítulos anteriores, el crecimiento potencial de la economía ecuatoriana debe ser mayor que la proyección del 3,5% (el equivalente de una tasa de 1% del ingreso per cápita), pero creemos que para ello se requiere una mayor transformación estructural, mayor estabilidad macroeconómica y política, y reformas más profundas que conduzcan a una

22. Estas estimaciones se basan en los parámetros de la Curva Beta-Lorenz, estimada a partir de los datos de la Encuesta de condiciones de vida de 1995. Usando la línea de US\$ 60 mensuales por persona en precios de paridad comparativa internacional (PPP) de 1985 y el método de ingresos, se estima la incidencia de la pobreza en 1995 en 33% (nacional), 17% (urbana) y 55% (rural), respectivamente (ver Cuadro 3.2). Las elasticidades para cambios en la incidencia de la pobreza (P₀), la brecha de la pobreza (P₁), y la severidad de la pobreza (P₂), estimadas a partir de la curva Beta-Lorenz son, respectivamente, las siguientes:

Elasticidad con respecto a:

		Cambio en ingreso medio	Cambio en coeficiente Gini (desigualdad)
Nacional	P ₀	-1.03	1.69
	P ₁	-1.10	4.44
	P ₂	-1.07	7.02
Urbana	P ₀	-1.70	4.40
	P ₁	-1.80	8.20
	P ₂	-1.70	11.50
Rural	P ₀	-0.77	0.22
	P ₁	-0.89	1.54
	P ₂	-0.93	2.84

Impacto sobre la incidencia de la pobreza en dos escenarios: A) un crecimiento anual de 1% del ingreso per cápita entre 1995-2000; y B) crecimiento de 3% per cápita:

		A. Crecimiento 1% anual			B. Crecimiento 3% anual		
		Sin cambio desigualdad	Aumento desigualdad (Gini = +1%)		Sin cambio desigualdad	Aumento desigualdad (Gini = +1%)	
			1995	2000(1)		2000(2)	1995	2000(1)	2000(2)
Nacional	P ₀	33%	31%	34%	33%	28%	31%
Urbana	P ₀	17%	16%	20%	17%	13%	20%
Rural	P ₀	55%	53%	54%	55%	49%	50%

mayor redistribución de los activos productivos claves para mejorar las condiciones de vida de los más pobres, tales como crédito, tierra y capital humano (educación). Las proyecciones del crecimiento y las tendencias en la pobreza han indicado que sin este tipo de medidas de redistribución y reestructuración, es difícil pensar que el país pueda lograr una reducción sustancial en la pobreza en el mediano plazo.

Entre las actividades económicas de mayor expansión en los últimos años, con perspectivas de consolidación y continuidad, se destacan las exportaciones de banano y camarón entre los productos tradicionales, de flores naturales entre los bienes agrícolas, y otros productos del mar, lo mismo que de manufacturas metálicas dirigidas al mercado andino entre los bienes elaborados no tradicionales. Entre ellas, el banano, la pesca y las flores presentan funciones de producción intensivas en la demanda de mano de obra no calificada y podrían generar posibilidades de expansión del empleo productivo. Los casos restantes y otros similares, con las tecnologías empleadas en la actualidad, requieren una mayor calificación en su demanda de trabajo, y en su conjunto son menos intensivas en mano de obra, sobre todo en el caso del petróleo. Suponiendo la continuidad de las tendencias actuales en el sector externo, podría esperarse, entonces, únicamente una limitada expansión en la demanda de fuerza de trabajo no calificada, mientras que pueden incrementarse los requerimientos de empleo con altos niveles de instrucción.

Entre las actividades económicas que podrían ser más afectadas por los cambios estructurales y las políticas económicas y sociales implementadas, sobresalen la mediana y pequeña industria dirigida al mercado interno (aunque hasta 1994 tales efectos fueron pequeños ²³), y los pequeños productores agrícolas y campesinos que no tienen acceso a la tecnología, tierra fértil, capital y oportunidades de mercado para transformar su producción. Ambos sectores presentan un perfil intensivo en el empleo de fuerza de trabajo no calificada, y de no revertirse las tendencias actuales, el impacto de su contracción o estancamiento será negativo sobre las condiciones sociales.

Es importante, entonces, implementar políticas que permitan la integración exitosa de los productores pequeños y medianos al mercado bajo sus nuevas condiciones de competitividad. Entre ellas pueden incluirse una reforma en el sector agrícola que facilite el mejor acceso de estos grupos a tierras fértiles (aunque su viabilidad política es difícil en los noventa),

23. Ver Roberts, Jácome y Wambeke (1997).

crédito, asistencia técnica y capacitación laboral, mejoras en infraestructura (sistemas de riego, caminos vecinales, etc.), e investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, nuevas semillas y variedades, entre otras. El mismo tipo de ingredientes, como un mayor acceso al crédito, asistencia técnica y capacitación laboral, y mejoras en infraestructura, debería ir en apoyo de las pequeñas y medianas empresas en la industria y el sector de servicios para mejorar de la productividad y obtener una mayor intensidad en el uso de mano de obra.

En el campo de las políticas sociales, es indispensable una recuperación en la inversión en capital humano, que requiere a su vez de un fortalecimiento de la actual estructura tributaria. La expansión del gasto en educación debe ser acompañada por una reforma educativa que mejore la calidad y pertinencia de los contenidos curriculares. Esta tarea requiere superar problemas institucionales y políticos que se muestran crónicos en el Ecuador en los últimos años, que son los que han impedido reformas que ya se han iniciado en otros países de la región. En todo caso, existe evidencia acerca de los beneficios del gasto en educación, en el sentido de que, por cada año de aumento del nivel de educación de la fuerza de trabajo, se acelera el crecimiento de la economía en un porcentaje determinado. Por cierto, este efecto se consigue luego de un período de maduración.

Una alternativa para aumentar el gasto público social es la de aplicar operaciones de reducción de la deuda comercial. El elevado saldo de la deuda con relación al PIB en el caso del Ecuador es un claro limitante de las disponibilidades de recursos para apoyar el crecimiento y el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos. Considerando la deuda total del sector público no financiero, el servicio de esta deuda alcanza en los últimos años alrededor de 4,5% del PIB anual. Una estrategia complementaria es utilizar una parte de los recursos provenientes de las privatizaciones que se han iniciado, para recomprar la deuda externa comercial a precios de mercado (esto es, por debajo de su valor nominal)

Además de las acciones recomendadas, si la sociedad ecuatoriana consigue ponerse de acuerdo sobre ciertos principios básicos que permitan mejorar la gobernabilidad del país, y con ello, elevar los rendimientos de las políticas económicas, y realizar reformas estructurales adoptadas en otros países de América Latina, se podría acelerar el crecimiento de la economía a tasas superiores a 5% anual en el futuro inmediato (o sea, alrededor del 3% de crecimiento por habitante). Este nivel de crecimiento es por cierto inferior al promedio del período del «boom» del petróleo, pero podría ser alcanzable dada la abundancia de recursos naturales con que cuenta la economía ecuatoriana, y porque hay indicios de que la economía viene trabajando por

debajo del nivel potencial de producción. Sin embargo, como demuestran las proyecciones, aún con una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 3% anual sostenido durante las próximas tres décadas, no se logrará eliminar la pobreza si no hay al mismo tiempo efectos redistributivos dinámicos.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. 1996. *Ecuador Poverty Report*. Washington D.C.: World Bank.
- Barreiros, Lidia, Arend Kouwenaar, Rudolf Teekens y Rob Vos. 1987. *Ecuador: Teoría y diseño para la satisfacción de las necesidades básicas*. Santiago: ISS-PREALC.
- Cominetti, Rosella y Gonzalo Ruiz. 1996. *Evolución del gasto público social en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago: CEPAL.
- Jácome, Luis. 1989. «Enfermedad holandesa: Impacto macroeconómico y crecimiento de la economía ecuatoriana entre 1972 y 1980». Quito: CORDES (mimeo).
- Jácome, Luis. 1994. «La experiencia de estabilización en el Ecuador», *Apunte Técnico* No 28, CORDES.
- Larrea, Carlos. 1992. «The Mirage of Development: Oil, Employment, and Poverty in Ecuador (1972-1980)». Ph.D. Dissertation, York University, North York, Ontario.
- Mejía, José Antonio y Rob Vos. 1997. *Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory 1980-95*, INDES Working Paper I-4. Washington DC: BID
- STFS. 1997. *El desarrollo social en el Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.
- STFS-UNICEF. 1996. *Los niños del Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social/UNICEF.
- Moser, Caroline. 1996. «Urban poverty: How do households adjust?». Working Paper 3, en: Banco Mundial, *Ecuador Poverty Report*. Washington D.C.: World Bank, pp. 111-140.
- Roberts, S., L. Jácome y C. Wambeke. 1997. «Impact Devaluation of World Bank Credit Programs to Small-Scale Enterprises in Ecuador». Quito: CORDES (mimeo).
- Younger, Stephen, Mauricio Villafuerte y Lily Jara. 1997. «Incidencia del gasto público y funciones de demanda en el Ecuador». Quito: FLACSO.
- Vos, Rob. 1987. *Industrialización, empleo y necesidades básicas en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Vos, Rob. 1988. «Government policies, inequality and basic needs», en: Teekens, Rudolf, Lídea Barreiros, Arend Kouwenaar and Rob Vos, *Theory and Policy Design for Basic Needs Planning. The Case of Ecuador*. Aldershot: Gower.

Vos, Rob. 1989. «Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization», en: Fitzgerald, E.V.K. y Rob Vos, *Financing Economic Development. A Structural Approach to Monetary Policy*. Aldershot: Gower, pp. 187-222.

APÉNDICE A.1. PERFILES DE POBREZA. ECUADOR: 1975, 1979 Y 1995

Cuadro A.1. Ecuador - Perfil de pobreza. Área urbana, 1975

	Línea de pobreza de Barreiros y otros (1987) 1,067 (sucres de 1975, mes)				Participación en población total (%) (Urbana)
	Pobreza (consumo)		Contribución		
	P ₀ (%)	P ₁ (%)	P ₀ (%)	P ₁ (%)	
Total (individuos)	69.0	31.0	100.0	100.0	100.0
<i>Región</i>					
Costa	75.0	28.0	59.3	50.2	55.0
Sierra	63.0	34.0	40.7	49.8	45.0
Oriente	..	..	..	..	..
Área					
Rural	...	...	...	...	...
Urbano	69.0	31.0	100.0	100.0	100.0
Tamaño del hogar					
1-4	46.0	16.0	15.2	11.7	23.0
5-6	65.0	27.0	26.2	24.1	28.0
7 o más	83.0	41.0	58.6	64.1	49.0
Género del jefe del hogar					
Hombre	69.0	31.0	86.8	87.0	87.0
Mujer	70.0	31.0	13.2	13.0	13.0
Grupo de edad del jefe del hogar					
<=29	67.0	28.0	12.5	11.7	13.0
30-39	72.0	33.0	25.9	26.6	25.0
40-49	72.0	33.0	31.1	31.9	30.0
50-59	67.0	29.0	18.3	17.7	19.0
>=60	65.0	29.0	12.2	12.1	13.0
Nivel educacional del jefe del hogar					
Ninguno	92.0	56.0	8.0	10.8	6.0
Primaria	82.0	38.0	71.2	73.4	60.0
Secundaria	51.0	18.0	19.2	15.1	26.0
Superior	14.0	3.0	1.6	0.8	8.0
Categoría ocupacional del jefe del hogar					
Obrero/asalariado	69.0	31.0	51.4	51.5	52.0
Patrono	39.0	11.0	0.6	0.4	1.0
Cuenta propia	74.0	34.0	41.4	42.3	39.0
Desempleados	58.0	23.0	6.7	5.9	8.0
Rama actividad del jefe del hogar					
Agricultura	85.0	48.0	10.7	13.4	9.0
Minería/manufactura	77.3	34.1	21.6	21.1	20.0
Electricidad/construcción	79.4	38.4	10.0	10.7	9.0
Comercio/transporte	68.6	30.7	27.8	27.6	29.0
Servicios financieros	34.0	11.0	1.4	1.0	3.0
Otros servicios	61.8	25.6	28.5	26.2	33.0

Fuente: Barreiros y otros (1987) basado en INEC, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, Área urbana 1975. Estimaciones de pobreza según línea de pobreza «alta» y consumo per cápita. P₀ = incidencia de la pobreza; P₁ = brecha de la pobreza; P₂ = severidad de la pobreza. Contribución a la pobreza refiere a la contribución de los pobres en cada subgrupo en la pobreza total.

Cuadro A.2. Ecuador - Perfil de pobreza. Área rural, 1979 (consumo)

	Línea de pobreza de Barreiros y otros (1987) 1,242 (sucres de 1979, mes)				Participación en población total (%) (rural)
	Pobreza (consumo)		Contribución		
	P ₀ (%)	P ₁ (%)	P ₀ (%)	P ₁ (%)	
Total (individuos)	85.0	46.0	100.0	100.0	100.0
Región					
Costa	84.0	41.0	44.4	40.3	45.0
Sierra	88.0	51.0	54.7	59.1	53.0
Oriente	38.0	14.0	0.9	0.6	2.0
Área					
Rural	85.0	46.0	100.0	100.0	100.0
Urbano					
Tamaño del hogar					
1-4	72.0	35.0	18.7	16.8	22.0
5-6	84.0	45.0	27.7	27.5	28.0
7 o más	91.0	51.0	53.6	55.7	50.0
Género del jefe del hogar					
Hombre	85.0	45.0	89.0	88.6	89.0
Mujer	85.0	47.0	11.0	11.4	11.0
Grupo de edad del jefe del hogar					
<=29	83.0	43.0	9.9	9.5	10.0
30-39	86.0	48.0	26.6	27.7	26.0
40-49	86.0	46.0	27.7	27.6	27.0
50-59	83.0	43.0	17.8	17.2	18.0
>=60	84.0	45.0	18.0	18.0	18.0
Nivel educacional del jefe del hogar					
Ninguno	92.0	54.0	36.9	40.6	34.0
Primaria	83.0	42.0	61.8	58.6	63.0
Secundaria	44.0	15.0	1.0	0.7	2.0
Superior	23.0	7.0	0.3	0.2	1.0
Categoría ocupacional del jefe del hogar					
Obrero/asalariado	82.0	49.0	42.7	48.3	44.0
Patrono	47.0	17.0	1.1	0.8	2.0
Cuenta propia	90.0	43.0	52.2	47.2	49.0
Desempleados	84.0	42.0	4.0	3.8	4.0
Rama actividad del jefe del hogar					
Agricultura	88.0	49.0	68.7	71.4	67.0
Minería/manufactura	84.1	44.7	8.8	8.7	9.0
Electricidad/construcción	88.1	44.0	7.2	6.7	7.0
Comercio/transporte	68.2	28.6	7.2	5.6	9.0
Servicios financieros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros servicios	77.7	38.9	8.1	7.6	9.0

Fuente: Barreiros y otros (1987) basado en INEC, Encuesta de presupuestos familiares, Área rural 1979. Estimaciones de pobreza según línea de pobreza "alta" y consumo per cápita. P₀ = incidencia de la pobreza; P₁ = brecha de la pobreza; P₂ = severidad de la pobreza. Contribución a la pobreza refiere a la contribución de los pobres en cada subgrupo en la pobreza total.

Cuadro A.3. Ecuador - Perfil de pobreza. Nacional, 1995 (línea de pobreza alta; consumo)

	Línea de pobreza de Barreiros y otros 223,364 Urbana 169,006 Rural (sucres de 1995, mes)						Participación en población total (%) (Nacional)
	Pobreza (consumo)			Contribución (%)			
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	
Total (individuos)	61.8	25.8	13.7	100.0	100.0	100.0	100.0
Región							
Costa	59.8	23.3	11.6	52.3	48.9	45.6	54.1
Sierra	63.9	28.8	16.5	43.8	47.4	50.8	42.4
Oriente	67.7	26.6	13.6	3.9	3.7	3.5	3.6
Área							
Rural	74.9	34.2	19.2	49.3	54.0	56.9	40.7
Urbano	53.0	20.0	10.0	50.7	46.0	43.1	59.3
Tamaño del hogar							
1-4	40.3	13.4	6.0	21.6	17.2	14.6	33.0
5-6	61.5	23.4	11.6	34.4	31.4	29.2	34.5
7 o más	83.9	40.8	23.7	44.1	51.4	56.2	32.5
Género del jefe del hogar							
Hombre	62.0	25.6	13.6	85.6	84.9	84.4	85.4
Mujer	61.3	26.7	14.6	14.4	15.1	15.6	14.6
Grupo de edad del jefe del hogar							
<=29	58.5	22.3	10.8	11.4	10.5	9.5	12.1
30-39	57.1	23.9	12.9	23.8	23.9	24.3	25.8
40-49	63.5	26.3	14.1	28.3	28.1	28.3	27.5
50-59	67.2	29.5	16.2	19.4	20.5	21.1	17.9
>=60	63.0	26.2	13.8	17.0	17.0	16.8	16.7
Nivel educacional del jefe del hogar							
Ninguno	84.8	42.3	24.9	13.8	16.5	18.3	10.1
Primaria	72.7	31.5	17.1	64.3	66.9	68.2	54.8
Secundaria	47.7	15.6	6.9	17.9	14.1	11.7	23.3
Superior	20.8	5.5	2.2	4.0	2.5	1.9	11.8
Idioma/etnicidad del jefe del hogar							
No-indígena	60.9	25.0	13.2	94.1	92.9	91.8	95.6
Indígena	82.7	41.3	25.2	5.9	7.1	8.2	4.4
Categoría ocupacional del jefe del hogar							
Obrero/empleado gobierno	42.7	13.3	6.1	7.0	5.2	4.4	10.1
Obrero/empleado privado	59.6	23.9	12.4	27.3	26.2	25.4	28.3
Patrono	41.2	14.4	6.8	8.4	7.1	6.2	12.7
Cuenta propia	69.3	29.9	16.1	41.6	43.0	43.5	37.0
Trabajador agropecuario	85.6	43.1	26.0	13.1	15.8	17.8	9.4
Trab. familiar sin pago	57.3	21.8	10.5	1.3	1.2	1.1	1.4
Empleado doméstico	74.9	34.4	18.7	1.4	1.6	1.6	1.2
Rama actividad del jefe del hogar							
Agricultura	77.7	35.9	20.3	43.3	47.6	50.2	34.7
Minería/manufactura	57.1	23.4	12.4	12.0	11.7	11.6	13.1
Electricidad/construcción	77.4	33.7	18.5	11.1	11.5	11.8	9.0
Comercio/transporte	50.9	18.1	8.5	22.9	19.4	16.9	28.0
Servicios financieros	28.4	8.5	3.3	1.1	0.8	0.6	2.4
Otros servicios	46.8	18.5	9.8	9.6	9.0	8.9	12.8

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro A.4. Ecuador - Perfil de pobreza. Área urbana, 1995

	Línea de pobreza de Barreiros y otros 223,364 (sucres de 1995, mes)						Participación en población total (%) (Urbana)
	Pobreza (consumo)			Contribución (%)			
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	
Total (individuos)	53.0	20.0	10.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región							
Costa	54.1	20.0	9.6	60.3	59.1	56.9	59.1
Sierra	51.2	19.9	10.4	38.4	39.5	41.5	39.8
Oriente	60.9	25.8	13.9	1.3	1.5	1.6	1.1
Área							
Rural	...	...	...	...	...	...
Urbano	53.0	20.0	10.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tamaño del hogar							
1-4	35.2	11.2	4.9	25.5	21.4	18.8	38.3
5-6	53.1	18.4	8.5	36.4	33.4	30.9	36.3
7 o más	79.5	35.7	19.8	38.1	45.2	50.4	25.4
Género del jefe del hogar							
Hombre	51.7	19.1	9.4	80.3	78.6	77.6	82.4
Mujer	59.5	24.4	12.8	19.7	21.4	22.4	17.6
Grupo de edad del jefe del hogar							
<=29	51.8	18.1	8.2	13.1	12.1	11.0	13.5
30-39	48.6	18.3	9.1	24.8	24.7	24.6	27.1
40-49	54.6	20.6	10.4	29.1	29.0	29.3	28.3
50-59	57.4	22.8	11.8	17.4	18.3	19.0	16.1
>=60	54.8	21.0	10.7	15.6	15.8	16.1	15.1
Nivel educacional del jefe del hogar							
Ninguno	86.8	42.9	25.5	9.9	12.9	15.4	6.0
Primaria	67.7	27.2	13.9	54.8	58.2	59.6	42.9
Secundaria	46.2	14.9	6.5	28.2	24.0	21.1	32.3
Superior	20.3	5.2	2.1	7.2	4.9	3.9	18.7
Idioma/etnicidad del jefe del hogar							
No-indígena	52.8	20.0	10.0	98.0	98.3	98.3	98.5
Indígena	70.6	23.3	11.5	2.0	1.7	1.7	1.5
Categoría ocupacional del jefe del hogar							
Obrero/empleado gobierno	38.8	11.3	5.0	10.0	7.7	6.9	13.5
Obrero/empleado privado	53.8	20.8	10.3	38.9	39.8	39.6	37.8
Patrono	32.8	10.4	4.7	7.5	6.3	5.7	12.0
Cuenta propia	60.7	23.7	12.0	35.9	37.2	37.7	30.9
Trabajador agropecuario	81.2	38.2	23.3	3.7	4.6	5.6	2.4
Trabajador fam. sin pago	47.6	16.2	6.9	1.4	1.3	1.1	1.5
Empleado doméstico	74.1	33.4	17.9	2.6	3.1	3.4	1.8
Rama actividad del jefe del hogar							
Agricultura	70.9	29.5	15.8	12.7	13.9	15.0	9.3
Minería/manufactura	52.9	19.6	9.6	17.7	17.4	17.1	17.5
Electricidad/construcción	69.8	29.0	15.6	13.4	14.7	15.9	10.0
Comercio/transporte	49.9	17.9	8.4	39.2	37.2	34.9	41.1
Servicios financieros	28.5	8.6	3.4	2.1	1.7	1.4	3.9
Otros servicios	43.2	16.5	8.6	14.9	15.1	15.8	18.0

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro A.5. Ecuador - Perfil de pobreza. Área rural, 1995

	Línea de pobreza de Barreiros y otros 169,006 (sucres de 1995, mes)						Participación en población total (%) (Rural)
	Pobreza (consumo)			Contribución (%)			
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	
Total (individuos)	74.9	34.2	19.2	100.0	100.0	100.0	100.0
Región							
Costa	70.5	29.4	15.2	44.0	40.0	36.8	46.8
Sierra	80.4	40.5	24.3	49.5	54.4	58.2	46.1
Oriente	69.3	26.8	13.5	6.6	5.6	5.0	7.1
Área							
Rural	74.9	34.2	19.2	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbano	...	...	...	...	...	...	...
Tamaño del hogar							
1-4	51.7	18.3	8.7	17.5	13.6	11.4	25.3
5-6	75.9	32.0	16.9	32.3	29.8	28.1	31.9
7 o más	87.8	45.3	27.2	50.2	56.6	60.5	42.8
Género del jefe del hogar							
Hombre	75.9	34.5	19.2	91.0	90.3	89.7	89.7
Mujer	65.9	32.4	19.4	9.0	9.7	10.3	10.3
Grupo de edad del jefe del hogar							
<=29	71.9	30.8	16.2	9.6	9.0	8.4	10.0
30-39	71.7	33.5	19.4	23.0	23.4	24.2	24.0
40-49	77.5	35.2	19.9	27.4	27.2	27.4	26.5
50-59	78.5	37.2	21.2	21.5	22.3	22.6	20.5
>=60	72.8	32.4	17.5	18.5	18.0	17.3	19.0
Nivel educacional del jefe del hogar							
Ninguno	83.6	42.0	24.6	17.8	19.5	20.4	15.9
Primaria	77.1	35.3	19.9	74.2	74.4	74.8	72.1
Secundaria	54.6	19.2	8.6	7.3	5.7	4.5	10.1
Superior	28.4	8.6	3.6	0.7	0.5	0.4	1.9
Idioma/etnicidad del jefe del hogar							
No-indígena	73.9	33.1	18.3	90.0	88.3	87.0	91.2
Indígena	85.6	45.6	28.6	10.0	11.7	13.0	8.8
Categoría ocupacional del jefe del hogar							
Obrero/empleado gobierno	56.2	20.2	9.7	4.0	3.1	2.7	5.3
Obrero/empleado privado	79.3	34.7	19.3	16.1	15.5	15.3	15.2
Patrono	51.7	19.5	9.4	9.4	7.7	6.6	13.5
Cuenta propia	77.5	35.9	20.1	47.0	47.7	47.7	45.4
Trabajador agropecuario	86.4	44.0	26.5	22.0	24.5	26.3	19.0
Trabajador familiar sin pago	74.1	31.4	16.6	1.2	1.1	1.1	1.2
Empleado doméstico	84.4	45.8	27.5	0.3	0.3	0.4	0.2
Rama actividad del jefe del hogar							
Agricultura	78.9	37.1	21.2	70.8	72.4	73.3	67.6
Minería/manufactura	70.1	35.0	20.9	6.9	7.5	8.0	7.5
Electricidad/construcción	90.2	41.7	23.4	9.1	9.2	9.1	7.6
Comercio/transporte	55.7	19.5	9.2	8.2	6.2	5.2	11.0
Servicios financieros	27.4	7.0	1.8	0.1	0.1	0.0	0.3
Otros servicios	61.1	26.7	14.3	4.8	4.6	4.4	6.0

Fuente: NEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro A.6. Ecuador - Perfil de pobreza. Nacional, 1995
(línea de pobreza baja, método: ingresos)

	Línea de pobreza de US\$ 60 (PPP 1985), por persona por mes						Participación en población total (%) (Nacional)
	Pobreza (ingreso)			Contribución (%)			
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	
Total (individuos)	32.6	15.6	10.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Región							
Costa	30.1	13.1	8.1	50.0	45.3	43.1	54.1
Sierra	34.7	18.0	12.1	45.1	48.9	50.7	42.4
Oriente	45.1	25.3	17.7	5.0	5.8	6.2	3.6
Área							
Rural	55.5	29.3	20.0	69.5	76.7	80.5	40.7
Urbano	16.8	6.1	3.3	30.5	23.3	19.5	59.3
Tamaño del hogar							
1-4	21.5	10.5	7.1	21.8	22.2	23.3	33.0
5-6	32.0	14.8	9.3	33.9	32.7	31.6	34.5
7 o más	44.5	21.7	14.1	44.4	45.1	45.1	32.5
Género del jefe del hogar							
Hombre	33.1	15.9	10.3	86.8	87.0	87.0	85.4
Mujer	29.5	13.9	9.0	13.2	13.0	13.0	14.6
Grupo de edad del jefe del hogar							
<=29	24.6	11.8	8.0	9.1	9.1	9.5	12.1
30-39	33.5	15.6	10.0	26.6	25.8	25.5	25.8
40-49	33.0	14.4	9.0	27.9	25.4	24.5	27.5
50-59	34.5	18.3	12.3	18.9	21.0	21.7	17.9
>=60	34.0	17.5	11.4	17.4	18.7	18.8	16.7
Nivel educacional del jefe del hogar							
Ninguno	55.2	28.6	19.5	17.1	18.5	19.4	10.1
Primaria	40.9	19.8	12.9	68.9	69.9	69.8	54.8
Secundaria	17.2	6.9	4.2	12.3	10.4	9.7	23.3
Superior	4.7	1.6	1.0	1.7	1.2	1.1	11.8
Idioma/etnicidad del jefe del hogar							
No-indígena	31.2	14.8	9.5	91.7	90.7	89.7	95.6
Indígena	60.5	32.7	23.5	8.3	9.3	10.3	4.4
Categoría ocupacional del jefe del hogar							
Obrero/empleado gobierno	7.3	2.1	0.9	2.3	1.5	0.9	10.1
Obrero/empleado privado	17.4	4.9	2.0	15.5	9.3	6.1	28.3
Patrón	25.6	13.4	9.0	10.2	11.5	12.0	12.7
Cuenta propia	45.4	24.7	17.2	53.1	61.9	67.6	37.0
Trabajador agropecuario	53.3	20.2	10.5	15.8	12.9	10.4	9.4
Trabajador familiar sin pago	45.1	22.5	15.4	2.0	2.1	2.3	1.4
Empleado doméstico	28.5	10.3	5.8	1.1	0.8	0.7	1.2
Rama actividad del jefe del hogar							
Agricultura	59.7	33.0	22.9	62.8	73.8	79.8	34.7
Minería/manufactura	23.5	8.3	4.4	9.4	7.1	5.8	13.1
Electricidad/construcción	22.3	5.6	2.4	6.1	3.2	2.1	9.0
Comercio/transporte	18.1	6.3	3.2	15.4	11.4	8.9	28.0
Servicios financieros	6.7	1.4	0.5	0.5	0.2	0.1	2.4
Otros servicios	15.1	5.2	2.6	5.9	4.3	3.3	12.8

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro A.7. Ecuador - Perfil de pobreza. Área urbana, 1995
(línea de pobreza baja, método: ingresos)

	Línea de pobreza de US\$ 60 (PPP 1985), por persona por mes						Participación en población total (%) (Urbana)
	Pobreza (ingreso)			Contribución (%)			
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	
Total (individuos)	16.8	6.1	3.3	100.0	100.0	100.0	100.0
Región							
Costa	19.1	6.8	3.8	67.2	65.3	66.4	59.1
Sierra	13.3	5.1	2.7	31.6	33.2	31.8	39.8
Oriente	18.0	7.8	5.2	1.2	1.5	1.8	1.1
Área							
Rural	...	...	...	...	...	...	...
Urbano	16.8	6.1	3.3	100.0	100.0	100.0	100.0
Tamaño del hogar							
1-4	11.6	4.6	3.0	26.5	28.7	34.2	38.3
5-6	16.9	5.9	3.0	36.5	35.1	32.9	36.3
7 o más	24.5	8.8	4.3	37.0	36.2	32.9	25.4
Género del jefe del hogar							
Hombre	16.0	5.8	3.1	78.8	77.7	76.7	82.4
Mujer	20.2	7.8	4.4	21.2	22.3	23.3	17.6
Grupo de edad del jefe del hogar							
<=29	13.2	5.3	3.5	10.6	11.8	14.2	13.5
30-39	17.9	6.1	3.2	28.9	27.1	25.8	27.1
40-49	19.1	6.3	3.2	32.2	29.1	27.4	28.3
50-59	16.3	7.1	4.1	15.7	18.8	20.0	16.1
>=60	14.0	5.4	2.8	12.7	13.2	12.6	15.1
Nivel educacional del jefe del hogar							
Ninguno	35.7	12.7	7.1	12.9	12.5	12.8	6.0
Primaria	22.2	8.1	4.2	57.0	57.1	54.1	42.9
Secundaria	13.0	4.8	2.8	25.2	25.4	27.5	32.3
Superior	4.4	1.6	1.0	5.0	5.0	5.6	18.7
Idioma/etnicidad del jefe del hogar							
No-indígena	16.7	6.1	3.3	98.1	98.6	98.6	98.5
Indígena	21.4	6.0	3.2	1.9	1.4	1.4	1.5
Categoría ocupacional del jefe del hogar							
Obrero/empleado gobierno	4.2	1.0	0.4	3.8	2.9	2.3	13.5
Obrero/empleado privado	11.8	3.3	1.3	30.1	26.1	22.1	37.8
Patrono	9.3	3.3	1.7	7.6	8.3	8.7	12.0
Cuenta propia	21.6	7.7	4.0	45.2	50.2	53.8	30.9
Trabajador agropecuario	40.5	10.8	5.4	6.5	5.4	5.6	2.4
Trabajador familiar sin pago	32.3	11.1	5.5	3.4	3.6	3.7	1.5
Empleado doméstico	28.0	8.9	4.7	3.5	3.5	3.8	1.8
Rama actividad del jefe del hogar							
Agricultura	25.9	9.2	5.1	15.9	17.4	20.1	9.3
Minería/manufactura	14.8	4.5	1.9	17.1	15.9	14.3	17.5
Electricidad/construcción	13.6	3.2	1.2	9.0	6.5	5.2	10.0
Comercio/transporte	15.2	5.3	2.6	41.3	44.0	44.4	41.1
Servicios financieros	7.2	1.5	0.5	1.9	1.2	0.9	3.9
Otros servicios	12.5	4.1	2.0	14.8	15.0	15.1	18.0

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro A.8. Ecuador - Perfil de pobreza. Área rural, 1995
(línea de pobreza baja, método: ingresos)

	Línea de pobreza de US\$ 60 (PPP 1985), por persona por mes						Participación total (%) (Rural)
	Pobreza (ingreso)			Contribución (%)			
	P ₀	P ₁	P ₂	P ₀	P ₁	P ₂	
Total (individuos)	55.5	29.3	20.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Región							
Costa	50.4	24.6	16.0	42.4	39.2	37.5	46.8
Sierra	61.4	34.1	24.0	51.0	53.7	55.2	46.1
Oriente	51.5	29.4	20.6	6.6	7.1	7.3	7.1
Área							
Rural	55.5	29.3	20.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Urbano	...	...	...	...	...	...	...
Tamaño del hogar							
1-4	43.2	23.4	16.3	19.7	20.2	20.7	25.3
5-6	56.9	29.4	19.7	32.7	32.0	31.3	31.9
7 o más	61.8	32.8	22.5	47.6	47.8	48.0	42.8
Género del jefe del hogar							
Hombre	55.8	29.3	20.0	90.3	89.7	89.5	89.7
Mujer	52.6	29.3	20.4	9.7	10.3	10.5	10.3
Grupo de edad del jefe del hogar							
<=29	46.9	24.3	16.8	8.5	8.3	8.4	10.0
30-39	59.2	31.0	21.2	25.6	25.4	25.4	24.0
40-49	54.7	26.9	18.0	26.1	24.3	23.9	26.5
50-59	55.1	31.0	21.6	20.3	21.7	22.1	20.5
>=60	57.0	31.4	21.4	19.5	20.4	20.3	19.0
Nivel educacional del jefe del hogar							
Ninguno	66.0	37.5	26.4	18.9	20.3	21.0	15.9
Primaria	57.0	30.0	20.4	74.1	73.7	73.6	72.1
Secundaria	36.5	16.9	10.6	6.6	5.8	5.4	10.1
Superior	8.5	1.7	0.6	0.3	0.1	0.1	1.9
Idioma/etnicidad del jefe del hogar							
No-indígena	54.1	28.4	19.2	88.9	88.3	87.5	91.2
Indígena	70.0	39.2	28.5	11.1	11.7	12.5	8.8
Categoría ocupacional del jefe del hogar							
Obrero/empleado gobierno	18.0	6.1	2.6	1.7	1.1	0.7	5.3
Obrero/empleado privado	36.4	10.3	4.4	10.1	5.5	3.5	15.2
Patrón	45.3	25.7	17.9	11.2	12.2	12.6	13.5
Cuenta propia	67.6	40.5	29.6	56.0	64.5	69.8	45.4
Trabajador agropecuario	55.4	21.8	11.3	19.3	14.6	11.2	19.0
Trabajador familiar sin pago	67.1	42.1	32.5	1.5	1.8	2.1	1.2
Empleado doméstico	33.8	23.9	16.9	0.2	0.2	0.2	0.2
Rama actividad del jefe del hogar							
Agricultura	25.9	9.2	5.1	79.2	81.5	84.3	67.6
Minería/manufactura	14.8	4.5	1.9	5.0	4.4	3.5	7.5
Electricidad/construcción	13.6	3.2	1.2	4.7	3.2	2.3	7.6
Comercio/transporte	15.2	5.3	2.6	7.6	7.6	6.9	11.0
Servicios financieros	7.2	1.5	0.5	0.1	0.1	0.0	0.3
Otros servicios	12.5	4.1	2.0	3.4	3.2	2.9	6.0

Fuente: INEC, Encuesta de condiciones de vida, 1995.

Cuadro A.9. Indicadores sociales básicos del Ecuador

Mortalidad infantil:

Nivel nacional: (Por mil nacidos vivos)	Por regiones (1990) (Por mil nacidos vivos)		
1960-65	119.0	Rural	69.0
1970-75	95.0	Urbana	40.2
1975-80	82.4		
1980-85	68.4	Nacional	52.2
1985-90	57.1		
1990-95	49.7		

Nutrición infantil:

(Tasa de desnutrición crónica para menores de 5 años)

	1982	1986	1990
Sierra urbana	50.2	44.2	45.1
Sierra rural	69.8	66.6	67.0
Costa urbana	41.8	47.3	34.4
Costa rural	47.1	47.3	45.3
Nacional	51.0	49.4	45.3

Mortalidad materna:

(Por mil nacidos vivos)

Tasas globales de fecundidad

(Número de hijos por mujer)

1985	1.5	1960-65	6.7
1992	1.3	1965-70	6.5
1993	1.3	1970-75	6.0
		1975-80	6.0
		1980-85	5.4
		1985-90	4.0
		1990-95	3.5

Esperanza de vida al nacer:

1970-75	58.9
1975-80	61.4
1980-85	64.5
1985-90	67.1
1990-95	68.8

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE).

APÉNDICE A.2. ENCUESTAS Y MEDICIÓN DE LA POBREZA**Fuentes y metodología**

Los datos sobre empleo, distribución del ingreso y pobreza que se presentan en los cuadros se basan principalmente en tres fuentes: las encuestas de presupuestos familiares (área urbana 1975, área rural 1979); las encuestas de empleo urbano (1988-95), y las encuestas de condiciones de vida realizadas a nivel nacional en 1994 y 1995.

Las encuestas de presupuestos familiares de 1975 y 1979 fueron ampliamente analizadas en el estudio de Barreiros, Kouwenaar, Teekens y Vos (1987). Éstas fueron realizadas con una metodología comparable y un marco

muestral basado en el Censo de población de 1974. Fueron desarrolladas para la construcción del índice de precios (aunque nunca se aplicó la encuesta para la construcción de un índice de precios para áreas rurales). Su definición amplia de ingresos y gastos facilita el análisis relativamente comprensivo de pobreza. Los ingresos incluyen tanto ingresos monetarios de todo tipo de fuentes como ingresos no monetarios (incluyendo autoconsumo, ingresos en especie del empleador y sus familiares, etc.). El ingreso por cuenta propia en el área rural se estima con base en un detalle de ventas y costos de la unidad de producción del hogar. Los gastos también incluyen gastos monetarios y en especie (ver ingresos). En la estimación de ingresos se observa sobre todo errores no muestrales, una razón importante para concentrar el análisis de pobreza con base en estas encuestas en el concepto del gasto (consumo). La encuesta urbana (1975) fue levantada durante todo el año, mientras que se recolectaron los datos de la encuesta rural (1979) en dos rondas (con un intervalo de seis meses) en los mismos hogares para captar la estacionalidad en el ingreso y los gastos.

Las encuestas de empleo urbano permiten analizar en forma limitada la evolución de los indicadores urbanos sobre pobreza, distribución de ingreso y empleo partir de 1988. Son encuestas de fuerza laboral y captan en forma limitada los ingresos. Las encuestas fueron implementadas en el mes de noviembre (1988-92) y en forma semi-anual (julio y noviembre) entre 1993 y 1995. En 1990 se agregó (como ensayo) una muestra para la población rural, aplicando, sin embargo, un cuestionario distinto que reduce la comparabilidad. Por ésta y otras limitaciones no se consideró el módulo rural de 1990 para este estudio. La confiabilidad de las series urbanas es relativa debido a tres factores:

- a) el subregistro de los ingresos, que se ha estimado en aproximadamente un 5 % para los ingresos del trabajo y un 80 % para los ingresos ²⁴ del capital (utilizando las cuentas nacionales como referencia);

24. El cuestionario de las encuestas de empleo en el Ecuador es relativamente simple y ha variado dos veces, en 1991 y 1992. El cuestionario cubre únicamente el trabajo principal, excluyendo un segundo empleo cuando éste existe. A partir de 1991, se han eliminado también preguntas referidas a ingresos no monetarios, y deducciones de los ingresos salariales provenientes de préstamos u otras causas. Por estas razones, el subregistro de ingresos es alto, especialmente en el caso de los ingresos no salariales. Sin embargo, no se observa un incremento del subregistro a partir de los cambios en el cuestionario. En el caso de los ingresos salariales, se ha aplicado un incremento del 12,5 % en los salarios de los trabajadores afiliados al sistema nacional de seguridad social (IESS) para compensar los ingresos recibidos de sueldos adicionales a lo largo del año.

b) algunos cambios en el cuestionarios sobre ingresos, producidos en 1991 y 1992.

Pese a estas limitaciones, estas encuestas son la única fuente periódica en el país y pueden conducir a resultados razonablemente confiables, si se los analiza en su contexto y comparándolos con otras fuentes, como las cuentas nacionales y la encuesta de condiciones de vida (ECV).

La ECV se ha aplicado en 1994 y 1995 (la ECV de 1997 aún no estaba disponible para este estudio) y tanto su cuestionario como su marco muestral han cambiado entre estas dos encuestas. La encuesta de 1994 no incluyó las zonas rurales dispersas (sólo las zonas «periféricas de las ciudades»). La de 1995 cubrió la totalidad del área rural. El cuestionario de consumo se amplió considerablemente en 1995. En todo caso, la ECV de 1995, por su metodología, su extensivo cuestionario, y su cobertura nacional, constituye la fuente sobre ingresos, gastos y otros aspectos de las condiciones más comprensiva en el país. Su detalle de ingresos y gastos es casi comparable con las encuestas de presupuestos familiares (EPF) de los años setenta, aunque la recolección de la información no fue continua durante un año, sino en un período de tres meses. Por otro lado, la forma de captar la información es mejor y probablemente la ECV sufre de menos errores no muestrales que las EPF.

Método empleado para el ajuste de ingresos urbanos de las encuestas de empleo con las cuentas nacionales

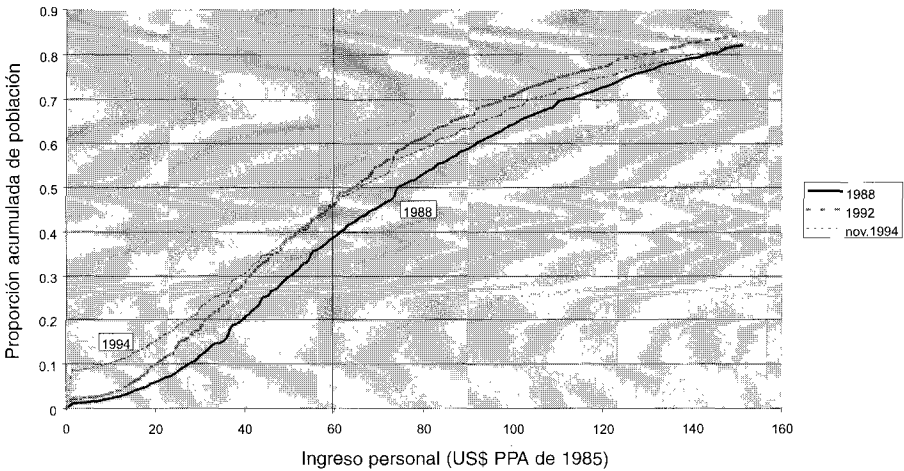
El ajuste del ingreso urbano a las cuentas nacionales se ha realizado en forma diferenciada para los ingresos salariales y no salariales, luego de la observación de factores de subregistro sustancialmente distintos para cada caso. (Para el período 1988-1993, el subregistro promedio de los ingresos salariales varió entre 0 y el 17 % con un promedio cercano al 5%; mientras en el caso de los ingresos no salariales, el subregistro medio fue del 80 %. Esto significa que en las encuestas se reportó solamente un quinto de los ingresos no salariales, mientras que la cobertura de los ingresos salariales fue bastante satisfactoria. En la encuesta se identifican varios tipos de ingresos no salariales (jubilaciones, alquileres, ingresos patronales y otros). Se ha asumido que el subregistro de jubilaciones y alquileres es menor, y se ha aplicado en estos casos un factor de corrección más bajo que para los ingresos patronales u otros.

En vista de la inexistencia de una estimación del ingreso urbano, se ha tomado como una aproximación el mismo el ingreso no primario, excluyendo los sectores de agricultura, silvicultura, caza, pesca, explotación forestal, y extracción y refinación de petróleo.

Análisis de dominancia estadística de la pobreza urbana (encuestas de empleo urbano)

El análisis de dominancia de primer orden muestra que, empleando cualquier línea de pobreza en el rango del Gráfico A.1, se puede observar un aumento de la pobreza en 1992, 1994 y 1995 comparado con 1988, mientras que el resultado de que la pobreza cedió en los años 1994 y 1995 respecto a 1992 también es robusto. El gráfico también indica, sin embargo, que el cambio en el nivel de pobreza entre 1994 y 1995 no es estadísticamente significativo dado que las curvas de distribución prácticamente coinciden. También se cruzan en varios puntos, lo significa que si se observa un cambio en el nivel de pobreza, la dirección de dicho cambio depende de la línea de pobreza a adoptar. En el gráfico A.1 se han usado los datos de ingresos ajustados por supuesto subregistro con las cuentas nacionales (ver más arriba).

Gráfico A.1. Análisis de dominancia estocástica de primer orden
Pobreza en 1988, 1992 y Nov. 1994



12. Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador

Alexander Segovia

PRINCIPALES RESULTADOS

Desde fines de la década de los setenta, El Salvador ha experimentado profundas transformaciones económicas, políticas, culturales y sociales. En el ámbito económico, los cambios más importantes han sido el agotamiento del modelo agroexportador y la pérdida de importancia del sector agropecuario dentro de la economía nacional, así como la configuración de una nueva estructura productiva basada en actividades comerciales y de servicios, la cual está sustentada en buena medida en el ingreso masivo de recursos externos provenientes principalmente de las remesas que envían los salvadoreños viviendo en Estados Unidos.

El proceso anterior han ido acompañado de un cambio dramático en la composición demográfica y en la localización espacial de la población, resultado de los masivos movimientos poblacionales internos ocurridos durante la década pasada como producto del conflicto armado y de la grave crisis económica que registró el país en dicho período.

Los cambios anteriores, sumados a los efectos de las políticas de estabilización y ajuste adoptadas desde 1980 han repercutido en la evolución y composición de la pobreza, así como en su localización geográfica. Durante la década de los noventa se ha registrado una reducción de la pobreza global, producto de la reducción experimentada en la pobreza urbana, ya que la pobreza rural sólo ha disminuído marginalmente.

Esta disparidad entre la evolución de la pobreza urbana y rural está estrechamente relacionada con el patrón de crecimiento registrado en la presente década, que ha estado fundamentado en el dinamismo de los sectores comerciales y de servicios, los cuales están localizados

Este trabajo no hubiera sido posible sin la asistencia de Jeannette Lardé quien realizó un excelente trabajo de sistematización de la información y de cálculo de los índices de pobreza, y sin la valiosa colaboración de Francisco Gonzalez, quien gentilmente proporcionó la información primaria que sirvió de base para el estudio. A ambos mis más sinceros agradecimientos. Asimismo, el autor agradece los valiosos comentarios de Sam Morley, Lance Taylor y el PNUD-El Salvador a un borrador previo.

mayoritariamente en las zonas urbanas. Los pobres rurales no se han beneficiado del dinamismo global de la economía debido a que la mayoría de ellos, particularmente los hombres, trabajan en el sector agropecuario, el cual ha tenido un dinamismo marcadamente menor que el resto de la economía.

Este patrón de crecimiento dual, sumado a los cambios ocurridos en la inserción laboral de los pobres, explica también la evolución de la pobreza por género registrada en los últimos años. Durante el período 1991-1996 la situación de los hogares con jefatura femenina a nivel urbano y rural ha mejorado tanto en relación a su situación al inicio del período como en relación a los hogares con jefatura masculina. Esta situación tiene que ver con el hecho de que las mujeres, aún en las áreas rurales, trabajan fundamentalmente en actividades comerciales y de servicios, las cuales generan ingresos mayores que las actividades agrícolas. Otro factor que ha contribuido a tal fenómeno es que la proporción de hogares con jefatura femenina que reciben remesas familiares es mayor que los hogares con jefes hombres.

La evolución global de la pobreza en El Salvador refleja también la fuerte relación que existe entre crecimiento económico, evolución macroeconómica y pobreza. El aumento de la pobreza ocurrido en la década de los ochenta coincide con el ciclo económico contractivo, caracterizado por una profunda recesión y por el aumento de la inflación, así como con la implementación de una política macroeconómica con un claro sesgo anti-agrícola y con la ejecución de un costoso ajuste fiscal que se tradujo en una caída pronunciada del gasto social. La disminución de la pobreza registrada entre 1991 y 1995 coincide con el período de expansión vinculado con el ingreso masivo de recursos externos y con el proceso de reconstrucción post-bélica, y caracterizado por la expansión del empleo, por una notable estabilidad financiera y cambiaria, y por un aumento del gasto social (financiado en gran parte con fondos externos). Finalmente, el aumento de la pobreza registrado en 1996 coincide con el proceso de desaceleración económica, con la disminución de los salarios reales y con el aumento del desempleo.

En cuanto a su caracterización, la pobreza en El Salvador se distingue por su gran extensión y por ser un fenómeno mayoritariamente rural. Esta característica hace prácticamente imposible enfrentar el problema únicamente a partir de políticas de focalización, como es el caso en países donde la pobreza es baja, e impone la necesidad de elaborar una estrategia económica que incorpore al desarrollo global a las áreas rurales, ya que es ahí donde se encuentra concentrada la extrema pobreza. Además supone reactivar el sector agropecuario dada la gran dependencia de los hogares

rurales pobres (sobre todo de aquellos con jefes de hogar hombres) de los ingresos provenientes de dicho sector.

Otra característica de la pobreza es que está localizada en las áreas rurales más distantes de los centros urbanos, las cuales tienen un enorme déficit de infraestructura económica y social y de servicios básicos. En este sentido, una reorientación de la inversión pública hacia dichas áreas que permita su incorporación al resto del país adquiere especial importancia en términos de una estrategia anti-pobreza.

Una tercera característica de la pobreza es que afecta particularmente a hogares con jefes de la tercera edad. Esta característica es importante ya que señala la necesidad de diseñar una estrategia doble que incluya, por una parte, medidas para aumentar la capacidad productiva de los pobres y para procurar su inserción en el mercado laboral; y por otra parte, medidas distributivas (compensatorias) dirigidas a aumentar los ingresos y a satisfacer las necesidades básicas de los hogares pobres encabezados por jefes de hogar que por su edad tienen pocas posibilidades de salir de la pobreza a través de su incorporación productiva al mercado de trabajo.

Una cuarta característica de la pobreza tiene que ver con las marcadas diferencias que existen entre los hombres y las mujeres en términos de categorías ocupacionales e inserción laboral. En el caso de las mujeres, una gran proporción trabaja como cuenta propia, típicamente en el sector informal, seguida de aquellas que trabajan como asalariadas permanentes. Respecto a los hombres, estos trabajan en su gran mayoría como asalariados permanentes, siguiéndole en importancia los trabajadores por cuenta propia, generalmente vinculados a la producción agrícola de subsistencia. Esta diferencia entre hombres y mujeres es importante en términos de política económica, ya que significa que ambos grupos tienen diferentes fuentes de ingreso provenientes de actividades económicas distintas. Además, muestra la importancia de aumentar los salarios reales de los pobres, dado que para muchos de ellos constituyen la fuente más importante de ingreso.

TENDENCIAS DE LARGO PLAZO DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA ¹

El fin de la economía agroexportadora

Como resultado de los efectos de la guerra, de la crisis económica, del ingreso masivo de recursos externos y de la implementación de distintos programas de estabilización y ajuste, a partir de 1980 la economía y la sociedad salvadoreña han sufrido profundas transformaciones. En el ámbito

1. Los principales argumentos de esta sección han sido extraídos del capítulo I de la tesis doctoral que actualmente estoy elaborando.

económico, el cambio más dramático ha sido la transformación de una economía típicamente agroexportadora a otra basada en el comercio y los servicios.

El modelo agroexportador vigente hasta 1980

Al igual que el resto de las economías centroamericanas, la característica esencial de la economía salvadoreña a través de su historia ha sido su alta dependencia del sector exportador en general y del sector agroexportador en particular. Esta característica está relacionada con la extrema dependencia del aparato productivo local de las importaciones de bienes intermedios y de capital, que obliga a acumular divisas suficientes para satisfacer la demanda de importaciones, ya que de lo contrario se produce una recesión. Dado que el sector agroexportador era hasta fines de la década de los setenta el principal generador de divisas, este se convertía en uno de los determinantes principales de la actividad económica interna.

Además, las divisas generadas por el sector agroexportador también constituían uno de los determinantes de la estabilidad financiera y cambiaria ya que su disponibilidad posibilitaba mantener el tipo de cambio estable (El Salvador mantuvo un tipo de cambio fijo por más de 50 años) y permitía superar problemas de oferta agrícola mediante importaciones, superando de esta manera los cuellos de botella en el mercado alimentario. Estos dos factores contribuían a mantener la inflación en niveles bajos, comparables a los internacionales.

Los ingresos provenientes del sector agroexportador también constituían la principal fuente de ingresos del estado debido a que la estructura tributaria descansaba en los impuestos a las exportaciones de productos primarios. Esta dependencia de los ingresos fiscales del sector agroexportador, sumada a la gran volatilidad de los precios internacionales de los productos primarios complicaba el manejo macroeconómico al hacer coincidir los déficit fiscales con los déficit comerciales (Banco Mundial, 1989).

Los ingresos provenientes del sector agroexportador también constituían la principal fuente de acumulación de capital de la economía salvadoreña. Como han señalado diversos autores (Dada, 1978; Cohen and Rosenthal, 1983; Mayorga Quirós 1983; Bulmer-Thomas, 1987), del sector agroexportador se extraía el excedente que servía para generar inversiones, empleos e ingresos en otros sectores de la economía. El sector agroexportador por lo demás, era una de las principales fuentes de empleo en el sector agropecuario.

En el ámbito social, la dependencia del sector agroexportador configuró una economía agraria de carácter dual e interdependiente que provocó,

entre otras cosas, la persistencia de una severa y extendida pobreza rural y la existencia de extremas desigualdades en la distribución del ingreso en dicho sector. En el plano político, la economía agroexportadora contribuyó a la configuración de sistemas autoritarios y no participativos, debido en buena medida, a la necesidad del mismo modelo de utilizar métodos represivos para asegurar la disponibilidad de mano de obra requerida por los cultivos de agroexportación (CEPAL, 1985; Dunkerley, 1988).

La crisis del modelo agroexportador

A partir de 1980 el modelo agroexportador entró en una profunda crisis, que demostró posteriormente ser irreversible. Por una parte, el rompimiento que hubo a raíz del golpe de estado de octubre de 1979 abrió la posibilidad para que diversos actores internos y externos promovieran transformaciones tendientes a modificar las estructuras económicas, sociales y políticas.

Por otra parte, a lo largo de los años 80, el modelo fué afectado por una profunda crisis económica y social, por la respuesta de política económica a dicha crisis, por el masivo ingreso de recursos externos, y por los efectos conflicto armado. Asimismo, a partir de 1989, se comenzó a implementar un programa de reformas económicas cuyo objetivo básico era precisamente sentar las bases para la instauración en el país de un nuevo modelo económico basado en la exportación de productos no tradicionales a mercados extrarregionales.

El ingreso masivo de recursos externos, proveniente principalmente de las remesas familiares que envían los salvadoreños viviendo en Estados Unidos es el elemento principal que provocó el fin de la economía agroexportadora en El Salvador. Esto es así debido a que durante la década de los noventa dichos recursos se convirtieron en la principal fuente de divisas y de acumulación de capital, desplazando de esta manera al sector agroexportador.

Cuadro 1. Valor de las Exportaciones de Productos Primarios y de las Transferencias Netas.
Período 1970-1994
(Millones de Dólares)

Años	Productos Primarios (1)	Transferencias Netas (2)	Transferencias Oficiales (3)	Transferencias Privadas (4)	(2)/(1)
1970/74	971.5	75.4	9.0	66.4	7.8
1975/79	2,847.7	199.0	29.3	169.7	7.0
1980/84	2,721.1	916.6	497.2	419.4	33.7
1985/89	2,078.7	2,304.3	1,353.5	950.8	110.8
1990/94	1,294.2	4,491.9	1,133.3	3,358.6	347.0

Fuente: Segovia, Alexander: *La Economía Política del Ajuste en El Salvador Durante el Período 1980-1994*. Tesis Doctoral, en proceso de elaboración.

Contribuyó también a este desplazamiento la disminución del valor de las exportaciones de productos primarios registrada a lo largo de la década de los ochenta, y que se agudizó en lo que va de la década de los noventa.

Como resultado de lo anterior, se ha roto por primera vez en la historia del país el vínculo directo entre evolución de los precios internacionales de dicho productos, la evolución económica del país y la estabilidad financiera y cambiaria. Dicho de manera más simple, la economía salvadoreña ha dejado de ser una economía agroexportadora.

El monto de las remesas aumentó sustancialmente a partir de 1990 debido al éxito de la política de captación de divisas implementada a partir de ese año y al mejoramiento en los métodos de cálculo de dichos ingresos. Como resultado, las remesas se convirtieron en un elemento decisivo para el funcionamiento de la economía. En los años 1992/1994 las remesas representaron más del 100% de las exportaciones; el 40% de las importaciones; el 10% del PIB; el 62% de la inversión interna bruta y cerca del 90% del ahorro nacional (Anexo 1).

El tránsito de una economía agroexportadora a una economía de servicios

El colapso del modelo agroexportador ha ido acompañado de un proceso acelerado de terciarización de la economía. Durante los años 70s, las actividades terciarias representaban alrededor del 50% del PIB; a partir de 1980, sin embargo, dicha participación fué aumentando hasta alcanzar un 66% en el quinquenio 1990/94. Por el contrario, las actividades primarias redujeron su participación dentro del PIB, ya que pasaron de representar alrededor del 27% en la década de los 70s a menos del 10% en los años 90 (Cuadro 2).

Cuadro 2. Estructura del Producto Interno Bruto a Precios Corrientes por Tipo de Actividades. Período 1970-1994

(Base 1962)

	Primarias	Secundarias	Terciarias	Total
1970/74	26.9	23.5	49.6	100
1975/79	28.2	22.0	49.8	100
1980/84	23.4	21.2	55.4	100
1985/89	15.7	22.1	62.2	100
1990/94	9.9	24.1	66.0	100

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Central de Reserva.

El proceso de terciarización ha ido acompañado de un cambio fundamental ocurrido en el proceso de acumulación de capital del país, el cual se ha desplazado de las actividades agropecuarias y en menor medida

industriales tradicionales, a las actividades comerciales y de servicios. Los recursos para este nuevo tipo de acumulación provienen en buena medida del excedente externo que representan las remesas familiares. De esta manera, tenemos actualmente en El Salvador una situación totalmente nueva en la que por una parte, la principal fuente de excedente económico radica en el exterior; y por otra, las principales actividades donde ese excedente se está invirtiendo están en la esfera de la circulación.

El paso de una sociedad agraria a una más urbana

Los cambios en la estructura productiva sumados a los efectos de la guerra, produjeron en la masivos movimientos poblacionales tanto a nivel interno como hacia el exterior. Si bien las migraciones no son un fenómeno nuevo en El Salvador (tradicionalmente se han registrado movimientos del campo a la ciudad, desplazamientos estacionales de mano de obra y flujos migratorios hacia el resto de países del área), si lo es su carácter masivo. De acuerdo a datos de CEPAL (1993a, p.18), la población directamente involucrada en los movimientos migratorios durante la década de los ochenta suma por lo menos 1.5 millones de personas, casi 90% de ellos de origen rural.

Debido a su magnitud, las migraciones afectaron profundamente la composición demográfica, económica y social del país. En primer lugar, las tasas de crecimiento poblacional han disminuído a partir de 1980, como resultado de las migraciones y de la reducción de la tasa de fertilidad (CEPAL, 1994). Como resultado, la población para el año 2000 se calcula actualmente en 6.4 millones, cifra muy inferior a la proyectada en la década de los setenta que era de 8.7 millones (CEPAL, 1983).

En segundo lugar, a raíz de las migraciones internas, el país se ha vuelto crecientemente urbano, profundizando de esta manera la tendencia a la urbanización existente desde la post-guerra. El porcentaje de población urbana con respecto a la población total en 1950 y 1971 fué de 36.5% y 39.5% respectivamente; mientras que en 1992 dicho porcentaje se había elevado a un 50.5%. De hecho, la población rural creció entre 1971 y 1992 en un 18%, mientras que la población urbana lo hizo en un 84%, lo cual refleja una clara tendencia a la urbanización.

En tercer lugar, las migraciones campo-ciudad y externas provocaron cambios en la estructura ocupacional. Por una lado, la PEA absorbida por el sector agropecuario se redujo de un 54.2% en 1971 a un 36.1% en 1992; en términos absolutos, la PEA de dicho sector ha disminuído en un 5.3%, lo cual refleja la enorme migración del campo ocurrida durante la década pasada. Por su parte, actividades como la industria, el comercio y la construcción aumentaron significativamente su participación en dicho período (Anexo 2).

Cuadro 3. Población Total, Urbana y Rural. 1950, 1971, 1992
(Miles de Habitantes)

Años	Población Total	Población Rural	Población Urbana
1950	1,930,641	1,225,957	704,684
1971	3,554,648	2,149,116	1,405,532
1992	5,118,590	2,536,756	2,581,834
Estructura Porcentual			
1950	100	63.5	36.5
1971	100	60.5	39.5
1992	100	49.6	50.5

Fuente: BID (1993) y Censos de 1971 y 1992.

Asimismo hubo un incremento significativo de la precariedad laboral, es decir de la informalización, fenómeno que ocurrió en todos los sectores, siendo particularmente marcado en la industria, el transporte y el comercio, donde el empleo informal es ahora mayor que en 1974 (Briones 1991).

DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA EN EL SALVADOR

La evolución de la pobreza durante el período 1980-1996

La pobreza en El Salvador es un fenómeno de carácter estructural históricamente relacionado con el modelo agroexportador, el cual se caracterizaba por generar altos grados de concentración del ingreso y de la riqueza a partir de la estructura agraria. Además, dicho modelo requería para su funcionamiento de la existencia de una mano de obra abundante y barata que se encargara de las labores de recolección de las cosechas de los productos tradicionales de exportación, sobre todo café.

A partir de los años 50, la evolución de la pobreza estuvo determinada en parte por la política social adoptada por el Estado y por el dinamismo de la economía. Desde inicios de la década pasada, la pobreza también ha sido influenciada por los efectos de la guerra, por la crisis del sector agropecuario y por la implementación de políticas de estabilización y ajuste, las cuales constituyen un fenómeno nuevo en el país dada la historia de alto crecimiento y estabilidad financiera y cambiaria registrada.

Los datos existentes sobre la evolución de la pobreza durante los años 80 indican que ésta se incrementó considerablemente durante dicho período, pese a que algunos indicadores sociales mejoraron (Banco Mundial, 1994, 2). Según USAID (1994), la pobreza urbana se incrementó de 50% en 1976 a 61% en 1988. De acuerdo a datos de CEPAL (1993), el porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de 68% a 74% entre 1980 y 1990, y el porcentaje de la población en estado de pobreza extrema pasó en el mismo período de

51 a 56%. Las estadísticas oficiales también muestran un importante incremento de la pobreza urbana y señalan una pobreza muy extendida en el área rural (Anexo 3).

Los datos anteriores, sin embargo, hay que tomarlos con mucha precaución ya que las encuestas en base a las cuales fueron estimados adolecieron de una serie de problemas metodológicos que impiden hacer comparaciones en el tiempo (Banco Mundial, 1994). Por esta razón, varios investigadores e instituciones realizaron sus propias estimaciones utilizando diferentes métodos (CENITEC, 1991). Pese a diferir de manera considerable en términos de magnitudes, todas las estimaciones coinciden en señalar un aumento importante de la pobreza en la década de los ochenta, así como en identificar entre las características básicas de la pobreza su carácter generalizado; su incidencia mayor en el área rural que en el área urbana; y que la situación de los pobres rurales era mucho más precaria que la de los pobres urbanos.

Durante la década de los noventa la información sobre pobreza ha mejorado notablemente. A partir de 1991/92 el país cuenta con encuestas de hogares anuales con cobertura nacional (urbano-rural), lo cual sumado al fin de la guerra y a las mejoras metodológicas realizadas, permite hacer comparaciones en el tiempo. Además, en los últimos años se han realizado estudios que han aumentado el conocimiento sobre las características de la pobreza y su localización geográfica (Banco Mundial 1994; 1997; Briones 1995; PNUD-MINEC 1997).

La información oficial disponible indica que la pobreza a nivel nacional disminuyó entre los años 1991/92 y 1995; en 1996 los niveles de pobreza aumentan, si bien se encuentran por debajo de los niveles registrados a principios de la década. Si bien los datos sobre pobreza cambian sustancialmente cuando se realizan ajustes de ingreso, la tendencia a una disminución de la pobreza se mantiene (ver Banco Mundial, 1997; Mejía y Vos, 1997) ².

Esta tendencia parece ser confirmada por la evolución favorable que ha registrado la mayoría de indicadores sociales (Anexo 4) y por estudios

2. Se decidió no ajustar las cifras de ingresos provenientes de las encuestas de hogares. Por un lado, no existen datos de ingreso nacional con base 1990 para el año 1996. Los datos existentes tienen de por sí problemas de confiabilidad. En El Salvador se cambió el año base de cálculo de las cuentas nacionales de 1962 a 1990 y muchas de las cifras disponibles son preliminares y no están desagregadas. Al realizar los cálculos para este estudio solo existían cifras agregadas preliminares para 1996. Por otro lado, se trató de evitar que los resultados pudieran ser descalificados por no haber respetado las cifras oficiales de pobreza reconocidas por el gobierno (que no son ajustadas por la sub- o sobredeclaración).

Cuadro 4. Evolución de la Pobreza. Período 1991-1996
(Porcentaje de Hogares)

Años	Total Nacional			Total Urbano			Total Rural		
	Extrema	Relativa	No pobre	Extrema	Relativa	No pobre	Extrema	Relativa	No Pobres
91/92	28.2	31.5	40.3	23.3	30.5	46.2	33.6	32.5	33.9
92/93	27.0	30.5	42.5	20.8	29.6	49.6	33.8	31.5	34.8
1994	23.9	28.5	47.6	16.3	27.5	56.2	34.8	29.8	35.4
1995	18.3	29.4	52.3	12.6	27.7	59.7	26.4	31.8	41.8
1996	21.6	30.3	48.1	14.7	28.2	57.1	31.4	33.3	35.3

Fuente: Encuestas de Hogares y Propósitos múltiples 1991/92 y 1996.

independientes sobre pobreza realizados en los últimos años (Banco Mundial 1994, 1997; MIDEC-PNUD 1997). Además, es congruente con la evolución de la economía, la cual ha crecido a tasas relativamente altas hasta 1995 y comenzó a experimentar una desaceleración en 1996 (ver Parte IV).

Hacia una caracterización de la pobreza en El Salvador

La pobreza es un fenómeno extendido y mayoritariamente rural.

A diferencia de otros países incluidos en este estudio, en el caso de El Salvador la pobreza afecta a amplios sectores de la población sobre todo rural. En los Anexos 6 al 14, se presentan las mediciones de la pobreza y las descomposiciones de los hogares por distintas categorías para los años 1991/92 y 1996. La razón de pobreza o el porcentaje de la población abajo de la línea de pobreza, P0, disminuyó de 59.7% en 1991/92 a 51.7% en 1996. P1 y P2 también disminuyeron, pero a un menor ritmo que P0, lo cual indica que el número de pobres disminuyó más rápido que la severidad de pobreza.

Los altos valores obtenidos por P0, P1 y P2, indican la extensión y la profundidad de la pobreza en El Salvador. Pese a la disminución registrada en los últimos años, en 1996 más del 50% de los hogares se encontraba en estado de indigencia y el 12.5% de los hogares con jefes de hogar mujer y el 14.7% de hogares con jefe de hogar hombre padecían severidad de pobreza. La situación es más dramática en el área rural en donde el 64.8% de los hogares son pobres y el 20.6% se encuentra en estado de severidad de pobreza.

El área rural es la que más contribuye a la pobreza total del país. En 1991/92, la población rural representaba el 47.9% de la población total y contribuía con un 53% a la pobreza y con un 58.4% a la severidad de pobreza; en 1996 la proporción de la población viviendo en el campo disminuyó a 41.3%, y su contribución a la pobreza fue de 51.8%. Respecto a

la severidad de pobreza, el área rural aumentó su contribución en 1996 a 60.5%, lo cual indica el grado de deterioro sufrido en las condiciones de vida de la población rural pobre.

Al igual que a nivel general, la razón de pobreza a nivel urbano y rural también disminuyó entre 1991/92 y 1996; no obstante, mientras la pobreza en el área urbana y metropolitana disminuyeron en 11.3% y 11.2% respectivamente, la disminución de la razón de pobreza en el área rural apenas fué de 1.3%.

La disminución de la pobreza total se debe a la reducción de la pobreza urbana

Ya vimos en la sección precedente que la pobreza urbana disminuyó en mayor proporción que la pobreza rural. Aquí analizaremos cual es la contribución de cada área geográfica a la disminución de la pobreza total. En el Anexo 7 se presentan los cambios en el nivel de pobreza ocurridos entre 1991/92 y 1996. Como puede observarse, solamente el 7.6% de la disminución de la pobreza provino de la disminución en el área rural. El resto provino de la disminución en el área urbana en general y en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) en particular.

Los resultados anteriores son consistentes con los datos de las encuestas de hogares de 1991/92 y 1996, que muestran que en términos absolutos el número de pobres extremos rurales sólo disminuyó en un 8% durante el período 1991/1992-1996, mientras que los pobres extremos urbanos lo hicieron en 18%, los pobres del AMSS en un 28% y el resto urbano en un 15%.

Este contraste tan marcado entre la evolución de la pobreza urbana y la rural registrado en la década de los noventa en El Salvador es preocupante si se considera que durante dicho período la economía creció a tasas relativamente altas (5.5% en promedio) y que el país en general se vio favorecido por el ingreso masivo de recursos externos. En nuestra opinión, esta situación está relacionada con el patrón de crecimiento registrado en la presente década el cual ha estado basado en el dinamismo de los sectores comerciales y de servicios, los cuales están localizados mayoritariamente en las áreas urbanas (ver Parte IV).

La pobreza extrema está localizada principalmente en las áreas rurales más distantes y menos desarrolladas

En términos espaciales, la pobreza en El Salvador se encuentra distribuida de manera muy desigual. En general, las zonas urbanas son menos pobres que las zonas rurales. Dentro de las zonas urbanas, el AMSS es la zona menos pobre del país. Entre 1991/92 y 1996 la población del AMSS aumentó (paso del 24.6% al 27.8%); no obstante, su contribución a la

pobreza total disminuyó del 17.4% en 1991/92 a 16.8% en 1996, manteniendo igual su participación en la severidad de pobreza.

Por el contrario, la mayor concentración de pobreza en el país está en las zonas rurales, y dentro de éstas en aquellos lugares más alejados de los centros urbanos, y que se caracterizan por estar alejados de las carreteras y por no tener acceso a servicios públicos básicos (Banco Mundial 1997). En un estudio reciente (MIDEC-PNUD 1997), sobre Índice de Desarrollo Humano a nivel de departamento, los departamentos más pobres del país son aquellos ubicados en la zona norte y extremo oriental (San Vicente, Chalatenango, Cabañas, La Unión, y Morazán). Estos resultados coinciden con los datos de las encuestas de hogares que señalan a dichos departamentos como los más pobres del país.

Los hogares con jefatura femenina están mejor que los hogares con jefes hombres

Considerando los índices de pobreza por género, la mayoría de jefes de hogar son hombres (71.3% en 1996), razón por la cual dichos hogares contribuyen mayoritariamente a la pobreza y a la severidad de pobreza (71.1% y 74.6% en 1996 respectivamente). Además, el hecho de que la mayoría de jefes de hogar sean hombres es lo que explica también que la mayor parte de la disminución de la pobreza ocurrida entre 1991/92 y 1996 (63.4%) se deba a reducciones en la pobreza de dichos hogares.

En términos de indigencia y de severidad de pobreza, la situación de los hogares con jefatura femenina mejoró notablemente entre 1991/92 y 1996. En el primero de dichos años, la indigencia era mayor para los hogares con jefatura femenina que para aquellos encabezados por hombres (58.4% hombres, contra 63.4% mujeres); para 1996, esta relación se igualó (51.5% hombres, 52.2% mujeres). Asimismo, durante 1991/92 los hogares con jefatura femenina padecían mayor severidad de pobreza; en 1996 dicha situación se revirtió, siendo los hogares con jefatura masculina los más afectados por la severidad de pobreza. En todo caso, es importante señalar que los grados de severidad de pobreza han disminuido para ambos sexos en 1996.

La pobreza afecta particularmente a hogares con jefes de la tercera edad

En general, los hogares jóvenes sufren una mayor incidencia de pobreza y de severidad de pobreza; no obstante, dichos hogares representan una proporción muy pequeña respecto del total y la posibilidad de insertarse productivamente en el mercado laboral es mayor. Por el contrario, los hogares con jefes de hogar con edades de 60 años y más son los más numerosos y son los que más contribuyen a la indigencia y a la severidad de pobreza.

En 1991/92 el porcentaje de hogares con jefe de hogar mujer mayor de 60 años y más alcanzaba el 29.6% y contribuía con el 28.8% a la indigencia y con 31.4% a la severidad de pobreza; para 1996, el porcentaje de dichos hogares se había elevado a 33.9% y su participación dentro de la pobreza y la severidad de pobreza había aumentado a 33.9% y 36.3% respectivamente.

En el caso de los hombres, si bien la proporción de hogares de 60 años y más es menor, éstos son los más numerosos (alrededor del 20% en 1996) y contribuyen con una proporción parecida a la pobreza y a la severidad de pobreza. El grupo de la tercera edad, aumentó la razón de pobreza y su participación dentro de la población total con jefes de hogar hombres.

Los hogares más pobres son en general los más numerosos y la pobreza disminuye a medida que aumenta el nivel de educación

En los hogares con jefes hombre, al igual que en los hogares con jefatura femenina, a medida que aumenta el tamaño del grupo familiar, también aumenta el indicador de pobreza. Los hogares más pobres son aquellos que tienen más de seis hijos; no obstante, dichos hogares representan una proporción muy pequeña respecto al total, por lo que su contribución a la pobreza es reducida. Tanto para el caso de los hombres como de las mujeres, la gran proporción de los hogares tienen entre 4 y 6 hijos.

Por otra parte, tanto en el área urbana como en la rural, los tres indicadores de pobreza disminuyen a medida que aumenta el nivel de educación, lo cual deja muy en claro el fuerte vínculo existente entre educación y pobreza. Dos aspectos resaltan a partir de la información disponible. En primer lugar, que el nivel educativo de los hogares ha mejorado. En segundo lugar, que los hogares con jefes masculinos tienen mejores niveles de educación que los hogares con jefes femeninos.

En el total del país, los hogares con jefatura femenina sin ningún nivel de educación constituyen en 1991/92 el 43.5%; para 1996, dicha proporción se había reducido a 40.7%. No obstante, su contribución a la pobreza y a la severidad de pobreza aumento en dicho periodo.

Los hogares con remesas están mejor que aquellos sin remesas y los pobres rurales reciben menos remesas que los pobres urbanos

En 1991/92, un 23.7% de los hogares con jefes mujer y un 10.2% con jefes hombres recibía remesas familiares; para 1996, dicha proporción permanecía igual para el caso de los hogares encabezados por mujeres y había aumentado a 11.6% para el caso de los hombres.

La situación de indigencia y de severidad de pobreza es marcadamente menor en el caso de los hogares que reciben remesas respecto a aquellos que no las reciben, y su contribución a la pobreza total es sensiblemente menor debido a que representan la minoría dentro del total de hogares. No

obstante, entre 1991/92 y 1996, los hogares que reciben remesas aumentaron su contribución a la pobreza y a la severidad de pobreza.

Es importante señalar que las remesas son recibidas en su mayor parte por los hogares de ingresos medios y altos y no por los extremadamente pobres (Banco Mundial, 1997). Además, entre los hogares que padecen de extrema pobreza, los hogares urbanos reciben una cantidad de remesas mayor que los hogares rurales. Estos hallazgos son consistentes con los resultados de las encuestas de hogares, ya que entre 1991/92 y 1996 la proporción de las remesas dentro del ingreso total aumentó para todos los hogares en pobreza extrema, con excepción de aquellos del AMSS.

Los hogares más pobres trabajan en la agricultura y su situación ha empeorado

Durante el período 1991/92-1996 ha tenido lugar un cambio en la inserción laboral de los hogares. Los hogares con jefes femeninos han disminuído su participación en la agricultura y la han aumentado en los sectores servicios e industria. En el caso de los hogares con jefatura masculina, han disminuído su participación en la agricultura, en la industria y la han aumentado en la construcción y en el comercio. Esta tendencia está relacionada con el dinamismo mostrado por los sectores terciarios y con el poco dinamismo experimentado por la agricultura. Particularmente, la mayor participación de las mujeres en el sector industria refleja las mayores oportunidades laborales para ellas derivadas de la expansión de las industrias maquiladoras y la mayor participación de los hombres en la construcción, refleja el dinamismo registrado por sector construcción en el período post-bélico.

Conviene señalar que los hogares con mayores niveles de indigencia y severidad de pobreza trabajan en la agricultura. En 1991/92, el 64.9% de los hogares con jefes mujeres que trabajaban en la agricultura se encontraba en estado de indigencia y el 20.1% padecía severidad de pobreza; para 1996 dichos porcentajes se habían reducido sólo marginalmente. En el caso de los hogares con jefe hombre la situación ha empeorado notablemente. En 1991/1992, el 44% de dichos hogares trabajaba en la agricultura, de los cuales el 67.3% se encontraba en estado de indigencia y el 21.2% padecía severidad de pobreza. En 1996, la proporción de hogares con jefes hombres ocupados en la agricultura disminuyó a 37.6%; no obstante, la proporción de hogares en estado de indigencia aumentó a 76% y de los hogares con severidad de pobreza se incremento a 27.7%.

Por sus implicaciones en términos de formulación de políticas, es importante señalar que las mujeres en las zonas rurales se dedican en mayor proporción a actividades no agrícolas (comercio, servicio e

industria) que a actividades agrícolas (solo el 37.7% están ocupadas en la agricultura). Los jefes de hogar masculinos, por el contrario, se concentran con un 73.8% en la agricultura. En nuestra opinión, esta situación es lo que explica en buena medida el aumento de la pobreza de los hogares con jefes hombres en el área rural, debido al vínculo directo que existe entre ingresos agrícolas y pobreza rural.

De acuerdo al estudio del Banco Mundial (1997), el 47.9% de los ingresos de los hogares más pobres del área rural provienen de salarios agrícolas y el 25.3% del autoempleo agrícola. Dado que los salarios reales del sector agropecuario han disminuído sistemáticamente desde la década pasada, los ingresos de los hogares pobres se han visto afectados considerablemente. Por el contrario, la mayor parte del ingreso de los hogares rurales ricos proviene de actividades no agrícolas (Cuadro 5).

Los trabajadores sin tierra laborando en actividades agrícolas son los más pobres (71.1%) y los que más padecen pobreza extrema (29.5%) a diferencia de los trabajadores con tierra en actividades no agrícolas que son los menos pobres (27.9%) y los que menos padecen pobreza extrema (7.0%) (Banco Mundial 1997).

Cuadro 5. Estructura de los Ingresos de la Población Rural. 1995

	Todos	Bajo	Medio-bajo	Medio	Medio-alto	Alto
I. Ingreso						
Colones de 1995						
Ingreso per cápita	4,040	784	1,836	2,846	4,310	10,447
Originado en agricultura	1,881	580	1,156	1,593	1,680	4,411
Originado en actividades no agrícolas	1,774	147	556	1,018	2,186	4,979
Otros	385	57	124	235	444	1,057
Estructura Porcentual						
Ingreso per cápita	100	100	100	100	100	100
Originado en agricultura	46.6	74.0	63.0	56.0	39.0	42.2
Originado en actividades no agrícolas	43.9	18.7	30.3	35.8	50.7	47.7
Otros	9.5	7.3	6.7	8.2	10.3	10.1
II. Fuentes de Ingreso						
(como % del ingreso total)						
Salarios agrícolas	34.2	47.9	50.1	36.3	24.1	12.4
Autoempleo agrícola	19.4	25.3	14.1	19.6	15.3	22.6
Salarios y autoempleo no agrícolas	37.5	19.3	29.3	35.8	50.1	53.3
Remesas del exterior	5.3	3.4	1.5	5.6	8.2	7.6
Transferencias internas	1.2	0.4	3.0	1.3	0.6	0.7
Subsidios, pensiones, rentas	2.3	3.4	2.0	1.4	1.5	3.3

Fuente: World Bank (1997b), *El Salvador. Rural Development Study*, Technical Annexes, Volume II, Central American Department, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 16253-ES, August 7. Annex 3, Table 1, pag. 13-14.

Los pobres trabajan en su gran mayoría como cuenta propia y como asalariado permanente

La descomposición de la pobreza de acuerdo a la categoría ocupacional del jefe del hogar muestra diferencias importantes entre los jefes femeninos y masculinos. En el caso de los hogares con jefatura femenina, la gran proporción de las mujeres trabajan por cuenta propia, típicamente en el sector informal, seguida de aquellas que trabajan como asalariadas permanentes. En 1991/92, el 53.1% de las jefas femeninas trabajaba por cuenta propia. De ese total, el 60.8% se encontraba en situación de indigencia y el 16.9% padecía severidad de pobreza. Por ser el grupo más numeroso, su contribución a la pobreza era alto: 57.5% a P0 y 60.6% a P2. En 1996, las trabajadoras por cuenta propia aumentaron su participación dentro del total (56.7%) así como su contribución a la pobreza y severidad de pobreza (67% y 75.7% respectivamente). En términos de su contribución a la reducción de la pobreza, los cuenta propia explican el 32.4%.

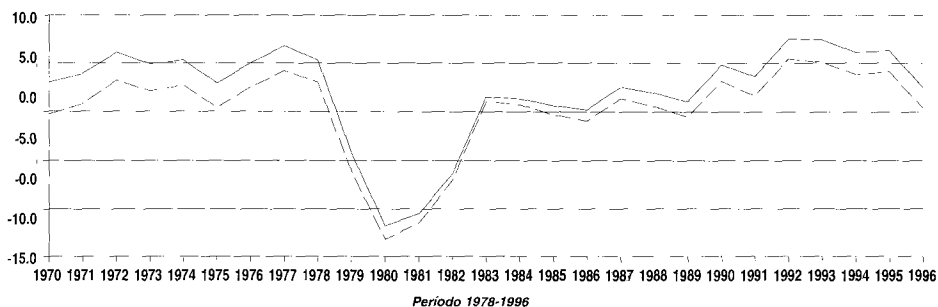
La segunda categoría importante para los hogares con jefatura femenina es la de asalariada permanente, la cual en 1991/92 agrupó al 25.5% de la población y contribuyó con 18.5% a la pobreza y con 12.3% a la severidad de pobreza. Para 1996, la proporción de asalariadas permanentes se redujo a un 22.2% así como su contribución a la pobreza. Las asalariadas permanentes explican en un 37.6% la reducción de la pobreza.

Respecto a los jefes de hogar masculinos, estos trabajan en su gran mayoría como asalariados permanentes, siguiéndole en importancia los trabajadores por cuenta propia, generalmente vinculados a la producción agrícola de subsistencia. Esta diferencia entre hombres y mujeres es importante en términos de política económica, ya que significa que ambos grupos tienen diferentes fuentes de ingresos.

LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, PATRÓN DE CRECIMIENTO Y POBREZA

La evolución de la pobreza en El Salvador a partir de 1980 refleja claramente los tres ciclos económicos registrados en dicho período: i) el ciclo contractivo que abarca toda la década de los ochenta, y que se caracterizó por una profunda recesión, por un aumento del desempleo y por la pérdida de la estabilidad financiera y cambiaria que el país había gozado por más de 50 años; ii) el ciclo expansivo que cubre el período 1990-1995, caracterizado por una importante recuperación económica acompañada de la estabilidad cambiaria y de una reducción de la inflación; y iii) el período de desaceleración, que se inicia a mediados de 1995 y que se caracteriza por una reducción del ritmo de crecimiento, una disminución en el nivel de empleo y por una disminución de la inflación. Un elemento común a los tres períodos ha sido la persistente crisis

Gráfico 1. Evolución del PIB real y PIB per cápita real



	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
PIB R	3.0	3.9	4.1	4.6	4.3	7.9	6.0	8.8	8.5	-4.2	-11.8	-12.5	-12.5	-9.7	-1.0	-1.9	0.6	0.2	2.5	1.8	1.0	4.4	3.4	7.5	7.4	6.1	6.3	2.5
PIB P	-4.3	0.8	2.2	2.1	2.7	2.4	2.8	4.5	3.0	-6.1	-13.2	-11.5	-7.9	1.0	0.7	-0.2	-0.9	1.3	0.8	-0.9	3.1	1.0	5.4	5.1	3.6	4.1	0.4	

del sector agropecuario, que se ha traducido entre otras cosas, en una pérdida de importancia de dicho sector dentro de la economía nacional.

Tres han sido los factores principales que han influido en la evolución económica del país desde 1980. El primero de ellos es el contexto político, el cual en los años 80s estuvo determinado por el conflicto armado y a partir de 1990 por la negociación y posterior firma y cumplimiento de los Acuerdos de Paz. No es casualidad en este sentido que el ciclo contractivo coincida con el período de guerra y el ciclo expansivo con la fase post-bélica.

El segundo factor que ha influido en el comportamiento económico es el ingreso de recursos externos, que se inicia en 1983 con el ingreso de la ayuda de Estados Unidos y se masifica durante la década de los noventa con el ingreso de las remesas familiares y de recursos provenientes de la comunidad internacional. El tercer factor es la implementación, a partir de 1980, de políticas de estabilización y ajuste, las cuales a su vez han estado determinadas en buena medida por la evolución de la guerra y por la disponibilidad de recursos externos.

La crisis económica de los 80s y el manejo de una economía de guerra

El manejo de la política económica

La crisis económica de los años 80s se enfrentó de diversas maneras, dependiendo de la orientación del gobierno de turno, de la disponibilidad de recursos externos, y de la gravedad de la coyuntura. En todo caso, el objetivo central de la política económica en dicho período fué mantener la economía a flote y simultáneamente hacer frente a los gastos de la guerra.

A principios de 1980 implementó un programa reformista que incluyó la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior del café y del

azúcar y la nacionalización del sistema bancario. Paralelamente, se adoptó una política anticíclica consistente en un aumento de la inversión pública, que fué acompañada de una política crediticia expansiva y de la adopción de drásticas medidas administrativas de control de importaciones. Además se implementaron medidas de protección del ingreso y de control de la inflación.

El programa reformista tuvo efectos importantes en el corto plazo, ya que debilitó políticamente a los sectores beneficiarios del modelo agroexportador; llevó a aumentar el papel del Estado en la economía; y propició la aparición del sector cooperativo en el agro. El programa sin embargo, falló en su propósito de contrarrestar la caída de la inversión privada, pese al aumento significativo de la inversión pública registrado en 1980. Además, la ejecución de la reforma agraria tuvo un impacto negativo sobre el sector agropecuario. En la parte financiera, el déficit fiscal aumentó a niveles sin precedentes en la historia del país y la inflación aumentó considerablemente (pasó de 12.1% en 1979 a 17.4% en 1980).

La profundización de la crisis económica y la formalización de la guerra (la guerra se inició formalmente con la ofensiva guerrillera del 10 de enero de 1981) obligó al gobierno a revisar la política económica expansiva seguida hasta ese momento. En 1981 se adoptó un *Programa de Austeridad* en estrecha consulta con el FMI que incluyó el congelamiento de precios y salarios, el aumento de impuestos indirectos y la introducción del mercado paralelo de divisas, lo cual puso fin a cincuenta años de tipo de cambio fijo.

En 1982, un nuevo gobierno controlado por la derecha profundizó la política restrictiva iniciada en 1981, mediante la implementación de un *Programa de Sinceración* y con la firma en julio de un Acuerdo Stand-By con el FMI para apoyar un programa de estabilización con duración de un año. Si bien el programa tuvo resultados mixtos, a través de la firma del convenio con el FMI el gobierno alcanzó su principal objetivo que era lograr el acceso a recursos financieros externos, particularmente a los provenientes de Estados Unidos, los cuales fueron utilizados en gran medida para financiar el déficit fiscal y la brecha externa, coadyuvando de esta manera a posponer medidas de ajuste necesarias. No es casualidad en este sentido que sea precisamente a partir de 1982 que la ayuda norteamericana comienza a incrementarse substancialmente y que la economía haya comenzado a mejorar.

Con la llegada nuevamente del PDC al poder en 1984, la política económica dió un nuevo giro, ya que inició su gestión abandonando la política restrictiva seguida por el Gobierno de Unidad. En su lugar, implementó un *Programa de Reactivación Económica*, cuyo objetivo era estimular las actividades productivas mediante la expansión de la demanda

interna. En el ámbito cambiario, el gobierno continuó con la política de trasladar paulatinamente las transacciones comerciales del mercado oficial al mercado paralelo.

Si bien esta política tuvo efectos positivos en 1984 en términos de generar cierta reactivación y de controlar la inflación, su prolongación durante 1985 tuvo efectos perversos a nivel macroeconómico, ya que provocó un creciente proceso de inestabilidad financiera y cambiaria y provocó un aumento significativo de la inflación (a fines de diciembre, la inflación anual había superado el 30%, cifra sin precedentes en la historia del país).

En enero de 1986 el gobierno anunció la implementación del *Programa de Estabilización y Reactivación Económica*, el cual contó con el apoyo político y financiero de USAID. Dicho programa se caracterizó por su naturaleza heterodoxa, ya que además de incluir típicas políticas de estabilización contenía medidas administrativas tendientes a controlar las importaciones y las divisas así como medidas de protección del ingreso y de apoyo a los pequeños productores.

Pese a que el programa se implementó en una coyuntura económica favorable (aumento de los precios internacionales del café, disminución del precio del petróleo y de las tasas de interés internacionales, y mayor apoyo financiero de USAID), los principales objetivos del programa no fueron alcanzados, ya que la inflación aumentó, las exportaciones no respondieron a la devaluación y el PIB disminuyó.

A fines de 1987 el gobierno falló en su intento de implementar una reforma tributaria basada en el incremento de los impuestos directos debido a la férrea oposición del sector privado, que incluso impulsó un paro general de un día. Como resultado, el gobierno recurrió a aumentar los impuestos indirectos y a recortar los gastos no relacionados con la guerra, particularmente los gastos sociales y la inversión pública. Esto es lo que explica la magnitud y la forma tan costosa que asumió el ajuste fiscal en el período del gobierno de Duarte.

Las relaciones entre políticas macroeconómicas y pobreza en los 80

A partir del análisis anterior, nos interesa destacar algunas relaciones entre evolución económica, políticas macroeconómicas y pobreza ocurridas en la pasada década. La primera relación que aparece bastante clara es entre crecimiento y pobreza. Sin duda, la caída pronunciada del PIB real y del PIB per cápita real contribuyó al aumento de la pobreza a través del aumento del desempleo abierto y particularmente del subempleo que aumentó significativamente en esa época (en las áreas urbanas el subempleo se incrementó de 34 a 50% en la primera mitad de la década, Banco Mundial 1994, 3).

Cuadro 6. Indicadores del Ajuste Fiscal Practicado Durante los Ochenta
(Gobierno Central Consolidado)

Años	Déficit Fiscal	Ingresos Tributarios	Gasto Cte.	Gasto de Capital	Gasto Total	Gasto Social (presupuesto ordinario ejecutado)	Salarios Reales del Sector Público*	
	(1)	(2)	Como % del PIB			(6)	% del Gasto	Indice 1980=100
			(3)	(4)	(5)	(7)	(8)	
1980	7.7	10.8	12.4	5.8	18.2	6.6	38.1	100.0
1981	11.0	11.3	14.3	8.4	22.7	6.5	32.1	77.8
1982	8.5	10.6	14.6	5.0	19.6	6.3	32.2	73.3
1983	8.8	10.6	14.8	6.7	21.5	5.6	32.4	81.9
1984	5.9	11.5	15.2	4.1	19.3	5.7	25.0	71.3
1985	3.7	11.6	13.3	3.8	17.1	4.7	29.0	78.1
1986	3.0	12.8	13.0	3.0	16.0	4.1	22.5	67.4
1987	3.6	11.3	11.9	3.0	14.9	3.6	26.0	70.0
1988	3.1	9.4	11.1	2.1	13.2	3.4	26.6	64.7
1989	4.8	7.6	10.5	2.3	12.8	3.1	26.5	65.3
1990	3.2	7.8	10.1	1.8	11.9	2.1	18.7	61.4

* Salarios medios mensuales.

Fuente: (1) to (7): Banco Central de Reserva de El Salvador y Cálculos Propios; (8) IDB (1993), El Salvador. Informe Socioeconómico, Washington D.C., Informe No DES-13, Junio, Cuadro No II-17, page 19 Apéndice Estadístico.

Una segunda relación es la existente entre inflación, política salarial y pobreza. El aumento de la inflación ocurrido a lo largo de la década, conjugado con una política salarial restrictiva tuvo un impacto desastroso en los salarios reales, tanto del sector privado como del sector público. Los salarios del sector agropecuario fueron los más afectados debido a la política de congelamiento practicada, lo cual sumado a la pérdida de ingresos reales producto de la disminución de los precios reales de los productos agrícolas afectó profundamente la situación de la población rural.

La tercera relación que aparece es aquella entre ajuste fiscal y pobreza. Como ya se señaló, el ajuste fiscal practicado a lo largo de los años 80s se centró en el aumento de impuestos indirectos (el Impuesto de Timbres Fiscales fué aumentado cinco veces) y en el recorte de los gastos, sobre todo de aquellos no relacionados con la guerra. El resultado de la adopción de este ajuste fue una caída pronunciada del gasto social (parcialmente compensado por la ayuda internacional); un deterioro de la infraestructura económica y social y un debilitamiento de la capacidad institucional y financiera del Estado, que ha representado en la practica una de las herencias más pesadas de la década de los ochenta.

La cuarta relación que nos interesa destacar es entre políticas macroeconómicas, crisis del sector agropecuario y pobreza. Durante la

década de los ochenta existió una profunda contradicción en el manejo de la política económica respecto al sector agropecuario. Por una parte, se impulsó un proceso de reforma agraria cuyo propósito en el campo económico era mejorar las condiciones de vida de la población rural; y por otra parte, a lo largo de la década se implementó una política macroeconómica que afectó seriamente al sector agropecuario. dicha política se expresó en una sobrevaloración del tipo de cambio, en una reducción del crédito real al sector, y en una política arancelaria con un sesgo claramente antiagrícola. Esta situación, sumada a los efectos de la guerra (las áreas rurales fueron el escenario del conflicto) y a la reducción del gasto social y de la inversión en el agro provocó un deterioro de los ingresos reales de la población rural.

La quinta relación que merece especial mención es la existente entre conflicto armado, disponibilidad de divisas y tipo de ajuste practicado. La existencia de la guerra puso restricciones importantes al manejo de la política económica y al tipo de ajuste practicado. De hecho, todos los gobiernos optaron por posponer necesarias medidas de estabilización y ajuste debido al temor de inclinar la guerra a favor de la guerrilla. Esta política fué favorecida por el ingreso de las transferencias oficiales de Estados Unidos, quien contradictoriamente pretendió utilizar dicha ayuda como la principal arma para obligar al gobierno (especialmente del PDC) a adoptar medidas de ajuste.

Cuadro 7. Salarios Mínimos de Principales Actividades Económicas. Período 1971-1995
(Tasas de crecimiento promedio)

Salarios	1971/75	1976/80	1981/85	1986/90	1991/95
I. Nominales					
Industria, Comercio y Servicios	13.8	11.6	3.6	10.4	12.9
Agropecuario (mayores de 16 años)	7.0	11.3	0.0	18.8	11.7
Café (recolección)	9.9	22.9	0.0	6.8	4.1
Azúcar (recolección)	9.6	18.3	0.0	7.5	4.7
II. Reales					
Industria, Comercio y Servicios	5.1	-1.2	-11.1	-13.3	-0.1
Agropecuario (mayores de 16 años)	-1.7	-1.5	-14.7	-4.9	-1.3
Café (recolección) 1.2	10.1	-14.7	-16.9	-8.9	
Azúcar (recolección)	0.9	5.5	-14.7	-16.2	-8.3
Inflación Promedio (IPC)	8.7	12.8	14.7	23.7	13.0

Fuente: World Bank (1997b), *El Salvador. Rural Development Study*, Technical Annexes, Volume II, Central American Department, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 16253-ES, August 7. Annex 1, cuadro No. 27, pag. 27.

La llegada de la paz y el ajuste expansivo de los años 90

El programa de ajuste estructural 1989-1994

La historia económica de El Salvador en los años 90s es radicalmente distinta de la ocurrida en los años 80s. A principios de la década comenzó una era de distensión en el área centroamericana, que favoreció una reactivación lenta pero sostenida del mercado regional. A nivel interno, después de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989, el país entró en un período de relativa estabilidad socio-política debido al inicio, en 1990 del proceso de negociaciones que culminó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec en enero de 1992. La llegada de la paz y el consecuente proceso de reconstrucción post-belica así como el aumento del flujo de recursos externos posibilitaron un proceso reactivación económica.

En este contexto tan favorable, el gobierno que llegó al poder en 1989 comenzó a aplicar un amplio programa de reformas económicas, cuyo propósito fundamental era sentar las bases para la instauración de un nuevo modelo basado en la iniciativa privada y sustentado en el dinamismo del sector exportador no tradicional. Para alcanzar tal propósito se procedió a liberalizar la economía y a reducir el tamaño del Estado. Los aranceles se disminuyeron drásticamente en un período de poco más de dos años (de un nivel de entre 290-0 a otro de 20-5 por ciento); las tasas de interés y el tipo de cambio se liberalizaron; y se eliminaron los controles de precios de alrededor de 200 productos.

En el área fiscal se eliminaron los impuestos a las exportaciones; se redujeron y se simplificaron los impuestos directos; se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA); y se impulsó un proceso de simplificación del sistema tributario. Además se reprivatizó el sistema bancario y se ejecutó una reforma financiera que incluyó el establecimiento de la autonomía del Banco Central de Reserva; la creación de la Bolsa de Valores y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control bancarios.

Pese al alcance y a la rapidez con que se aplicó el programa, éste no tuvo efectos recesivos ni inflacionarios. Por el contrario, la economía ha crecido a tasas altas, lo cual ha tenido efectos positivos en el nivel de empleo que ha crecido a una tasa superior al crecimiento de la PEA. Esta situación, sumada a la disminución de los salarios reales ha permitido disminuir el desempleo abierto y ha contrarrestado el proceso de informalización ocurrido en los años de guerra. Además, el crecimiento ha ido acompañado de una reducción de la inflación y de una notable estabilidad financiera y cambiaria.

Como ya hemos señalado en otros trabajos (Segovia 1992, 1997), el ajuste expansivo ocurrido en El Salvador es el resultado en buena medida del

ingreso masivo de recursos externos, lo cual ha posibilitado al país contar con las divisas suficientes para superar la restricción externa al crecimiento y para mantener el tipo de cambio estable y la inflación bajo control.

No obstante lo anterior, el programa de ajuste ha fracasado en su objetivo de crear un nuevo eje de acumulación a partir del dinamismo del sector exportador. Si bien el sector exportador no tradicional se ha diversificado, y las exportaciones de maquila se han expandido considerablemente, las exportaciones en términos del PIB aun no han recobrado su nivel histórico.

En buena medida, el fracaso en convertir a las exportaciones en el principal motor del crecimiento tiene que ver con los efectos del *mal holandés* provocado por el ingreso masivo de recursos externos, sobre todo de las remesas familiares que en años recientes han representado alrededor del 12% del PIB.

El ingreso de tales recursos, los cuales se dedican en su mayor parte al consumo ha provocado una importante sobrevaluación del colón, lo que a su vez ha tenido efectos negativos en la competitividad del sector exportador. Es importante señalar, no obstante, que la sobrevaluación cambiaria ha sido contrarrestada en parte con la caída de los salarios reales producto de la aplicación de una política salarial sumamente restrictiva. Esta situación ha sido agravada por la ausencia de una política

Cuadro 8. Variaciones del Tipo de Cambio Efectivo Real ¹
(Base 1980=100)

	Tipo de cambio nominal	Variación % Tipo de cambio	Depreciación (+) apreciación (-)	Depreciación (+) apreciación (-) Acumulada
1981	2.50	0.0	-4.23	-4.23
1982	2.61	4.4	-8.24	-8.24
1983	2.81	7.7	-0.12	-8.37
1984	3.16	12.4	-6.31	-15.68
1985	3.84	21.5	-6.79	-8.32
1986	4.96	29.2	-7.77	-0.52
1987	5.00	0.8	-20.72	-26.78
1988	5.00	0.0	-9.41	-39.96
1989	5.53	10.6	-13.64	-62.06
1990	7.54	36.3	2.05	-58.80
1991	8.04	6.6	22.01	-30.15
1992	8.41	4.6	-5.91	-38.33
1993	8.74	3.9	-6.78	-48.40
1994	8.73	-0.1	-10.03	-64.93
1995	8.75	0.2	-2.72	-69.54

¹ Estimado utilizando la metodología en Rhomberg, Rudolf R. (1976). "Indices of Effective Exchange Rates". IMF Staff Papers 30. 1 (marzo), 88-112.

Fuente: Banco Mundial (1997), *Rural Development Study, Technical Annexes*, Vol. II, Cuadro No. 26, pag 26. Report No. 16253-ES.

integral de fomento de exportaciones y por el retraso en el programa de modernización del sector público que ha impedido a las empresas disminuir sus costos por otras vías.

El boom de consumo y la configuración de un patrón de crecimiento hacia adentro

En lugar de crearse un modelo económico basado en el dinamismo de la demanda internacional, el crecimiento de los 90s ha estado fundamentado en la reactivación del mercado interno. Este cambio tiene que ver, por una parte, con la crisis del sector agroexportador; y por otra parte, con el ingreso masivo de recursos externos, particularmente remesas, que ha ocasionado un aumento del ingreso nacional, que en su mayoría ha sido destinado a consumo y no a ahorro.

El boom de consumo ha sido alimentado por el aumento del crédito resultante de la reforma financiera; por el proceso de apertura comercial; y por la existencia de un tipo de cambio fijo que en el contexto de una inflación moderada ha abaratado las importaciones. También ha contribuido el advenimiento de la paz que en la práctica ha significado la posibilidad de satisfacer una serie de necesidades reprimidas durante el conflicto, particularmente aquellas relacionadas con la adquisición de bienes inmuebles y de bienes de consumo duradero.

Una parte del consumo agregado ha sido destinada a la demanda de importaciones, lo cual dado el poco dinamismo mostrado por las exportaciones, ha provocado una ampliación sin precedentes del déficit comercial del país, el cual ha sido financiado de manera creciente por las remesas. La mayor parte del aumento del gasto agregado, sin embargo, se ha traducido en un aumento de la demanda de bienes no transables lo cual por una parte ha afectado negativamente al sector exportador mediante sus efectos en el tipo de cambio real; y por otra parte ha acelerado el cambio que venía ocurriendo desde los años ochenta en la composición del PIB a favor de las actividades vinculadas a la producción de bienes no transables, particularmente construcción y servicios.

Este patrón de crecimiento basado en el boom de consumo interno ha provocado importantes cambios en el funcionamiento de la economía. En primer lugar, el aumento del consumo se ha traducido en una disminución significativa del ahorro doméstico y en un deterioro de la calidad de la inversión la cual ha estado centrada en aquellas actividades relacionadas con el comercio y con actividades especulativas más que en actividades productivas. A su vez, la disminución del ahorro interno sumada al ingreso masivo de recursos externos ha provocado un cambio en la composición del ahorro nacional a favor de las remesas, quienes de manera creciente han

financiado la inversión. Asimismo, el ahorro externo, ha cobrado una importancia creciente en el financiamiento de la inversión.

Además, el nuevo patrón de crecimiento ha tenido implicaciones en términos del grado de apertura de la economía. Si bien las importaciones han alcanzado en los últimos años sus niveles históricos, las exportaciones siguen por debajo de su nivel; como resultado, durante la década de los noventa ha ocurrido una disminución del grado de apertura de la economía respecto a la década de los setenta. Esta situación es curiosa, si se considera que precisamente el programa de ajuste estructural buscaba exactamente lo contrario.

El hecho de que el ritmo de crecimiento económico dependa del dinamismo de la demanda interna tiene implicaciones importantes en términos del manejo de política económica y de la sostenibilidad del crecimiento. En primer lugar, significa que los efectos recesivos de las políticas de estabilización basadas en la reducción de la demanda agregada son mucho mayores ahora que en el pasado, cuando el dinamismo económico dependía de la demanda internacional de productos primarios. Esto es importante si se toma en consideración el hecho de que las empresas salvadoreñas producen fundamentalmente para el mercado interno.

En segundo lugar, la mayor dependencia de la economía del mercado doméstico supone una limitación importante para asegurar la sostenibilidad del crecimiento dada su estrechez. Como se explica a continuación, es precisamente este hecho lo que explica el proceso de desaceleración ocurrido a partir del segundo semestre de 1995.

La nueva estrategia económica y el agotamiento del patrón de crecimiento hacia adentro

La nueva administración que asumió el poder en Junio de 1994, anunció a principios de 1995 un cambio de orientación de la política económica seguida hasta entonces. A diferencia de la estrategia anterior que perseguía formalmente la instauración de un modelo basado en la exportaciones no tradicionales, el programa anunciado tenía como objetivo básico convertir a El Salvador en una *gran zona franca de servicios de maquila, financieros y de mercadeo*.

Pese a que el programa anunciado finalmente no se implementó y fue formalmente abandonado, el manejo económico realizado desde entonces ha tenido como objetivo fundamental reducir la inflación a niveles internacionales, para lo cual se ha utilizado el tipo de cambio y los salarios como anclas nominales. Si bien con la adopción de esta política se ha logrado el objetivo de controlar la inflación, el precio que se ha pagado es una disminución del ritmo de crecimiento económico, una caída pronunciada de los salarios reales y una mayor sobrevaluación del tipo de cambio.

La adopción de esta política ha coincidido con el fin del boom de consumo interno resultante del menor ritmo de crecimiento de las remesas familiares; del agotamiento de la capacidad de endeudamiento de numerosos consumidores; de la satisfacción de muchas de las necesidades reprimidas durante la guerra; de la disminución de la intensidad de la reconstrucción post-bélica; del deterioro de los salarios reales; y del aumento del desempleo abierto.

Dada la enorme dependencia de la economía del mercado interno, el resultado ha sido una reducción significativa del ritmo de actividad económica, proceso que comenzó a manifestarse desde el segundo semestre de 1995 como resultado del aumento del Impuesto al Valor Agregado (del 10% al 13%) y de la adopción de una política de demanda restrictiva. Ha influido también en este proceso, la calidad de la inversión realizada durante los últimos años, la cual como ya se señaló ha estado centrada en actividades poco productivas.

LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS AÑOS 90

A partir de los años 50s se comenzó a implementar en El Salvador una política social de carácter universal centrada en la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales. Esta política se desarrolló en el contexto de una economía en expansión y de una notable estabilidad financiera y cambiaria. Como resultado, la mayoría de los indicadores sociales mejoraron y la red de servicios públicos se expandió de manera significativa.

Con el advenimiento de la crisis de los años 80s, la política social antes descrita experimentó un serio reves: el gasto público en el área social se redujo considerablemente y la infraestructura social sufrió un grave deterioro. Posteriormente, con la llegada del gobierno de ARENA en 1989, la concepción y el contenido de la política social experimentó un cambio radical. En primer lugar, la concepción universal de la política social fue sustituida por la visión centrada en la focalización de la atención y de los servicios en los sectores más vulnerables de la sociedad por un período transitorio.

En segundo lugar, la implementación de la política social compensatoria quedó en manos de instituciones ad-hoc creadas exclusivamente para tal fin las cuales tenían una temporalidad bien definida. Finalmente, y ante la gravedad de la crisis fiscal, los recursos para financiar la nueva política fiscal provinieron del exterior, ya sea en forma de préstamos o donaciones.

La política social implementada a partir de 1989 ha tenido tres componentes: i) la implementación de programas compensatorios (programas nutricionales, trabajos comunitarios, transferencias directas),

dirigidos a contrarrestar en parte los efectos negativos derivados de la implementación de políticas de estabilización y ajuste; ii) el fortalecimiento de los servicios sociales básicos: iii) una reforma institucional en los sectores de educación y salud con el propósito de descentralizar dichos servicios, procurar una mayor participación del sector privado, y reorientar los recursos hacia la educación y salud primaria.

La política social compensatoria sin duda han tenido un impacto positivo en terminos sociales dada la enorme cantidad de recursos involucrados (entre 1.0% y 1.2% del PIB en el período 1989-1993). No obstante, su efectividad en términos de favorecer a las familias más pobres parece no haber sido muy elevada. De acuerdo al Banco Mundial (1997), los proyectos de salud han estado poco focalizados a los grupos rurales pobres, el programa EDUCO si bien llega a los pobres no beneficia a las familias más pobres y dentro del programa de alimentos, los pobres rurales representan menos de un cuarto de los beneficiarios.

Respecto al fortalecimiento de los servicios públicos básicos, se han obtenido avances importantes. Por ejemplo, los gastos destinados al área social han aumentado, particularmente aquellos dirigidos al gasto social rural (CRECER, 1997). En cuanto a la reforma institucional de los sectores educación y salud, se han logrado importantes progresos en educación, no así en el sector salud.

ESCENARIO ECONÓMICO

El escenario de El Salvador para los próximos años es complicado debido tanto a la fragilidad del actual patrón de crecimiento económico, como a su carácter dual en el sentido que solo está favoreciendo a una parte de la población (la urbana). De no revisarse el actual modelo de crecimiento y la estrategia económica vigente, es poco probable que la economía se reencauce hacia la senda de un crecimiento económico fuerte y sostenido. El escenario previsible con el marco actual de políticas es a lo sumo, uno caracterizado por tasas de crecimiento positivas pero bajas, con niveles de inflación moderados (Banco Mundial 1997; BID 1997).

Claramente, en el marco del escenario anterior, las posibilidades de resolver en un tiempo razonable los graves problemas sociales que enfrenta actualmente el país, particularmente la pobreza extrema, son muy escasas.

El mayor reto que tendrá que enfrentar El Salvador en los próximos años es el relacionado con la necesidad de incorporar a las zonas rurales en general y al sector agropecuario en particular al desarrollo global del país, como la única manera viable de avanzar en la reducción de la pobreza extrema y de asegurar la sostenibilidad del crecimiento. Esto a su vez, requerirá la revisión de la estrategia económica que ha venido

implementándose en los últimos años y la adopción de una política integral de desarrollo rural.

En términos de manejo económico, el reto principal que deberán enfrentar las autoridades es cómo sostener un tipo de cambio fijo en el contexto de una inflación moderada sin causar un progresivo desmantelamiento del aparato productivo. La única opción viable es actuar inmediatamente en la reducción de otros costos relevantes para contrarrestar los efectos negativos derivados de la apreciación del colón. Esto a su vez requiere la implementación de un programa de modernización de los servicios públicos, y de un mejoramiento de la infraestructura económica de apoyo a las actividades productivas.

Una condición básica para llevar adelante las reformas anteriores es avanzar en el proceso de modernización y fortalecimiento financiero e institucional del sector público. Particular relevancia tiene en este sentido la implementación de una profunda reforma fiscal que le permita al Estado aumentar sus ingresos y aumentar la eficiencia de los gastos.

Otra condición básica es el aumento del ahorro y de la inversión privada tanto de origen nacional como internacional, particularmente en aquellas actividades vinculadas a la exportación de bienes y servicios. Dado que en el futuro será preciso aumentar los niveles de inversión para sostener altas tasas de crecimiento económico y tomando en consideración que las remesas tenderán a disminuir paulatinamente, la única manera de lograr la sostenibilidad del crecimiento será mediante la elevación del ahorro interno (público y privado) y mediante la implementación de una política agresiva de fomento de la inversión extranjera de mediano y largo plazo vinculada a actividades productivas y a la producción de bienes transables.

REFERENCIAS

Banco Mundial (1983), *El Salvador. Updating Economic Memorandum*. Report No 4054-ES Washington, January.

Banco Mundial (1986), *El Salvador: Country Economic Memorandum*, Washington, D.C. April. Report No 5939-ES.

Banco Mundial (1989), *El Salvador: Country Economic Memorandum*. Report based on the findings of a mission which visited El Salvador in November/December 1988.

Banco Mundial (1991), *Report and Recommendation of the President of the International Bank of Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Structural Adjustment Loan in an Amount Equivalent to US\$ 75.0 Million to the Republic of El Salvador*, Washington, D.C.: Report No P-5447-ES, January 17.

- Banco Mundial (1992), 'El Salvador. SAL II Identification Mission Aide-Memoire'. Mimeo, June
- Banco Mundial (1993a), *El Salvador. Country Strategy Paper*. April 26.
- Banco Mundial (1993b), *Proposed Second Structural Adjustment Loan (SAL) of US\$ 50 Million to the Republic of El Salvador*. Washington, D.C. August.
- Banco Mundial (1994), *El Salvador. the Challenge of Poverty Alleviation*, Washington D.C. June.
- Banco Mundial (1995), *El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization. Country Economic Memorandum/Private Sector Assessment, Volume I and II*, Washington D.C.: Draft Report No 14109-ES, July, 19.
- Banco Mundial (1997a), *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of El Salvador*, Central America Department, Latin America and the Caribbean Region, February 19.
- Banco Mundial (1997b), *El Salvador. Rural Development Study, Main Report, Vol I*, Central American Department, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 16253-ES, August 7.
- Banco Mundial (1997c), *El Salvador. Rural Development Study, Technical Annexes, Volume II*, Central American Department, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 16253-ES, August 7.
- Banco Mundial (1997d), *El Salvador. Rural Finance: Performance, Issues, and Options*, Finance, Private Sector & Infrastructure, Central American Department, Report no. 16253-ES, August 11.
- BCR (1985), *Programa de Estabilización con Desarrollo para la Economía Nacional Durante el Período 1986-88*, San Salvador, Noviembre (Versión Preliminar para Discusión Interna).
- BCR (1986), «Estimaciones Sobre las Principales Consecuencias Previsibles de no haber Adoptado el Programa de Estabilización y Reactivación Económica, 1986-1988», San Salvador: *Memorandum No 73/86*, 17 de Junio.
- Belt, Juan y Lardé de Palomo, Anabella (1994): *El Salvador: Política Social y Combate a la Pobreza*. Borrador Preliminar, San Salvador
- BID (1984), *Informe Económico. El Salvador*, Washington, DES-13 Octubre
- BID (1987), *El Salvador: Informe Socioeconómico*, Washington, Mimeo.
- BID (1993), *El Salvador: Informe Socioeconómico*, Washington, Junio.
- Briones, Carlos (1991), «Economía Informal en el Gran San Salvador», en Perez Sainz y Méjivar, Rafael (Coordinadores), *Informalidad Urbana en Centroamérica: Entre la Acumulación y la Subsistencia*. FLACSO/Editorial Nueva Sociedad.
- Briones, Carlos (1992), *La Pobreza Urbana en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador.

- Briones, Carlos (1994), *Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad: La Administración Cristiani 1989-1994*. FLACSO-Proyecto El Salvador, Enero, San Salvador.
- Briones, Carlos (1995), *El Salvador: Evaluación de los Factores de Persistencia de la Pobreza en los Hogares Pobres*, Ministerio de Planificación, GAES, San Salvador, Mayo.
- Bulmer-Thomas, Victor (1987), *The Political Economy of Central America Since 1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, Victor (1988), *Studies in the Economics of Central America*, London: the Macmillan Press.
- Bulmer-Thomas, Victor (ed) (1996), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, London: MacMillan Press in Association with Institute of Latin American Studies.
- Cáceres, Luis René and Oscar A. Núñez (1991), «La Determinación del Tipo de Cambio en el Mercado Negro de El Salvador», México: *Sobretiro de El Trimestre Económico*, Vol LVIII(2), No 230, Abril-Junio.
- Casaús, Arzú, Marta E. (1992), «La metamorfosis de las Oligarquías Centroamericanas», *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIV, No. 3. Julio-Septiembre.
- Castillo Claramount, Rodolfo (1984), «La Estrategia Económica de la Democracia Cristiana», San Salvador. Mimeo, Marzo.
- CENITEC (1989), «Las Dimensiones de la Pobreza Extrema en El Salvador», *Cuadernos de Investigación*, CENITEC, Año I, No. 1, Febrero, San Salvador.
- CENITEC (1990), «La Gestión Económica de ARENA: La Reforma del Sistema Financiero. Es oportuna la Reprivatización?», *CENITEC: Política Económica*. Volumen I, No. 2, Agosto-Septiembre. San Salvador.
- CENITEC (1991a), «La Erradicación de la Pobreza en El Salvador», *Revista Política Económica*, CENITEC, Volumen I, No. 4, Diciembre 1990-Enero 1991, San Salvador.
- CENITEC (1991b), «Política Económica y Pobreza Rural en El Salvador», *Revista Política Económica*, CENITEC, Volumen I, No. 5, Febrero-Marzo, San Salvador.
- CENITEC (1993). «Propuesta de un Programa Económico-Social de Consenso para El Salvador», *Política Económica* 17, San Salvador.
- CENITEC (1994), «Implicaciones Económicas y Sociales de las Remesas Familiares», San Salvador: *Apuntes de CENITEC*, No 6, Junio. CENITEC.
- CEPAL (1984), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1984*. Santiago: United Nations 1985.
- CEPAL (1985), *Centroamérica Bases de una Política de Reactivación y Desarrollo*, Mayo, México.

- CEPAL (1991), *Remesas y Economía Familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*, México: LC/MEX/L.154, Junio.
- CEPAL (1993a), *La Economía Salvadoreña en el Proceso de Consolidación de la Paz*, México, LC/MEX/R.414/Rev.1, junio.
- CEPAL (1993b), «El Impacto Económico y Social de las Migraciones en Centroamérica». *Estudios e Informes de la CEPAL 1989*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1993, c), *Centroamérica. El Camino de los Noventa*, México D.F. Mayo, LC/MEX/L.223
- CEPAL (1993d), *Centroamérica: Productos Tradicionales de Exportación. Situación y Perspectivas*, México, LC/MEX/L.221, Abril.
- CINAS-CRIES (1988), *El Salvador: Guerra, Política y Paz (1979-1988)*, San Salvador: CINAS.
- Clunies, Anthony (1989), «A Stabilization Rule for Economies Dominated by Primary Exports», *CDS working Papers 5, University of Glasgow*.
- Colindres, Eduardo (1977), *Fundamentos Económicos de la Burguesía Salvadoreña*, UCA: UCA Editores, San Salvador.
- Cohen i. and Rosenthal, G. (1983), «The Dimensions of Economic Policy Space in Central America», in Fagen R. y Olga Pellicer (eds.), *The Future of Central America. Policy Choices for the U.S. and Mexico*, Stanford, Standford University Press.
- Corden, W.M. (1984), «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation», *Oxford Economic Papers*, Vol 36, No 3, November, 359-380.
- CRECER (1997), *Analisis del Gasto Fiscal Rural en El Salvador*, CRECER project, San Salvador, Junio 5. CRS Report for Congress (1989), *El Salvador, 1979-1989: a Briefing Book on U.S. Aid and the Situation in El Salvador*. Foreign Affairs and National Defense Division, Washington, D.C.
- Dada Hirezi, Hector (1978), *La Economía de El Salvador y la Integración Centroamericana:1945-1960*.UCA: UCA Editores. San Salvador
- De Sebastian, Luis (1980), «El Plan Nacional de Emergencia», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Año 3, No 25-31, Junio-Diciembre, UCA, San Salvador.
- De Sebastian, Luis (1986), «Consideraciones Político-Económicas Sobre la Oligarquía en El Salvador», *Cuadernos de Trabajo No 6 (CINAS)*, México. Marzo.
- Dijkstra, Geske and Chorro, Miguel Antonio (1989), «La Política Fiscal de El Salvador (1984-1987). Florecimiento y Ruina del PDC», in Lundahl Mats and Pelupessy Win (ed) (1989), *Crisis Económica en Centroamérica y el Caribe*, San José: Editorial DEI, Colección Universitaria.

- Dijkstra, Geske (1993), «The Limits of Economic Policy in El Salvador», in Pelupessy Win And John Weeks (ed), *Economic Maladjustment in Central America*.
- Dunkerley, James (1983), «Class Structure and Socialist Strategy in El Salvador», in Ambursley, Fitzroy and Robin Cohen (editores) (1983), *Crisis in the Caribbean*, New York: Monthly Review Press.
- Dunkerley, James (1985), *The Long War. Dictatorship and Revolution in El Salvador*, London: VERSO.
- Dunkerley, James (1988), *Power in the Isthmus. A political History of Modern Central America*, London, VERSO.
- FMI (1981a), *El Salvador -Use of Fund Resources- Compensatory Financing Facility*, Washington D.C. EBS/81/150, July 13.
- FMI (1981b), *El Salvador -Purchase Transaction - Compensatory Financing Facility*, Washington D.C. EBS/81/108 July 27.
- FMI (1982a), *El Salvador - Staff Report for the 1981 Article IV Consultation*, Washington D.C., SM/82/67, April 8.
- FMI (1982b), *El Salvador- Request for Stand-By Arrangement*, Washington, D.C., June.
- FMI (1982c), *El Salvador- Use of Fund Resources-Compensatory Financing Facility*, Washington D.C., EBS/82/113, June 29.
- FMI (1985), *El Salvador- Staff Report for the 1985 Article IV Consultation*, Washington D.C. , SM/85/315, November 26.
- FMI (1986), *El Salvador. Recent Economic Developments*, Washington, D.C. December, SM/86/297.
- IMF (1991) *El Salvador. Recent Economic Developments*, Washington D.C. December. Sm/91/246.
- IMF(1997), *El Salvador-request for Stand-By Arrangement*, prepared by the Western Hemisphere Department, Washington, D.C., February.
- Funes, Carlos Mauricio (1992), 'El Salvador: Déficit Fiscal y Gestión Macroeconómica, 1970/89', *Cuadernos de Investigación*, Año III, No 11, Enero. CENITEC, San Salvador.
- FUSADES (1985), *La Necesidad de un Nuevo Modelo Económico para El Salvador. Lineamientos Generales de una Estrategia*. San Salvador..
- FUSADES (1986a), *Evaluación del Programa de Estabilización y Propuesta de Medidas de Reactivación Económica*, San Salvador, FUSADES, Enero.
- FUSADES (1992), «Programa de Ajuste Estructural: Donde Estamos?», *Informe Trimestral de Coyuntura*, No 2. FUSADES/DEES.
- FUSADES (1993), «Empleo, Ingreso y Pobreza Rural en El Salvador», *Boletín Económico y Social* (FUSADES), Junio, San Salvador.

- FUSADES (1994a), 'La Emigración de Salvadoreños y su Impacto Económico y Social', *Boletín Económico y Social*, No 98, Enero, San Salvador.
- Gallagher, Mark (1993), *Reforma Tributaria Amplia en El Salvador*. *Revista Económica y Social*, UCA
- GOES` (1985), *Programa de Estabilización con Desarrollo para la Economía Nacional durante el Período 1986-1988*. Noviembre, San Salvador.
- González Orellana, Mauricio (1994), 'Tipo de Cambio y Desarrollo Económico en El Salvador', Mimeo, San Salvador, FUSADES.
- Gregory, Peter (1992), *Income Distribution in El Salvador*. San Salvador, Septiembre.
- Guido Béjar, Rafaél (1979a), *El Ascenso del Militarismo en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador.
- Guido Béjar, Rafaél (1979b), «La Crisis Política en El Salvador, 1976-1979», *Estudios Centroamericanos* No 369-370. San Salvador.
- Harberger, Arnold C. (1988), *Informal Notes on Certain Issues of Diagnosis and Policy Recommendations*, San Salvador, FUSADES, December.
- Harberger, Arnold and Wisecarver, Daniel (1990), «Guidelines for Development: Suggestions for Economic Policy in El Salvador», FUSADES, *Documento de Trabajo No 12*, San Salvador.
- Harberger, Arnold (1993), 'Política Económica y Crecimiento Económico. Lineamientos a Seguir en El Salvador (hasta fines de la década de los 90)'. Reporte Preliminar. UCLA-FUSADES, Marzo.
- Harberger, Arnold C. (1993b), 'Las Exportaciones y el Tipo de Cambio Real en El Salvador', UCLA, Mimeo, Octubre. Reporte Preparado para FUSADES.
- Hinds, Manuel (1993): *El Salvador: What Now?*, April.
- Hinds, Manuel (1994), 'El Regimen de Cambio'. Memorandum para el Presidente. Banco Central, 5 de enero.
- Jimenez, Edgar (1986), «El Estado, la Industrialización y la Oligarquía en El Salvador, *Cuaderno de trabajo No 6* (CINAS), México, Marzo.
- Junta Monetaria de El Salvador (1986), «Programa de Estabilización y Reactivación Económica: un Análisis Cualitativo», San Salvador: *Memorandum No PT-69/86*, 29 de Abril.
- Karl, Terry Lynn (1989), «The Christian Democratic Party and the Prospects for Democratization in El Salvador», in Flora, Jan and Edelberto Torres Rivas (editores), (1989), *Sociology of «Developing Societies» Central America*, New York: Monthly Review Press.
- Loehr, William (198?), «Current Account Balances in Central America 1974-1984: External and Domestic Influences», *Journal of Latin American Studies*, 19.

- Loehr, William (et.al.) (1989), *El Salvador's foreign Exchange Rate System: Problems, Alternatives and Recommendations*, Miami: The Interamerican Management Consulting Corporation. January.
- Loehr, William (1991), *Recent Reforms in Trade and Payments in El Salvador*, El Salvador: USAID/El Salvador, February 15.
- Lopez, Carlos Roberto (1984), *Industrialización y Urbanización en El Salvador 1969-1979*, UCA: UCA Editores. San Salvador.
- Lopez, Jose Roberto and Rivera Eugenio (compiladores) (1990), *Deuda Externa y Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural en Centroamérica y Panamá* San Jose: Programa Centroamericano de Investigación, Secretaria General del CSUCA. Serie Investigaciones 2.
- Lopez Vallecillos, Italo (1979a), «Fuerzas Sociales y Cambios Sociales en El Salvador», *Estudios Centroamericanos, ECA*, Vol. XXXIV No 369/370, UCA Editores. San Salvador.
- Lopez Vallecillos, Italo (1979b), «Rasgos Sociales y Tendencias Políticas en El Salvador (1969-1979)», *Estudios Centroamericanos, ECA*, Vol. XXXIV, No 372/373, 1979. UCA Editores. San Salvador.
- Lungo, Mario (1990), *El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y Revolución*, San Jose: EDUCA-FLACSO.
- Lungo, Mario (1996), «La Pobreza Urbana y el Fondo de Inversion Social», *Alternativas para el Desarrollo*, No. 34, Enero-Febrero, Fundacion Nacional para el Desarrollo, San Salvador.
- Mayorga Quirós, Román (1983), *El Crecimiento Desigual en Centroamérica (1950-2000)*, México: El Colegio de México.
- Menjívar, Oscar (1990), «Estudio Sobre el Ahorro Nacional para el Caso de El Salvador», en Massad, Carlos y Eyzaguirre, Nicolas (ed.) *Ahorro y Formación de Capital. Experiencias Latinoamericanas. Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México*, Proyecto Regional Financiamiento del Desarrollo CEPAL-PNUD. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Méndez G., Juan Carlos y Lisandro Abrego (1994), *Estudio del Sistema Tributario y Arancelario de El Salvador*, San Salvador, Abril.
- Milanovic, Branko (199?), «Remittances and Income Distribution», *Journal of Economic Studies*, 14, 5.
- Ministerio de Economía-PNUD (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador*, San Salvador.
- Moncarz, Raul (1988), «Financial and Capital Flows in Central America in the 1980s», in Jorge, Antonio and Salazar-Carrillo, Jorge (eds) (1988), *Foreign Investment, Debt and Economic Growth in Latin America*, Macmillan Press.
- Montes, Segundo (1986), 'La Situación de los Salvadoreños Desplazados y Refugiados', *Cuaderno de Trabajo No 7*, CINAS, Agosto, México.

- Montes, Segundo (1987), *El Salvador: Salvadoreños Refugiados en Estados Unidos*.
- Montoya, Aquiles y Martínez, Julia Evelyn (1985), «La Política Económica Demócrata Cristiana», *Revista ECA*, No 445, Año XL, UCA, San Salvador, Noviembre.
- NACLA (1986), «Duarte: Prisoner of War», *NACLA, Report on the Americas*, Vol XX, No 1, January/March.
- Norton, Roger and Mirna Liévano (1988), *Food Imports, Agricultural Policies and Agricultural Development in El Salvador, 1960-1987*, Washington D.C.
- Norton, Roger (1989), *A note on Agriculture and the Exchange Rate in El Salvador*, San Salvador, Discussion document prepared for FUSADES. January.
- Norton, Roger (1990), *An Assessment of the Recent Agricultural Policy Reforms in El Salvador*, San Salvador, Julio.
- Orellana Merlos, Carlos (1992), «Migración y Remesas: Una Evaluación de su Impacto en la Economía Salvadoreña», *CENITEC: Política Económica*, No.11, Febrero-Marzo, San Salvador.
- Pelupessy, Win (ed.) (1989), *La Economía Agroexportadora en Centroamérica: Crecimiento y Adversidad*, San José FLACSO 1989
- Pelupessy, Wim, and Weeks, John (ed.) (1993), *Economic Maladjustment in Central America*, New York: St. Martin's Press.
- Perez Sainz y Méñjivar, Rafael (Coordinador) (1991), *Informalidad Urbana en Centroamérica: Entre la Acumulación y la Subsistencia*. FLACSO/Editorial Nueva Sociedad.
- Perez Sainz y Méñjivar, Rafael (1991), 'Informalidad Urbana en Centroamérica: Características Estructurales y Lógicas de Funcionamiento', en Perez Sainz y Méñjivar, Rafael (Coordinador) (1991), *Informalidad Urbana en Centroamérica: Entre la Acumulación y la Subsistencia*. FLACSO/Editorial Nueva Sociedad.
- Pleitez, William and Alexander Segovia (1990), «Política de Promoción de Exportaciones no Tradicionales a Terceros Mercados en El Salvador 1980-1991», *CENITEC, Cuadernos de Investigación*, No. 4, Año II, Septiembre, San Salvador.
- PREALC (1986), *Cambio y Polarización Ocupacional en Centroamérica*. Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA.
- Reuben, Sergio (compilador) (1990), *Estado y Ajuste Estructural en Centroamérica y el Caribe*, San José: Programa Centroamericano de Investigaciones, Secretaría General del CSUCA. Serie Investigaciones 3.
- Rivera Campos, Roberto (1988), 'La Inflación en El Salvador', *Revista Realidad Económico Social*, UCA editores, San Salvador.

- Rivera Campos, Roberto (1994), *Los Determinantes Financieros y No Financieros de la Inversión*. Enero, San Salvador.
- Rivera Campos, Roberto y Mark Gallagher (1994), *El Gasto Público y el Estado Moderno*, Borrador, 19 de Septiembre.
- Rivera Campos, Roberto (1995), «La Potencial Contracción de las Remesas y el Financiamiento de la Economía Salvadoreña», San Salvador: Mimeo.
- Rivera Urrutia, Eugenio (et.al.) (1986), *Centroamérica. Política Económica y Crisis*, San José: DEI-ICADIS-UNA, Colección Universitaria.
- Rodriguez, Miguel Angel (compilador) (1992), *Ajuste Estructural y Progreso Social. La Experiencia Centroamericana.*, San José: Asociación Libro Libre.
- Rosa, Herman (1993), *AID y las Transformaciones Globales en El Salvador*, Managua: CRIES.
- Rosa, Herman (1993b), 'El Banco Mundial y el futuro del Ajuste Estructural en El Salvador', *Boletín PRISMA*, 3-4. Diciembre. San Salvador.
- Rosa, Herman y Segovia, Alexander (1989). 'Financiamiento Externo, Deuda y Transformación de la Estructura Productiva de El Salvador en la Década de los Ochenta: El Papel de Estados Unidos', *Revista Realidad Económico-Social (UCA)* 2(3)
- Saca, Nolvía (1987), «Políticas de Estabilización Económica en Países Subdesarrollados: Un Modelo Aplicado a la Economía Salvadoreña», *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales (UCA)*, Vol.10, No 3. San Salvador.
- Saca, Nolvía y Rivera, Roberto (1987), 'Política de Estabilización y Deuda Externa en El Salvador', *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, UCA*, 10(5).
- Sánchez, Fernando (1986), «Crisis y Política Económica Demócrata Cristiana», *Revista ECA* No 453, Año XLI, San Salvador UCA.
- Seligson, Mitchell (1995), «Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador», *Documentos de Trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional* 94-9. Diciembre, FUNDAUNGO, San Salvador.
- Segovia, Alexander (1988), 'Límites y Dilemas de la Política Económica en un País en Guerra: El Caso de El Salvador', *Revista Realidad Económico-Social, UCA*, No. 6.
- Segovia, Alexander (et al.) (1990), 'La Gestión Económica de ARENA. La Política Macroeconómica: Promesa y Realidad', *Revista Política Económica*, No. 1, CENITEC.
- Segovia, Alexander (1991), 'Los Desequilibrios Macroeconómicos en El Salvador: Bases para una Política de Estabilización de Consenso', *Revista Política Económica*, Vol. I, No 6, Abril-Mayo. CENITEC, San Salvador.
- Segovia, Alexander (1993), 'La Economía Política del Ajuste en una Economía Pequeña: la Experiencia de El Salvador'. Mimeo.

- Segovia, Alexander (1994a), «La Implementación de los Acuerdos de Paz y las Reformas Económicas en El Salvador», Informe de Consultoría Presentado a la Agencia Internacional de Cooperación Sueca. Junio.
- Segovia, Alexander (1994b), *La Privatización en El Salvador: Avances y Estado Actual de la Discusión*, Fundación Ebert. San Salvador. Mimeo.
- Segovia, Alexander (1995), «El Salvador: Macroeconomic Performance and Policies Since 1989», Mimeo.
- Segovia, Alexander y Pleitez, William (1988), «Los Efectos de una Devaluación en la Economía Salvadoreña en el Marco de un Proceso de Estabilización y Reactivación», *Revista Presencia* (CENITEC), No 2, San Salvador.
- Siri, Gabriel (1984), *El Salvador and Economic Integration in Central America. An Econometric Study*, Lexington Books, D.C. Heath and Company.
- Siri, Gabriel y Delgado, Pedro A. (1995), *Uso Productivo de las Remesas Familiares en El Salvador*, Trabajo Preparado para FUSADES. Mimeo, Enero.
- Sorto, Francisco y Alexander Segovia (1992), 'La Reforma Financiera de ARENA: ¿Hacia Dónde se Dirige la Privatización de la Banca?', *Política Económica* No. 12, Abril-Mayo, CENITEC
- Stein, Ricardo (1988), «Civil War, Reform, and Reaction in El Salvador», in Hamilton, Nora, et.al. (editores) (1988), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and the U.S. Policy in the 1980s*, Boulder-London: Westview Press.
- Sundaran Anjali and George Gelber (ed.) (1991), *A Decade of War. El Salvador Confronts the Future*, London: CIIR-Monthly Review Press.
- Torres Rivas, Edelberto (1986), «Informe sobre el Estado de la Migración en Centroamérica», *Cuaderno de Trabajo No 7*, CINAS, Agosto, México.
- Torres rivas, Edelberto (1989), «Perspectivas de la Economía Agroexportadora en Centroamérica», en Pelupessy, Win (ed.), *La Economía Agroexportadora en Centroamérica: Crecimiento y Adversidad*, San José, FLACSO, 1989.
- Torres Rivas, Edelberto (editor) (1993), *Historia General de Centroamérica. Tomo VI. Historia Inmediata*, Madrid: FLACSO-Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Torres Rivas, Edelberto (1994), « The Central American Model of Growth: Crisis for Whom?, in Dominguez, Jorge I.(ed) (1994), *Essays on Mexico, Central and South America, Volumen 1, Economic Strategies and Policies in Latin America*, New York: Garland Publishing.
- UCA (1987), «Marcha Atras del 'Segundo Paquetazo'», *Revista ECA*, No 461, Año XLII, Marzo, UCA, San Salvador.

- USAID (1985a), *Economic Update: Salvadoran Economy Now Drifting Dangerously Out of Control*. Septiembre
- USAID (1985b), *Un Programa Economico Completo para El Salvador*, Memorandum Econ/USAID.
- USAID (1985c), *Analysis of Proposed 1986 Budget and Guidelines for Fiscal Adjustment in 1986*, Memorandum Econ/AID. Octubre.
- USAID(1985d), *Economic Situation Hand-Out. El Salvador*.
- USAID/El Salvador (1985e), «Panorama del Programa de Estabilización y Desarrollo», San Salvador, Mimeo.
- USAID, (1986), *PAAD: CY 1986 Balance of Payment Program*. Febrero.
- USAID/El Salvador (1994), *FY 1994 ESF Modernization of the State Program Assistance Approval Document*.
- Vides de Andrade, Ana Regina (1996), *Diagnostico del Mercado Laboral Salvadoreño*, (Primer Borrador), San Salvador, Agosto.
- Wood, Elisabeth and Alexander Segovia (1995), «Macroeconomic Policy and the Salvadoran Peace Accords», *World Development*, Vol.23 No. 12, December.

ANEXOS

Anexo 1. Relevancia macroeconómica de las remesas familiares

Período 1979-1994

Años	Remesas (millones de US \$)	Remesas/ Exportac.	Remesas/ Importac.	Remesas/ PIB	Remesas/ Inversión Bruta	Remesas/ Ahorro Nacional
1979	49.2	4.3	4.7	1.4	7.9	7.6
1980	59.6	5.5	6.2	1.7	12.6	11.8
1981	74.7	9.4	7.6	2.2	15.2	29.4
1982	87.3	12.5	10.2	2.4	18.4	22.6
1983	97.0	12.8	10.9	2.4	19.8	22.5
1984	121.0	16.7	12.4	2.6	21.7	26.4
1985	101.9	14.7	10.6	1.8	16.4	20.3
1986	134.5	17.8	14.4	3.4	25.7	21.0
1987	168.7	28.5	17.0	3.6	29.5	50.9
1988	194.0	31.9	19.3	3.5	27.7	41.2
1989	203.7	40.9	17.5	3.5	23.1	49.0
1990	322.1	55.4	25.5	6.0	50.5	115.2
1991	518.0	88.1	36.8	8.8	62.7	98.2
1992	686.0	114.8	40.4	10.4	65.0	101.6
1993	789.0	107.8	41.3	10.3	64.4	85.1
1994	870.0	104.7	38.8	9.8	56.6	79.7

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador y cálculos propios.

Anexo 2. Población económicamente activa por rama de actividad económica. 1971 y 1992

Rama de actividad económica	PEA 1971	Porcentaje de la PEA total	PEA 1992	Porcentaje de la PEA total
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	632,054	54.2	598,738	36.1
Industria manufacturera	113,983	9.8	245,800	14.8
Comercio al por mayor y menor; restaurantes y hoteles	82,466	7.1	275,518	16.6
Construcción	32,555	2.8	82,664	5.0
Servicios comunales, sociales y personales	207,509	17.8	150,709	9.1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	24,701	2.1	62,209	3.8
Establecimientos financieros, seguros y servicios	12,105	1.0	18,359	1.1
Otros	61,106	5.2	224,681	13.5
Total	1,166,479	100.0	1,658,678	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos de 1971 y 1992.

Anexo 3. Estimaciones de la pobreza para diferentes años. Período 1976-1989
(Porcentaje de la población)

Años	Pobreza urbana		Pobreza rural ^a	
	Total	Extrema	Total	Extrema
1976	50.0	20.0	--	--
1985	47.0	26.0	63.0	32.0
1988	61.0	30.0	--	--
1989	55.2	23.3	--	--

a: La pobreza está definida por aquel nivel de ingresos insuficiente para la compra de dos canastas básicas; la extrema pobreza como el nivel insuficiente para comprar una canasta básica.

Fuente: Encuestas de hogares de propósitos múltiples, varios años.

Anexo 4. Evolución de algunos indicadores sociales

Periodo 1990-1996

Años	Tasa bruta de natalidad (por cada 100 hab.	Tasa de mortalidad infantil (por c/100 nacidos vivos)	Esperanza de vida al nacer (años)	% de mujeres embarazadas que asisten a consulta prenatal (por cada/100 mujeres)	% de partos atendidos por personal especializado (por c/100 nacidos vivos)	% de población cubierta por servicio de agua potable (por c/100 habitantes)
1990	29.08	47.5	65.1	35.1	66.0	n.d.
1991	29.04	44.9	65.8	35.0	70.2	54.9
1992	28.97	42.5	66.5	36.9	70.4	46.5
1993	29.02	40.2	67.1	38.3	68.0	55.4
1994	28.5	38.2	67.7	38.3	74.2	58.0
1995	28.11	36.4	68.2	36.9	79.6	58.7
1996	n.d	34.6	68.6	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Ministerio de Economía.

Anexo 5. Índices de pobreza. 1991/1992*
(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	% de la población	P0	P1	P2	Contribución a la pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Género (total país)							
Mujer	0.262	0.634	0.315	0.202	0.279	0.288	0.294
Hombre	0.738	0.584	0.278	0.172	0.721	0.712	0.706
Total		0.597	0.287	0.180			
Género (urbana)							
Mujer	0.303	0.595	0.280	0.171	0.335	0.350	0.360
Hombre	0.697	0.512	0.226	0.132	0.665	0.650	0.640
Total		0.538	0.242	0.144			
Género (rural)							
Mujer	0.218	0.692	0.368	0.248	0.229	0.239	0.247
Hombre	0.782	0.652	0.328	0.211	0.771	0.761	0.753
Total		0.661	0.337	0.219			
Área geográfica (total)							
Metropolitana	0.246	0.423	0.163	0.087	0.174	0.140	0.119
Resto urbana	0.275	0.640	0.313	0.195	0.295	0.299	0.298
Rural	0.479	0.661	0.337	0.219	0.531	0.561	0.584
Total		0.597	0.287	0.180			
Área geográfica (mujeres)							
Metropolitana	0.271	0.492	0.198	0.110	0.211	0.171	0.147
Resto urbana	0.330	0.680	0.347	0.222	0.354	0.364	0.362
Rural	0.399	0.692	0.368	0.248	0.435	0.466	0.490
Total		0.634	0.315	0.202			
Área geográfica (hombres)							
Metropolitana	0.237	0.395	0.149	0.078	0.160	0.127	0.107
Resto urbana	0.255	0.621	0.297	0.182	0.272	0.273	0.271
Rural	0.508	0.652	0.328	0.211	0.568	0.600	0.623
Total		0.584	0.278	0.172			

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):

1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0

1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 6. Índices de pobreza. 1996*

(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	% de la población	P0	P1	P2	Contribución a la pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Género (total país)							
Mujer	0.287	0.522	0.222	0.125	0.290	0.271	0.254
Hombre	0.713	0.515	0.239	0.147	0.711	0.729	0.746
Total		0.517	0.234	0.141			
Género (urbana)							
Mujer	0.318	0.468	0.188	0.101	0.350	0.348	0.339
Hombre	0.682	0.404	0.164	0.092	0.650	0.652	0.661
Total		0.425	0.172	0.095			
Género (rural)							
Mujer	0.242	0.623	0.284	0.170	0.233	0.213	0.199
Hombre	0.758	0.656	0.336	0.218	0.767	0.787	0.801
Total		0.648	0.323	0.206			
Area geográfica (total)							
Metropolitana	0.278	0.311	0.111	0.057	0.168	0.132	0.114
Resto urbana	0.309	0.527	0.226	0.128	0.314	0.298	0.281
Rural	0.413	0.648	0.323	0.206	0.518	0.570	0.605
Total		0.517	0.234	0.141			
Area geográfica (mujeres)							
Metropolitana	0.304	0.361	0.126	0.063	0.210	0.174	0.153
Resto urbana	0.347	0.561	0.242	0.135	0.373	0.380	0.373
Rural	0.349	0.623	0.284	0.170	0.417	0.447	0.474
Total		0.522	0.222	0.125			
Area geográfica (hombres)							
Metropolitana	0.268	0.288	0.104	0.055	0.150	0.116	0.100
Resto urbana	0.293	0.510	0.219	0.125	0.290	0.268	0.250
Rural	0.439	0.656	0.336	0.218	0.559	0.616	0.650
Total		0.515	0.239	0.147			

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):

1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0

1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 7. Cambios en el nivel de pobreza. (1991/1992 - 1996)*

(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	P0			P1			P2		
	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos Cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos Cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados
Género (total país)									
Mujer	-0.0293	0.0154	-0.0027	-0.0245	0.0077	-0.0023	-0.0201	0.0049	-0.0019
Hombre	-0.0506	-0.0142	0.0017	-0.0282	-0.0067	0.0009	-0.0184	-0.0042	0.0006
Total	-0.0799	0.0012	-0.0010	-0.0527	0.0009	-0.0013	-0.0386	0.0007	-0.0013
Cambio			-0.0798			-0.0532			-0.0391
Género (urbana)									
Mujer	-0.0386	0.0090	-0.0019	-0.0278	0.0042	-0.0014	-0.0212	0.0026	-0.0011
Hombre	-0.0754	-0.0077	0.0016	-0.0432	-0.0034	0.0009	-0.0281	-0.0020	0.0006
Total	-0.1140	0.0013	-0.0003	-0.0710	0.0008	-0.0004	-0.0493	0.0006	-0.0004
Cambio			-0.1130			-0.0706			-0.0492
Género (rural)									
Mujer	-0.0150	0.0165	-0.0016	-0.0184	0.0088	-0.0020	-0.0171	0.0059	-0.0019
Hombre	0.0031	-0.0155	-0.0001	0.0064	-0.0078	-0.0002	0.0055	-0.0050	-0.0002
Total	-0.0119	0.0009	-0.0017	-0.0120	0.0010	-0.0022	-0.0117	0.0009	-0.0020
Cambio			-0.0127			-0.0133			-0.0128
Area geográfica (total)									
Metropolitana	-0.0275	0.0138	-0.0037	-0.0129	0.0053	-0.0017	-0.0072	0.0028	-0.0010
Resto urbana	-0.0311	0.0214	-0.0038	-0.0237	0.0105	-0.0029	-0.0183	0.0065	-0.0022
Rural	-0.0061	-0.0438	0.0008	-0.0064	-0.0223	0.0009	-0.0061	-0.0145	0.0008
Total	-0.0647	-0.0085	-0.0066	-0.0430	-0.0065	-0.0037	-0.0316	-0.0052	-0.0023
Cambio			-0.0798			-0.0532			-0.0391
Area geográfica (mujeres)									
Metropolitana	-0.0355	0.0162	-0.0043	-0.0194	0.0065	-0.0024	-0.0127	0.0036	-0.0015
Resto urbana	-0.0392	0.0116	-0.0020	-0.0346	0.0059	-0.0018	-0.0287	0.0038	-0.0015
Rural	-0.0274	-0.0346	0.0034	-0.0336	-0.0184	0.0042	-0.0313	-0.0124	0.0039
Total	-0.1021	-0.0068	-0.0029	-0.0877	-0.0059	0.0001	-0.0727	-0.0050	0.0009
Cambio			-0.1118			-0.0935			-0.0768
Area geográfica (hombres)									
Metropolitana	-0.0252	0.0124	-0.0034	-0.0107	0.0047	-0.0014	-0.0054	0.0024	-0.0007
Resto urbana	-0.0284	0.0234	-0.0042	-0.0199	0.0112	-0.0029	-0.0146	0.0069	-0.0021
Rural	0.0020	-0.0451	-0.0003	0.0041	-0.0226	-0.0006	0.0036	-0.0146	-0.0005
Total	-0.0515	-0.0093	-0.0078	-0.0265	-0.0068	-0.0049	-0.0164	-0.0053	-0.0033
Cambio			-0.0686			-0.0382			-0.0250

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):

1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0

1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 8. Índices de pobreza total del país. Jefes mujeres. 1991/92*

(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	% de la población	P0	P1	P2	Contribución a la pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Edad							
15 - 19	0.009	0.669	0.310	0.185	0.010	0.009	0.009
20 - 24	0.042	0.616	0.343	0.236	0.041	0.046	0.049
25 - 29	0.059	0.684	0.354	0.225	0.064	0.067	0.066
30 - 34	0.082	0.715	0.366	0.237	0.093	0.096	0.097
35 - 39	0.089	0.704	0.342	0.214	0.099	0.097	0.094
40 - 44	0.109	0.616	0.295	0.187	0.106	0.102	0.100
45 - 49	0.100	0.622	0.281	0.173	0.098	0.089	0.086
50 - 54	0.114	0.589	0.273	0.167	0.106	0.098	0.094
55 - 59	0.100	0.612	0.292	0.183	0.097	0.093	0.091
60 ó más	0.296	0.617	0.324	0.215	0.288	0.304	0.315
Total		0.634	0.315	0.202			
Número de miembros del hogar							
1	0.095	0.437	0.259	0.195	0.065	0.078	0.091
2	0.159	0.497	0.227	0.141	0.125	0.115	0.111
3 - 4	0.377	0.607	0.290	0.180	0.361	0.347	0.335
5 - 6	0.226	0.744	0.370	0.236	0.266	0.266	0.265
7 - 9	0.112	0.803	0.414	0.267	0.142	0.148	0.149
10 - 12	0.026	0.822	0.464	0.307	0.034	0.038	0.039
13 y más	0.005	1.000	0.578	0.383	0.007	0.009	0.009
Total		0.634	0.315	0.202			
Nivel de educación							
Ninguno	0.435	0.720	0.383	0.254	0.493	0.528	0.546
Ciclo I	0.216	0.676	0.331	0.211	0.230	0.227	0.226
Ciclo II	0.176	0.603	0.286	0.175	0.168	0.160	0.153
Ciclo III	0.068	0.570	0.234	0.130	0.061	0.050	0.043
Bachillerato	0.061	0.365	0.147	0.084	0.035	0.028	0.025
Superior	0.045	0.189	0.521	0.026	0.013	0.074	0.006
Total		0.634	0.315	0.202			
Remesas							
Hogares con remesas	0.237	0.473	0.185	0.099	0.177	0.139	0.117
Hogares sin remesas	0.763	0.684	0.356	0.234	0.823	0.861	0.883
Total		0.634	0.315	0.202			
Empleo							
Formal							
Privado	0.085	0.493	0.198	0.103	0.066	0.053	0.043
Público	0.062	0.382	0.164	0.105	0.038	0.032	0.033
Informal							
Desempleado	0.362	0.600	0.281	0.169	0.342	0.322	0.304
Inactivo	0.024	0.834	0.544	0.414	0.031	0.041	0.049
Ocupado	0.457	0.705	0.373	0.251	0.509	0.541	0.569
Total	0.990	0.562	0.253	0.149	0.000	0.000	0.000
Area geográfica							
Urbana		0.595	0.280	0.171	0.000	0.000	0.000
Metropolitana	0.271	0.492	0.198	0.110	0.211	0.171	0.147
Resto urbana	0.330	0.680	0.347	0.222	0.354	0.364	0.362
Rural	0.399	0.692	0.368	0.248	0.435	0.466	0.490
Total	1.000	0.634	0.315	0.202	1.000	1.000	1.000
Sector económico							
Agricultura, caza, pesca	0.134	0.649	0.319	0.201	0.155	0.169	0.182
Minería	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Industria	0.218	0.625	0.286	0.168	0.242	0.246	0.245
Electricidad, gas, agua	0.005	0.205	0.045	0.011	0.002	0.001	0.000
Construcción	0.001	0.592	0.191	0.066	0.001	0.001	0.001
Comercio	0.328	0.540	0.234	0.134	0.315	0.303	0.295
Transporte, comunicaciones	0.009	0.202	0.044	0.013	0.003	0.002	0.001
Estab. financieros	0.009	0.115	0.032	0.010	0.002	0.001	0.001
Servicios	0.296	0.530	0.238	0.138	0.280	0.278	0.275
Total		0.562	0.253	0.149			
Categoría ocupacional							
Patrón	0.060	0.377	0.162	0.091	0.040	0.039	0.037
Cuenta propia	0.531	0.608	0.283	0.169	0.575	0.594	0.606
Familiar no remunerado	0.005	0.897	0.568	0.449	0.008	0.011	0.015
Cooperativista	0.002	0.605	0.233	0.114	0.002	0.002	0.001
Asalariado permanente	0.255	0.408	0.145	0.072	0.185	0.146	0.123
Asalariado temporal	0.092	0.654	0.310	0.185	0.107	0.112	0.114
Aprendiz	0.000	1.000	0.850	0.720	0.001	0.001	0.002
Servicio doméstico	0.055	0.845	0.443	0.276	0.083	0.096	0.102
Otros	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Total		0.562	0.253	0.149			

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):. 1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0
Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 9. Índices de pobreza. Total del país. Jefes mujeres. 1996*
(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	% de la población	P0	P1	P2	Contribución a la pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Edad							
15 - 19	0.005	0.644	0.303	0.100	0.006	0.006	0.004
20 - 24	0.027	0.435	0.193	0.112	0.022	0.023	0.024
25 - 29	0.042	0.623	0.293	0.168	0.050	0.055	0.056
30 - 34	0.067	0.663	0.311	0.179	0.085	0.093	0.096
35 - 39	0.096	0.538	0.204	0.107	0.099	0.089	0.082
40 - 44	0.112	0.464	0.193	0.113	0.100	0.098	0.101
45 - 49	0.107	0.466	0.197	0.111	0.095	0.095	0.094
50 - 54	0.103	0.540	0.204	0.107	0.107	0.095	0.089
55 - 59	0.102	0.497	0.198	0.108	0.098	0.092	0.089
60 ó más	0.339	0.522	0.231	0.134	0.339	0.353	0.363
Total		0.522	0.222	0.125			
Número de miembros del hogar							
1	0.088	0.392	0.158	0.082	0.066	0.063	0.058
2	0.156	0.334	0.134	0.074	0.100	0.094	0.092
3 - 4	0.387	0.501	0.209	0.118	0.372	0.366	0.364
5 - 6	0.239	0.630	0.282	0.162	0.288	0.305	0.311
7 - 9	0.099	0.676	0.284	0.163	0.129	0.128	0.129
10 - 12	0.026	0.754	0.329	0.187	0.038	0.039	0.039
13 y más	0.004	0.875	0.347	0.192	0.007	0.006	0.006
Total		0.522	0.222	0.125			
Nivel de educación							
Ninguno	0.407	0.647	0.292	0.170	0.504	0.536	0.554
Ciclo I	0.233	0.574	0.238	0.132	0.256	0.250	0.245
Ciclo II	0.174	0.454	0.181	0.099	0.151	0.142	0.138
Ciclo III	0.069	0.385	0.133	0.065	0.051	0.041	0.036
Bachillerato	0.075	0.235	0.075	0.033	0.034	0.025	0.020
Superior	0.042	0.052	0.027	0.022	0.004	0.005	0.007
Total		0.522	0.222	0.125			
Remesas							
Hogares con remesas	0.237	0.432	0.158	0.078	0.196	0.169	0.149
Hogares sin remesas	0.763	0.550	0.241	0.139	0.804	0.831	0.851
Total		0.522	0.222	0.125			
Empleo							
Formal		0.271	0.075	0.032	0.000	0.000	0.000
Privado	0.074	0.341	0.099	0.043	0.048	0.033	0.026
Público	0.046	0.155	0.034	0.014	0.014	0.007	0.005
Informal	0.232	0.511	0.210	0.112	0.227	0.220	0.208
Desempleado	0.014	0.762	0.389	0.249	0.020	0.024	0.028
Inactivo	0.479	0.577	0.254	0.147	0.529	0.549	0.564
Ocupado		0.464	0.186	0.101	0.000	0.000	0.000
Total	0.845	0.522	0.222	0.125	0.839	0.834	0.830
Area geográfica							
Urbana		0.468	0.188	0.101	0.000	0.000	0.000
Metropolitana	0.304	0.361	0.126	0.063	0.210	0.174	0.153
Resto urbana	0.347	0.561	0.242	0.135	0.373	0.380	0.373
Rural	0.349	0.623	0.284	0.170	0.417	0.447	0.474
Total	1.000	0.522	0.222	0.125	1.000	1.000	1.000
Sector económico							
Agricultura, caza, pesca	0.093	0.622	0.274	0.166	0.124	0.136	0.153
Minería	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Industria	0.236	0.514	0.218	0.120	0.261	0.276	0.282
Electricidad, gas, agua	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Construcción	0.004	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Comercio	0.318	0.482	0.187	0.099	0.330	0.320	0.312
Transporte, comunicaciones	0.009	0.192	0.052	0.015	0.004	0.003	0.001
Estab. financieros	0.014	0.085	0.004	0.000	0.003	0.000	0.000
Servicios	0.324	0.398	0.152	0.078	0.278	0.265	0.252
Total		0.464	0.186	0.101			
Categoría ocupacional							
Patrón	0.051	0.142	0.067	0.044	0.016	0.018	0.022
Cuenta propia	0.567	0.548	0.238	0.134	0.670	0.725	0.757
Familiar no remunerado	0.007	0.710	0.291	0.127	0.011	0.011	0.009
Cooperativista	0.003	0.430	0.113	0.031	0.003	0.002	0.001
Asalariado permanente	0.222	0.263	0.070	0.029	0.126	0.083	0.063
Asalariado temporal	0.083	0.590	0.232	0.124	0.106	0.104	0.103
Aprendiz	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Servicio doméstico	0.065	0.475	0.156	0.066	0.067	0.055	0.043
Otros	0.001	1.000	0.650	0.420	0.002	0.002	0.003
Total		0.464	0.186	0.101			

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):

1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 10. Cambios en el nivel de pobreza, por características del jefe de familia. Total del país. Jefes mujeres. 1991/92 - 1996 *

(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	P0			P1			P2		
	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos Cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados
Edad									
15 - 19	-0.0002	-0.0033	0.0001	-0.0001	-0.0015	0.0000	-0.0008	-0.0009	0.0004
20 - 24	-0.0076	-0.0093	0.0027	-0.0063	-0.0052	0.0023	-0.0052	-0.0035	0.0019
25 - 29	-0.0037	-0.0121	0.0011	-0.0036	-0.0062	0.0011	-0.0034	-0.0040	0.0010
30 - 34	-0.0043	-0.0114	0.0008	-0.0045	-0.0058	0.0009	-0.0047	-0.0038	0.0009
35 - 39	-0.0148	0.0050	-0.0012	-0.0123	0.0024	-0.0010	-0.0095	0.0015	-0.0008
40 - 44	-0.0165	0.0023	-0.0006	-0.0110	0.0011	-0.0004	-0.0080	0.0007	-0.0003
45 - 49	-0.0156	0.0042	-0.0011	-0.0084	0.0019	-0.0006	-0.0062	0.0012	-0.0004
50 - 54	-0.0055	-0.0060	0.0005	-0.0078	-0.0028	0.0007	-0.0068	-0.0017	0.0006
55 - 59	-0.0115	0.0015	-0.0003	-0.0094	0.0007	-0.0002	-0.0075	0.0005	-0.0002
60 ó más	-0.0280	0.0268	-0.0041	-0.0277	0.0141	-0.0041	-0.0239	0.0093	-0.0035
Total	-0.1078	-0.0021	-0.0019	-0.0910	-0.0012	-0.0013	-0.0760	-0.0007	-0.0003
			-0.1118			-0.0935			-0.0771
Número de miembros del hogar									
1	-0.0042	-0.0028	0.0003	-0.0096	-0.0017	0.0007	-0.0107	-0.0013	0.0007
2	-0.0259	-0.0016	0.0005	-0.0148	-0.0007	0.0003	-0.0106	-0.0005	0.0002
3 - 4	-0.0400	0.0063	-0.0011	-0.0304	0.0030	-0.0008	-0.0233	0.0019	-0.0006
5 - 6	-0.0259	0.0095	-0.0015	-0.0200	0.0047	-0.0011	-0.0168	0.0030	-0.0009
7 - 9	-0.0143	-0.0106	0.0017	-0.0146	-0.0055	0.0017	-0.0117	-0.0035	0.0014
10 - 12	-0.0018	0.0003	-0.0000	-0.0035	0.0002	-0.0000	-0.0031	0.0001	-0.0000
13 y más	-0.0006	-0.0007	0.0001	-0.0011	-0.0004	0.0002	-0.0009	-0.0003	0.0001
Total	-0.1126	0.0004	-0.0000	-0.0940	-0.0003	0.0008	-0.0771	-0.0005	0.0008
Cambio			-0.1122			-0.0936			-0.0768
Nivel de educación									
Ninguno	-0.0317	-0.0197	0.0020	-0.0395	-0.0105	0.0025	-0.0364	-0.0070	0.0023
Ciclo I	-0.0220	0.0113	-0.0017	-0.0201	0.0055	-0.0016	-0.0173	0.0035	-0.0013
Ciclo II	-0.0263	-0.0013	0.0003	-0.0185	-0.0006	0.0002	-0.0134	-0.0004	0.0002
Ciclo III	-0.0125	0.0008	-0.0003	-0.0068	0.0003	-0.0001	-0.0043	0.0002	-0.0001
Bachillerato	-0.0079	0.0051	-0.0018	-0.0044	0.0021	-0.0010	-0.0031	0.0012	-0.0007
Superior	-0.0061	-0.0005	0.0004	-0.0221	-0.0014	0.0013	-0.0002	-0.0001	0.0000
Total	-0.1066	-0.0043	-0.0011	-0.1114	-0.0045	0.0013	-0.0747	-0.0025	0.0003
Cambio			-0.1120			-0.1146			-0.0769
Remesas									
Hogares con remesas	-0.0096	-0.0003	0.0000	-0.0063	-0.0001	0.0000	-0.0049	-0.0001	0.0000
Hogares sin remesas	-0.1023	0.0005	-0.0001	-0.0873	0.0002	-0.0001	-0.0720	0.0002	-0.0001
Total	-0.1119	0.0001	-0.0001	-0.0936	0.0001	-0.0001	-0.0768	0.0001	-0.0001
Cambio			-0.1118			-0.0935			-0.0768
Empleo									
Formal	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Privado	-0.0129	-0.0054	0.0017	-0.0084	-0.0022	0.0011	-0.0050	-0.0011	0.0006
Público	-0.0141	-0.0062	0.0037	-0.0081	-0.0027	0.0021	-0.0057	-0.0017	0.0015
Informal	-0.0322	-0.0776	0.0115	-0.0256	-0.0363	0.0092	-0.0208	-0.0219	0.0074
Desempleado	-0.0017	-0.0083	0.0007	-0.0037	-0.0054	0.0015	-0.0039	-0.0041	0.0016
Inactivo	-0.0587	0.0155	-0.0028	-0.0545	0.0082	-0.0026	-0.0476	0.0055	-0.0023
Ocupado	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Anexo 10. (Continuación)

Característica del jefe de familia o del hogar	P0			P1			P2		
	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos Cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados
Total	-0.1196	-0.0820	0.0147	-0.1003	-0.0383	0.0113	-0.0831	-0.0233	0.0089
Cambio			-0.1868			-0.1274			-0.0975
Area geográfica									
Urbana	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Metropolitana	-0.0355	0.0162	-0.0043	-0.0194	0.0065	-0.0024	-0.0127	0.0036	-0.0015
Resto urbana	-0.0392	0.0116	-0.0020	-0.0346	0.0059	-0.0018	-0.0287	0.0038	-0.0015
Rural	-0.0274	-0.0346	0.0034	-0.0336	-0.0184	0.0042	-0.0313	-0.0124	0.0039
Total	-0.1021	-0.0068	-0.0029	-0.0877	-0.0059	0.0001	-0.0727	-0.0050	0.0009
Cambio			-0.1118			-0.0935			-0.0768
Sector económico									
Agricultura, caza, pesca	-0.0036	-0.0271	0.0011	-0.0060	-0.0133	0.0019	-0.0047	-0.0084	0.0015
Minería	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Industria	-0.0243	0.0114	-0.0020	-0.0148	0.0052	-0.0012	-0.0103	0.0031	-0.0009
Electricidad, gas, agua	-0.0010	-0.0007	0.0007	-0.0002	-0.0002	0.0002	-0.0001	-0.0000	0.0000
Construcción	-0.0007	0.0016	-0.0016	-0.0002	0.0005	-0.0005	-0.0001	0.0002	-0.0002
Comercio	-0.0192	-0.0051	0.0006	-0.0154	-0.0022	0.0004	-0.0115	-0.0013	0.0003
Transporte, comunicaciones	-0.0001	0.0000	-0.0000	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Estab. Financieros	-0.0003	0.0006	-0.0001	-0.0003	0.0002	-0.0001	-0.0001	0.0000	-0.0000
Servicios	-0.0392	0.0146	-0.0036	-0.0253	0.0066	-0.0024	-0.0176	0.0038	-0.0016
Total	-0.0883	-0.0047	-0.0050	-0.0621	-0.0032	-0.0018	-0.0443	-0.0026	-0.0009
Cambio			-0.0981			-0.0671			-0.0478
Categoría ocupacional									
Patrón	-0.0142	-0.0034	0.0022	-0.0057	-0.0015	0.0009	-0.0029	-0.0008	0.0004
Cuenta propia	-0.0318	0.0218	-0.0021	-0.0239	0.0102	-0.0016	-0.0186	0.0061	-0.0013
Familiar no remunerado	-0.0009	0.0021	-0.0004	-0.0013	0.0013	-0.0007	-0.0016	0.0011	-0.0008
Cooperativista	-0.0003	0.0007	-0.0002	-0.0002	0.0003	-0.0001	-0.0001	0.0001	-0.0001
Asalariado permanente	-0.0369	-0.0132	0.0047	-0.0192	-0.0047	0.0024	-0.0111	-0.0023	0.0014
Asalariado temporal	-0.0059	-0.0055	0.0005	-0.0072	-0.0026	0.0007	-0.0056	-0.0016	0.0005
Aprendiz	-0.0004	-0.0004	0.0004	-0.0003	-0.0003	0.0003	-0.0003	-0.0003	0.0003
Servicio doméstico	-0.0203	0.0087	-0.0038	-0.0158	0.0046	-0.0030	-0.0115	0.0028	-0.0022
Otros	0.0000	0.0000	0.0007	0.0000	0.0000	0.0005	0.0000	0.0000	0.0003
Total	-0.1107	0.0108	0.0018	-0.0737	0.0072	-0.0006	-0.0515	0.0051	-0.0014
Cambio			-0.0981			-0.0671			-0.0478

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):

1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0

1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y cálculos propios

Anexo 11. Índices de pobreza. Total del país. Jefes hombres. 1991/92*

(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	% de la población	P0	P1	P2	Contribución a la pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Edad							
15 - 19	0.010	0.584	0.244	0.160	0.010	0.009	0.010
20 - 24	0.067	0.541	0.267	0.164	0.062	0.064	0.064
25 - 29	0.115	0.592	0.290	0.177	0.117	0.121	0.119
30 - 34	0.120	0.618	0.301	0.185	0.127	0.130	0.129
35 - 39	0.124	0.628	0.292	0.182	0.134	0.131	0.131
40 - 44	0.115	0.609	0.290	0.181	0.119	0.120	0.120
45 - 49	0.099	0.596	0.278	0.173	0.101	0.099	0.100
50 - 54	0.087	0.573	0.250	0.152	0.086	0.079	0.077
55 - 59	0.074	0.534	0.247	0.152	0.068	0.066	0.065
60 ó más	0.188	0.540	0.269	0.169	0.174	0.182	0.185
Total		0.584	0.278	0.172			
Número de miembros del hogar							
1	0.053	0.232	0.144	0.117	0.021	0.027	0.036
2	0.080	0.369	0.150	0.094	0.050	0.043	0.043
3 - 4	0.319	0.526	0.229	0.134	0.288	0.263	0.248
5 - 6	0.319	0.624	0.295	0.180	0.341	0.338	0.333
7 - 9	0.183	0.752	0.391	0.251	0.236	0.257	0.266
10 - 12	0.039	0.800	0.426	0.273	0.053	0.059	0.061
13 y más	0.008	0.809	0.408	0.253	0.011	0.012	0.012
Total		0.584	0.278	0.172			
Nivel de educación							
Ninguno	0.304	0.696	0.362	0.236	0.362	0.397	0.416
Ciclo I	0.224	0.647	0.320	0.202	0.248	0.258	0.262
Ciclo II	0.211	0.597	0.267	0.159	0.216	0.203	0.196
Ciclo III	0.107	0.563	0.231	0.131	0.103	0.089	0.082
Bachillerato	0.087	0.346	0.126	0.065	0.052	0.040	0.033
Superior	0.067	0.161	0.053	0.029	0.018	0.013	0.011
Total		0.584	0.278	0.172			
Remesas							
Hogares con remesas	0.102	0.391	0.152	0.082	0.068	0.056	0.048
Hogares sin remesas	0.898	0.605	0.292	0.182	0.932	0.944	0.952
Total		0.584	0.278	0.172			
Empleo							
Formal		0.501	0.208	0.117	0.000	0.000	0.000
Privado	0.251	0.545	0.221	0.115	0.234	0.199	0.167
Público	0.155	0.429	0.189	0.121	0.114	0.105	0.109
Informal	0.506	0.637	0.316	0.199	0.552	0.575	0.585
Desempleado	0.049	0.853	0.603	0.488	0.071	0.106	0.138
Inactivo	0.084	0.659	0.380	0.273	0.095	0.115	0.134
Ocupado		0.561	0.249	0.145	0.000	0.000	0.000
Total	1.045	0.584	0.278	0.172	1.067	1.101	1.134
Area geográfica							
Urbana		0.512	0.226	0.132	0.000	0.000	0.000
Metropolitana	0.237	0.395	0.149	0.078	0.160	0.127	0.107
Resto urbana	0.255	0.621	0.297	0.182	0.272	0.273	0.271
Rural	0.508	0.652	0.328	0.211	0.568	0.600	0.623
Total	1.000	0.584	0.278	0.172	1.000	1.000	1.000
Sector económico							
Agricultura, caza, pesca	0.440	0.673	0.337	0.212	0.528	0.595	0.645
Minería	0.002	0.442	0.193	0.100	0.001	0.001	0.001
Industria	0.147	0.515	0.199	0.102	0.135	0.118	0.103
Electricidad, gas, agua	0.011	0.426	0.124	0.047	0.009	0.006	0.004
Construcción	0.071	0.584	0.236	0.123	0.074	0.067	0.060
Comercio	0.110	0.468	0.193	0.103	0.092	0.085	0.079
Transporte, comunicaciones	0.057	0.428	0.149	0.073	0.043	0.034	0.029
Estab. financieros	0.012	0.300	0.093	0.039	0.006	0.004	0.003
Servicios	0.149	0.418	0.149	0.074	0.111	0.089	0.076
Total		0.561	0.249	0.145			
Categoría ocupacional							
Patrón	0.142	0.458	0.220	0.140	0.116	0.125	0.138
Cuenta propia	0.257	0.633	0.324	0.207	0.290	0.333	0.368
Familiar no remunerado	0.004	0.809	0.509	0.399	0.006	0.008	0.011
Cooperativista	0.009	0.493	0.223	0.126	0.008	0.008	0.008
Asalariado permanente	0.402	0.490	0.185	0.092	0.351	0.297	0.256
Asalariado temporal	0.179	0.691	0.303	0.168	0.221	0.218	0.209
Aprendiz	0.001	0.755	0.301	0.154	0.001	0.001	0.001
Servicio doméstico	0.005	0.621	0.317	0.190	0.005	0.006	0.006
Otros	0.002	0.785	0.454	0.329	0.002	0.003	0.003
Total		0.561	0.249	0.145			

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes): 1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0
Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 12. Índices de pobreza. Total del país. Jefes hombres. 1996*

(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	% de la población	P0	P1	P2	Contribución a la pobreza nacional		
					P0	P1	P2
Edad							
15 - 19	0.009	0.382	0.170	0.104	0.007	0.006	0.006
20 - 24	0.052	0.537	0.219	0.121	0.054	0.048	0.043
25 - 29	0.100	0.476	0.210	0.124	0.092	0.088	0.084
30 - 34	0.111	0.532	0.256	0.159	0.115	0.119	0.120
35 - 39	0.122	0.529	0.263	0.168	0.125	0.133	0.139
40 - 44	0.127	0.497	0.239	0.151	0.122	0.126	0.130
45 - 49	0.108	0.505	0.248	0.160	0.106	0.112	0.117
50 - 54	0.090	0.527	0.244	0.149	0.092	0.092	0.091
55 - 59	0.069	0.451	0.198	0.120	0.061	0.057	0.056
60 ó más	0.213	0.548	0.247	0.148	0.226	0.219	0.213
Total		0.515	0.239	0.147			
Número de miembros del hogar							
1	0.037	0.233	0.105	0.065	0.017	0.016	0.016
2	0.084	0.321	0.134	0.079	0.053	0.047	0.045
3 - 4	0.350	0.417	0.173	0.100	0.284	0.254	0.238
5 - 6	0.329	0.572	0.263	0.160	0.365	0.362	0.357
7 - 9	0.159	0.708	0.375	0.247	0.219	0.250	0.267
10 - 12	0.034	0.803	0.436	0.289	0.053	0.062	0.067
13 y más	0.006	0.839	0.396	0.239	0.009	0.009	0.009
Total		0.515	0.239	0.147			
Nivel de educación							
Ninguno	0.254	0.732	0.370	0.235	0.361	0.392	0.406
Ciclo I	0.217	0.637	0.309	0.196	0.268	0.280	0.289
Ciclo II	0.204	0.498	0.214	0.125	0.197	0.183	0.174
Ciclo III	0.128	0.422	0.168	0.089	0.105	0.090	0.077
Bachillerato	0.123	0.231	0.083	0.047	0.055	0.043	0.039
Superior	0.074	0.094	0.042	0.030	0.014	0.013	0.015
Total		0.515	0.239	0.147			
Remesas							
Hogares con remesas	0.116	0.395	0.145	0.076	0.089	0.070	0.060
Hogares sin remesas	0.884	0.531	0.252	0.156	0.911	0.930	0.940
Total		0.515	0.239	0.147			
Empleo							
Formal		0.321	0.120	0.064	0.000	0.000	0.000
Privado	0.175	0.363	0.127	0.062	0.123	0.093	0.073
Público	0.112	0.255	0.108	0.068	0.056	0.051	0.052
Informal	0.199	0.474	0.204	0.117	0.183	0.169	0.158
Desempleado	0.040	0.715	0.383	0.261	0.055	0.063	0.070
Inactivo	0.108	0.568	0.255	0.152	0.119	0.115	0.112
Ocupado	0.499	0.499	0.231	0.141	0.000	0.000	0.000
Total	0.634	0.515	0.239	0.147	0.536	0.491	0.466
Área geográfica							
Urbana		0.404	0.164	0.092	0.000	0.000	0.000
Metropolitana	0.268	0.288	0.104	0.055	0.150	0.116	0.100
Resto urbana	0.293	0.510	0.219	0.125	0.290	0.268	0.250
Rural	0.439	0.656	0.336	0.218	0.559	0.616	0.650
Total	1.000	0.515	0.239	0.147	1.000	1.000	1.000
Sector económico							
Agricultura, caza, pesca	0.376	0.760	0.413	0.277	0.573	0.674	0.737
Minería	0.002	0.648	0.289	0.167	0.002	0.002	0.002
Industria	0.139	0.390	0.133	0.065	0.109	0.080	0.064
Electricidad, gas, agua	0.007	0.090	0.027	0.009	0.001	0.001	0.000
Construcción	0.098	0.455	0.172	0.085	0.090	0.073	0.059
Comercio	0.145	0.326	0.120	0.061	0.095	0.076	0.063
Transporte, comunicaciones	0.076	0.261	0.086	0.039	0.040	0.028	0.021
Estab. financieros	0.011	0.172	0.075	0.047	0.004	0.003	0.004
Servicios	0.146	0.296	0.099	0.047	0.087	0.063	0.049
Total		0.499	0.231	0.141			
Categoría ocupacional							
Patrón	0.102	0.335	0.154	0.097	0.068	0.068	0.070
Cuenta propia	0.307	0.644	0.362	0.252	0.396	0.480	0.548
Familiar no remunerado	0.006	0.562	0.267	0.152	0.007	0.007	0.007
Cooperativista	0.009	0.639	0.254	0.119	0.011	0.010	0.008
Asalariado permanente	0.345	0.309	0.101	0.047	0.214	0.151	0.115
Asalariado temporal	0.223	0.655	0.285	0.155	0.293	0.275	0.245
Aprendiz	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Servicio doméstico	0.006	0.770	0.281	0.136	0.009	0.007	0.006
Otros	0.002	0.491	0.190	0.085	0.002	0.002	0.001
Total		0.499	0.231	0.141			

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes):

1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

Anexo 13. Cambios en el nivel de pobreza, por característica del jefe de familia. Total del país. Jefes hombres. 1991/92 - 1996*
(Ingreso no ajustado)

Característica del jefe de familia o del hogar	P0			P1			P2		
	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos Cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados
Edad									
15 - 19	-0.0021	-0.0007	0.0002	-0.0008	-0.0003	0.0001	-0.0006	-0.0002	0.0001
20 - 24	-0.0003	-0.0082	0.0001	-0.0032	-0.0040	0.0007	-0.0029	-0.0025	0.0007
25 - 29	-0.0134	-0.0093	0.0018	-0.0092	-0.0045	0.0012	-0.0061	-0.0028	0.0008
30 - 34	-0.0103	-0.0052	0.0007	-0.0054	-0.0025	0.0004	-0.0032	-0.0016	0.0002
35 - 39	-0.0123	-0.0018	0.0003	-0.0036	-0.0008	0.0001	-0.0018	-0.0005	0.0000
40 - 44	-0.0128	0.0073	-0.0013	-0.0059	0.0035	-0.0006	-0.0035	0.0022	-0.0004
45 - 49	-0.0090	0.0051	-0.0008	-0.0029	0.0024	-0.0003	-0.0013	0.0015	-0.0001
50 - 54	-0.0040	0.0015	-0.0001	-0.0005	0.0007	-0.0000	-0.0002	0.0004	-0.0000
55 - 59	-0.0062	-0.0025	0.0004	-0.0036	-0.0011	0.0002	-0.0024	-0.0007	0.0001
60 ó más	0.0015	0.0132	0.0002	-0.0042	0.0066	-0.0005	-0.0041	0.0041	-0.0005
Total	-0.0689	-0.0004	0.0015	-0.0393	-0.0002	0.0013	-0.0260	-0.0000	0.0010
Cambio			-0.0678			-0.0382			-0.0250
Número de miembros del hogar									
1	0.0001	-0.0036	-0.0000	-0.0021	-0.0022	0.0006	-0.0028	-0.0018	0.0008
2	-0.0038	0.0018	-0.0002	-0.0013	0.0007	-0.0001	-0.0012	0.0004	-0.0001
3 - 4	-0.0350	0.0165	-0.0034	-0.0176	0.0072	-0.0017	-0.0108	0.0042	-0.0011
5 - 6	-0.0167	0.0062	-0.0005	-0.0100	0.0029	-0.0003	-0.0065	0.0018	-0.0002
7 - 9	-0.0079	-0.0176	0.0010	-0.0028	-0.0092	0.0004	-0.0007	-0.0059	0.0001
10 - 12	0.0001	-0.0035	-0.0000	0.0004	-0.0019	-0.0000	0.0006	-0.0012	-0.0001
13 y más	0.0002	-0.0021	-0.0001	-0.0001	-0.0010	0.0000	-0.0001	-0.0006	0.0000
Total	-0.0630	-0.0024	-0.0033	-0.0335	-0.0035	-0.0012	-0.0214	-0.0031	-0.0005
Cambio			-0.0686			-0.0382			-0.0250
Nivel de educación									
Ninguno	0.0110	-0.0349	-0.0018	0.0024	-0.0182	-0.0004	-0.0001	-0.0118	0.0000
Ciclo I	-0.0024	-0.0044	0.0001	-0.0025	-0.0022	0.0001	-0.0013	-0.0014	0.0000
Ciclo II	-0.0210	-0.0042	0.0007	-0.0112	-0.0019	0.0004	-0.0072	-0.0011	0.0002
Ciclo III	-0.0150	0.0120	-0.0030	-0.0068	0.0049	-0.0014	-0.0045	0.0028	-0.0009
Bachillerato	-0.0101	0.0124	-0.0041	-0.0038	0.0045	-0.0016	-0.0016	0.0023	-0.0006
Superior	-0.0044	0.0011	-0.0005	-0.0008	0.0004	-0.0001	0.0001	0.0002	0.0000
Total	-0.0420	-0.0181	-0.0086	-0.0227	-0.0124	-0.0029	-0.0146	-0.0090	-0.0012
Cambio			-0.0687			-0.0381			-0.0249
Remesas									
Hogares con remesas	0.0004	0.0054	0.0001	-0.0007	0.0021	-0.0001	-0.0005	0.0011	-0.0001
Hogares sin remesas	-0.0672	-0.0083	0.0010	-0.0361	-0.0040	0.0006	-0.0234	-0.0025	0.0004
Total	-0.0668	-0.0029	0.0011	-0.0368	-0.0019	0.0005	-0.0239	-0.0014	0.0003
Cambio			-0.0686			-0.0382			-0.0250
Empleo									
Formal	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Anexo 13 (Continuación)

Característica del jefe de familia o del hogar	P0			P1			P2		
	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos Cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados	Dentro de los grupos	Entre los grupos	Productos cruzados
Privado	-0.0458	-0.0413	0.0138	-0.0236	-0.0167	0.0071	-0.0133	-0.0087	0.0040
Público	-0.0270	-0.0182	0.0074	-0.0125	-0.0080	0.0034	-0.0082	-0.0051	0.0023
Informal	-0.0824	-0.1954	0.0500	-0.0567	-0.0969	0.0344	-0.0416	-0.0612	0.0252
Desempleado	-0.0067	-0.0078	0.0013	-0.0108	-0.0055	0.0020	-0.0111	-0.0045	0.0021
Inactivo	-0.0077	0.0157	-0.0022	-0.0105	0.0090	-0.0030	-0.0102	0.0065	-0.0029
Ocupado	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Total	-0.1696	-0.2470	0.0703	-0.1140	-0.1181	0.0440	-0.0844	-0.0730	0.0307
Cambio			-0.3463			-0.1881			-0.1267
Área geográfica									
Urbana	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Metropolitana	-0.0252	0.0124	-0.0034	-0.0107	0.0047	-0.0014	-0.0054	0.0024	-0.0007
Resto urbana	-0.0284	0.0234	-0.0042	-0.0199	0.0112	-0.0029	-0.0146	0.0069	-0.0021
Rural	0.0020	-0.0451	-0.0003	0.0041	-0.0226	-0.0006	0.0036	-0.0146	-0.0005
Total	-0.0515	-0.0093	-0.0078	-0.0265	-0.0068	-0.0049	-0.0164	-0.0053	-0.0033
Cambio			-0.0686			-0.0382			-0.0250
Sector económico									
Agricultura, caza, pesca	0.0384	-0.0431	-0.0056	0.0335	-0.0216	-0.0049	0.0286	-0.0136	-0.0042
Minería	0.0004	0.0000	0.0000	0.0002	0.0000	0.0000	0.0001	0.0000	0.0000
Industria	-0.0184	-0.0040	0.0010	-0.0098	-0.0016	0.0005	-0.0054	-0.0008	0.0003
Electricidad, gas, agua	-0.0038	-0.0020	0.0016	-0.0011	-0.0006	0.0005	-0.0004	-0.0002	0.0002
Construcción	-0.0092	0.0158	-0.0035	-0.0046	0.0064	-0.0017	-0.0027	0.0033	-0.0010
Comercio	-0.0157	0.0164	-0.0050	-0.0080	0.0068	-0.0026	-0.0046	0.0036	-0.0015
Transporte, comunicaciones	-0.0095	0.0081	-0.0031	-0.0036	0.0028	-0.0012	-0.0019	0.0014	-0.0006
Estab. Financieros	-0.0015	-0.0004	0.0002	-0.0002	-0.0001	0.0000	0.0001	-0.0001	-0.0000
Servicios	-0.0181	-0.0012	0.0003	-0.0075	-0.0004	0.0001	-0.0039	-0.0002	0.0001
Total	-0.0375	-0.0105	-0.0141	-0.0010	-0.0084	-0.0092	0.0099	-0.0066	-0.0067
Cambio			-0.0621			-0.0186			-0.0033
Categoría ocupacional									
Patrón	-0.0176	-0.0185	0.0050	-0.0094	-0.0089	0.0027	-0.0062	-0.0057	0.0018
Cuenta propia	0.0026	0.0316	0.0005	0.0098	0.0161	0.0019	0.0117	0.0103	0.0023
Familiar no remunerado	-0.0010	0.0019	-0.0006	-0.0010	0.0012	-0.0006	-0.0010	0.0009	-0.0006
Cooperativista	0.0013	-0.0001	-0.0000	0.0003	-0.0000	-0.0000	-0.0001	-0.0000	0.0000
Asalariado permanente	-0.0728	-0.0278	0.0103	-0.0337	-0.0105	0.0048	-0.0181	-0.0052	0.0026
Asalariado temporal	-0.0065	0.0301	-0.0016	-0.0033	0.0132	-0.0008	-0.0023	0.0073	-0.0006
Aprendiz	-0.0005	-0.0003	0.0003	-0.0002	-0.0001	0.0001	-0.0001	-0.0001	0.0001
Servicio doméstico	0.0007	0.0008	0.0002	-0.0002	0.0004	-0.0000	-0.0003	0.0002	-0.0001
Otros	-0.0004	0.0006	-0.0002	-0.0004	0.0004	-0.0002	-0.0004	0.0003	-0.0002
Total	-0.0942	0.0182	0.0139	-0.0381	0.0117	0.0078	-0.0167	0.0081	0.0053
Cambio			-0.0621			-0.0186			-0.0034

* Líneas de pobreza utilizadas (por persona / mes, en colones corrientes): 1991/92: urbana: 409.6, rural: 238.0 1996: urbana: 567.7, rural: 377.2

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples y cálculos propios.

13. Reforma macroeconómica y pobreza en Jamaica: desempeño y perspectivas 1989-2001

Damien King
Departamento de Economía
University of the West Indies
Kingston, Jamaica

INTRODUCCIÓN

A un nivel general, la historia económica de Jamaica se puede dividir en dos grandes períodos: antes de 1973, cuando la economía gozaba de baja inflación y de altos índices de crecimiento, y el período que le sigue, caracterizado por un estancamiento económico prolongado y una inflación alta e inestable, acompañada de una creciente pobreza. Más recientemente, entre 1989-1993, se implementó una serie de reformas económicas. Estas reformas han producido una recesión económica, una crisis bancaria y un marcado incremento –así como una baja repentina– en la inflación. El presente análisis toma en consideración los efectos inmediatos de estas reformas y sus consecuencias económicas en los niveles de pobreza.

A un nivel menos general, la historia económica de Jamaica en la post-guerra se puede dividir en cuatro fases, delineadas por la estrategia para desarrollo económico que se buscaba en cada fase. Los años 50 y 60 se caracterizaron por sorprendentes tasas de crecimiento, un ambiente macroeconómico estable y una creciente industrialización (véase Cuadro 1). En marcado contraste, los años 70 y 80 trajeron consigo –como resultado de una intervención estatal mucho más fuerte en asuntos económicos– inflación de doble dígito, depreciación de la moneda y estancamiento general de la economía, al igual que una creciente pobreza. En este contexto, las reformas económicas de principios de los años 90 representan un nuevo punto de partida.

Este documento fue preparado para la conferencia sobre Los efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza de América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia, octubre 30 a noviembre 1 de 1997. Lance Taylor, Samuel Morley, Sudhanshu Handa, Brigitte Levy y los participantes en la conferencia mencionada, proporcionaron comentarios muy útiles sobre una primera versión de este documento. La asistencia de investigación estuvo a cargo de Rochelle Douet y Lincoln Price. La responsabilidad por cualquier error adicional en los datos o el análisis es mía.

Cuadro 1. Crecimiento e inflación por fases de desarrollo

Industrialización por invitación			Populismo de Estado			Pragmatismo de Estado			Reforma Económica		
Crecimiento	Inflación		Crecimiento	Inflación		Crecimiento	Inflación		Crecimiento	Inflación	
1960		3.3	1973	2.8	26.9	1981	2.6	4.6	1989	4.6	17.2
1961	2.4	6.5	1974	-5.4	20.6	1982	1.2	6.5	1990	5.5	29.8
1962	1.4	1.9	1975	-1.2	15.7	1983	2.3	16.6	1991	0.5	80.2
1963	2.7	1.5	1976	-6.3	8.4	1984	-0.9	31.2	1992	1.9	40.2
1964	8.6	2.0	1977	-2.4	14.3	1985	-4.6	23.1	1993	1.3	30.1
1965	7.8	2.6	1978	0.7	49.4	1986	1.7	10.7	1994	0.7	26.9
1966	3.9	2.0	1979	-1.8	19.7	1987	6.2	8.4	1995	0.5	25.5
1967	2.5	2.9	1980	-5.7	29.0	1988	1.5	8.8			
1968	6.1	5.1									
1969	6.5	8.5									
1970	7.7	8.6									
1971	4.4	4.7									
1972	7.9	8.2									
Media	5.1	4.5	Media	-1.9	12.2	Media	0.6	8.4	Media	0.9	17.3

Fuente: Crecimiento- Cálculos del autor con base en International Financial Statistics Yearbook Fondo Monetario Internacional, años varios. Inflación - Cálculos del autor a partir del Índice de precios al consumidor, Instituto Estadístico de Jamaica, números varios.

Nota: Los promedios son medias geométricas.

Jamaica parece un país con una vieja tradición reformista, a juzgar por su larga historia de programas de ajuste estructural y de estabilización, inspirados en Washington a partir de 1977. Sin embargo, a pesar de esta larga historia, gran parte del nuevo programa de política económica –especialmente aquellos aspectos que conciernen al ajuste estructural de la economía– se ha implementado sólo a partir de 1989. El período que arranca en aquel año se ha caracterizado por cambios macroeconómicos significativos, tanto de la política como de los resultados, en lo que a la producción e inflación se refiere. La implantación de los cambios de política y los resultados macroeconómicos, han tenido efectos severos sobre el nivel de pobreza en Jamaica.

Los niveles de pobreza han fluctuado de manera sustancial a lo largo del período que nos concierne en el presente análisis, cambiando de dirección tres veces en un período de seis años. El destino de los pobres ha dependido directamente de la expansión y posterior contracción de los niveles de producción, así como también del alza y baja de la tasa de inflación. Las oscilaciones macroeconómicas, a su vez, han estado relacionadas, en parte, con esas mismas políticas de reforma económica. Pero han sido los aspectos macroeconómicos de la reforma (comportamiento monetario y fiscal) antes que los microeconómicos (cambios en los precios relativos) los que han

dominado la evolución de la pobreza en este período. Así mismo, en términos de resultados económicos, los cambios en los niveles de pobreza guardan una relación más estrecha con eventos macroeconómicos que con cambios estructurales dentro de la economía.

La línea de pobreza de la que se parte en el presente análisis se extrae de la conceptualización de Henry-Lee (1995), quien a su vez se basa en la obra de Gordon (1989)¹. Gordon construye una línea de pobreza absoluta valiéndose de la referencia a la adecuación calórica –o calorías indispensables– siguiendo para ello la metodología de Orshansky (1989). El ajuste en la línea de pobreza por cambios en los precios se logra utilizando el índice de precios al consumidor para inflar la línea de pobreza del año que se toma como base.

La línea de pobreza que de hecho se utiliza para determinar la pobreza en 1989 es de J\$4.175 por año que, al tipo de cambio de entonces, equivale a un ingreso anual de US\$758 o US\$63 mensual. Si se infla la línea de pobreza para actualizarla con el poder adquisitivo en 1995, siguiendo el índice de precios al consumidor, el resultado sería de J\$26.731 por año o US\$66 mensual.

Hay argumentos muy sólidos en pro y en contra de valerse del ingreso y/o de los gastos como un indicativo de niveles de vida y, por tanto, como un reflejo de la presencia o ausencia de pobreza (Quibria, 1991). Sin entrar a repetir aquí los argumentos esbozados, para el presente ejercicio se ha escogido el gasto como la medida de los niveles de vida. El gasto no solo minimiza el problema de datos reportados inferiores a los reales, como es bien sabido que sucede con el ingreso, sino que capta el efecto de la producción en la economía informal, que no se refleja en las Cuentas Nacionales.

1. El suplemento energético recomendado se obtiene a partir de las pautas de la FAO/OMS. Los requerimientos nutricionales se convierten en una canasta familiar de bajo costo, con base en la utilizada por el Ministerio de Salud de Jamaica. La canasta familiar está concebida para alimentar a una familia de cinco personas, compuesta por un hombre adulto de 24 a 39 años, una mujer adulta de 24 a 39 años y tres hijos de 17, 10 y 3 años. La elección de una familia de cinco miembros se basa en la observación de que éste es el tamaño promedio de una familia en el quintil más pobre. Para una familia semejante, se computa el suplemento diario de energía y proteínas y se calcula su costo en el período durante el cual se hizo el censo de hogares. Para dar razón de necesidades distintas a la alimentación, Gordon calcula el promedio de la cuota alimenticia para el quintil con el ingreso más bajo de la población. El recíproco de la cuota alimenticia multiplicado por el costo de la canasta alimenticia mínima indica el estimativo de la línea de pobreza para la familia representativa de cinco. Finalmente, al dividir por el adulto equivalente de la familia referencial de cinco miembros, resulta la línea de pobreza del adulto equivalente utilizada en este estudio.

Debido a que el tamaño de la economía informal en Jamaica es relativamente grande (Witter y Kirton, 1990), es innecesario e incluso engañoso utilizar las Cuentas Nacionales de Ingreso y Producción (NIPA). Para sustentar lo anterior, el ingreso per cápita fue estimado a partir de las cuentas nacionales para años correspondientes y se encontró que era del mismo tamaño que los gastos per cápita resultantes en el censo de hogares ².

POBREZA EN JAMAICA

La evolución de la pobreza

Ha habido grandes cambios en la incidencia de la pobreza a lo largo de los últimos cuarenta años. Esto no es sorprendente si se considera que el crecimiento de la economía ha oscilado entre extremos. A pesar de los riesgos de comparar resultados entre medidas de pobreza basadas en cuestionarios diferentes y diferentes definiciones de ingreso, es posible discernir tendencias generales en la evolución de la pobreza en Jamaica a lo largo de este período. Para hacer esta comparación a través de diferentes estudios, una línea de pobreza anual de ingresos de J\$7.979 en 1989 nos permite cotejar datos presentados por Ahiram (1964), McLure (1977) y Smith (1989).

En 1989, J\$7.979 es el poder adquisitivo equivalente a J140 libras en 1958. La categoría de ingreso más cercana a esa cifra en la encuesta de 1958 fue de J150 libras, lo cual situaría a más del 55 por ciento de la población por debajo de nuestra arbitraria «línea de pobreza». Para 1971, el poder adquisitivo equivalente es de J\$500 —la categoría más baja de ingreso en la encuesta de McLure, quien sitúa a poco menos del 25 por ciento de la población en tal grupo. Aun admitiendo una discrepancia debida a diferencias en las dos encuestas, esto representa una reducción en la pobreza durante los años 60. Esto sería consistente con las altas tasas de crecimiento económico que se presentaron durante este período.

A su vez, esta conclusión es consistente con los hallazgos de Smith (1989), quien utilizó datos de una encuesta de 1974-1975. Para este período, el equivalente de nuestra línea de pobreza es un ingreso anual de J\$835. Utilizando la categoría de ingreso más alta que se aproxime a la de Smith, que es para ingresos menores de J\$1.040, se observa una incidencia de

2. La cifra del censo de hogares excedía la de los ingresos nacionales en algunos años. Es más probable que esta diferencia entre las dos cifras obedezca a la volatilidad en la cantidad real de actividad informal (éstos fueron años tumultuosos) que a variaciones en la propensión a reportar datos con exactitud.

pobreza de 34,2 por ciento. De nuevo, esta cifra sugiere una reducción substancial de la pobreza desde 1958.

Utilizando el primer censo de hogares en 1989 para calcular el grado de pobreza, a partir de la línea de pobreza de \$7.979, se obtiene una incidencia de la pobreza de más del 75 por ciento. Dado el estancamiento económico de los 70 y los 80 (véase la sección sobre Pobreza en Jamaica), no es sorprendente el agravamiento de la pobreza, aun si no podemos dar significado a la magnitud del cambio.

Finalmente, Handa y King (1997) investigan los cambios en la pobreza y distribución del ingreso durante el período de la reforma económica de 1989 a 1993. Ellos encuentran un agravamiento de la pobreza en los inicios del programa de ajuste, de 1989 a 1991, pero luego, al contrario de las experiencias en el resto de América Latina y la región del Caribe, la tendencia se invierte y la pobreza disminuye rápida y dramáticamente después de 1991. Debido a que la más reciente encuesta de hogares disponible en el momento de preparar este manuscrito es la de 1993, no fue posible hacer el análisis de la evolución de la pobreza después de la reforma económica. El presente análisis se fija en los cambios de pobreza hasta 1995 y, lo que es más importante, revisa la conclusión de aquel análisis a la luz de mejores evidencias.

Podemos inferir, entonces, a partir de los estudios que se han hecho previamente sobre Jamaica, que el nivel de pobreza declinó durante el período de crecimiento rápido en los 60. Con el estancamiento y la posterior declinación de la economía a lo largo de la siguiente década, la tendencia se revirtió en la medida en que la pobreza se agravó, probablemente de un modo sustancial. Las reformas económicas que se han implementado desde 1989 han mostrado, hasta ahora, un agravamiento seguido de un alivio de la pobreza.

La ubicación de la pobreza

La pobreza en Jamaica se ubica en lugares previsibles: entre jóvenes, personas sin educación, y campesinos de hogares con muchos miembros. (Las medidas de pobreza para 1989 se presentan en el Cuadro 2 y para 1995 en el Cuadro 3.) Mientras que la incidencia de la pobreza entre aquellos que tienen al menos algún grado de educación post-secundaria es tan sólo de 16,1% en 1995, para aquellos que cuentan únicamente con educación primaria o menos la cifra es de 58% o más. La culminación de los estudios secundarios parece ser el nivel de educación necesario para traspasar el umbral de la pobreza. La observación de que el nivel de educación establece una diferencia dramática en la incidencia de la pobreza es consistente con los estimativos de retorno de la educación, que son relativamente altos en

Cuadro 2. Incidencia de la pobreza y brecha de la pobreza, 1989

	P0					P1				
	Total	*Mcf	**Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural
Total	45.5	48.9	42.9	28.2	58.0	18.3	19.6	17.2	8.5	25.3
Edad	45.5	48.9	42.9	28.2	58.0	18.2	19.6	17.2	8.5	25.3
<15	53.8	55.0	52.5	35.5	66.0	22.5	22.9	22.0	11.3	29.9
15-19	48.1	49.8	46.6	32.5	60.3	19.5	20.0	19.1	9.4	27.3
20-35	38.3	42.3	35.2	22.8	52.7	14.5	15.9	13.5	6.4	22.1
36-50	36.3	42.9	32.3	20.2	49.2	14.4	17.6	12.4	5.8	21.4
51-65	42.6	47.3	40.0	23.9	52.9	16.1	17.8	15.1	7.1	21.1
>65	43.9	47.3	41.8	26.7	51.2	17.0	17.8	16.6	8.5	20.6
Educación	45.7	49.5	42.8	28.5	58.0	18.3	19.8	17.2	8.5	25.4
Ninguna	62.5	55.4	66.2	34.5	72.0	32.4	27.9	34.8	14.6	38.5
Primaria parcial	52.6	57.4	48.3	32.2	59.6	22.2	24.0	20.6	8.9	26.8
Primaria	51.7	55.7	48.4	36.0	61.6	20.4	21.4	19.5	10.1	26.8
Grado 9	46.3	49.0	44.4	30.6	58.9	18.9	20.4	17.8	10.2	25.9
Secundaria	24.9	27.6	22.7	14.6	42.1	7.6	10.8	4.9	3.4	14.6
Post-secundaria	13.7	19.7	9.6	4.9	25.8	4.7	6.1	3.7	1.3	9.4
Remesas	45.5	48.9	42.9	28.3	58.0	18.2	19.6	17.2	8.5	25.3
Sí	38.8	40.0	37.9	21.2	48.5	15.3	16.2	14.6	5.0	21.0
No	48.3	52.8	44.9	30.6	62.6	19.5	21.1	18.3	9.7	27.4
Sector	45.1	48.1	42.9	28.0	57.4	18.2	19.6	17.2	8.7	25.0
Agric. transable	67.9	81.6	62.5	50.0	69.7	26.1	30.6	24.4	13.4	27.4
Agric. no-transable	62.9	68.5	60.8	46.3	63.8	29.3	35.5	27.1	22.8	29.7
Minería	27.6	80.0	19.8	42.2	18.3	6.0	26.8	2.9	10.2	3.3
Manufactura	32.3	41.2	27.9	21.2	52.3	13.5	17.2	11.7	7.6	24.1
Svcs. transables	36.8	39.6	33.0	24.5	51.6	13.8	15.0	12.1	7.9	21.0
Svcs. no-transables	39.0	45.4	32.9	30.7	50.9	13.2	16.0	10.6	8.4	20.1
Tamaño del hogar	45.5	48.8	42.9	28.2	58.0	18.2	19.5	17.2	8.5	25.3
1-2	20.0	22.8	18.1	8.2	30.3	6.6	7.6	6.0	2.4	10.3
3-4	29.8	31.7	28.3	14.8	42.3	10.6	11.3	10.1	4.2	15.9
5-6	42.7	47.6	38.5	22.4	58.5	15.8	18.2	13.7	5.9	23.5
7-9	64.0	68.4	61.2	45.5	73.1	26.9	29.7	25.2	14.7	33.0
>10	67.4	67.5	67.4	58.7	74.0	30.7	28.5	32.9	18.4	40.0
Sexo	45.5	48.9	42.9	28.2	58.0	18.2	19.6	17.2	8.5	25.3
Mujeres	46.1	46.7	45.5	29.0	59.1	18.5	18.5	18.5	8.8	25.9
Hombres	44.9	52.0	40.9	27.4	56.9	18.0	21.1	16.2	8.2	24.7
Geografía	45.5	48.9	42.9			18.2	19.6	17.2		
AMK	21.1	27.2	14.2			5.4	5.4	5.5		
Otra área urbana	33.1	39.0	28.6			10.6	12.4	9.3		
Rural	58.0	62.2	55.2			25.3	28.6	23.1		

Fuente: Datos computados en el Jamaica Survey of Living Conditions, 1989.

*Mcf: Mujer cabeza de familia.

**Hcf: Hombre cabeza de familia.

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza y brecha de la pobreza, 1995

	P0					P1				
	Total	*Mcf	**Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural
Total	50.2	54.1	46.8	35.7	65.1	16.6	17.8	15.5	10.2	23.1
Edad	50.2	54.1	46.8	35.7	65.1	16.6	17.8	15.5	10.2	23.1
<15	61.5	64.3	58.9	46.9	75.0	21.4	22.3	20.5	14.1	28.0
15-19	51.9	55.9	47.8	37.2	67.9	17.4	18.0	16.7	10.3	25.0
20-35	41.6	46.7	37.3	30.2	56.3	12.9	14.5	11.6	8.6	18.4
36-50	39.4	45.3	35.5	26.0	56.5	11.9	13.4	10.9	6.4	18.9
51-65	43.8	43.0	44.4	25.9	58.3	14.6	15.0	14.4	7.7	20.2
>65	50.2	50.0	50.4	32.9	61.9	16.0	15.4	16.6	9.0	20.7
Educación	50.1	54.1	46.7	35.7	65.1	16.6	17.8	15.5	10.3	23.1
Ninguna	58.1	60.7	56.9	41.7	65.4	21.7	12.9	25.6	13.4	25.5
Primaria parcial	63.7	68.5	60.7	37.4	73.1	23.1	26.2	21.2	11.1	27.4
Primaria	58.9	59.2	58.6	43.4	69.7	19.8	19.2	20.4	11.7	25.5
Grado 9	49.8	55.2	44.8	37.4	65.1	17.1	20.2	14.3	12.2	23.2
Secundaria	37.7	43.7	32.4	30.9	49.8	9.3	9.8	8.8	7.0	13.4
Post-secundaria	16.1	27.7	6.1	15.2	20.3	3.3	6.4	0.6	3.2	3.9
Remesas	50.2	54.1	46.8	35.7	65.1	16.6	17.8	15.5	10.2	23.1
Sí	46.5	48.2	44.7	29.7	62.6	14.4	14.5	14.2	7.9	20.6
No	51.9	57.2	47.7	38.4	66.4	17.6	19.5	16.1	11.3	24.3
Sector	50.0	53.4	47.4	34.2	66.0	16.5	17.4	15.8	9.7	23.5
Agric. transable	68.9	56.7	74.0	54.4	72.7	27.0	20.3	29.8	11.6	31.0
Agric. no-transable	71.0	80.4	67.4	65.0	71.7	26.9	31.9	24.9	25.1	27.1
Minería	53.8	50.0	55.2	24.2	74.5	9.9	7.3	10.9	4.5	13.7
Manufactura	42.2	44.9	40.3	37.4	57.9	11.4	10.6	11.9	10.3	14.9
Svcs. transables	43.0	47.7	37.0	22.2	58.8	11.2	13.9	7.7	2.3	17.9
Svcs. no-transables	42.1	49.0	35.0	32.1	60.6	13.0	15.4	10.5	9.0	20.3
Tamaño del hogar	50.2	54.1	46.8	35.7	65.1	16.6	17.8	15.5	10.2	23.1
1-2	17.7	21.3	15.3	9.9	27.3	4.8	6.3	3.7	2.3	7.8
3-4	34.2	33.8	34.6	19.1	53.3	9.3	8.6	9.8	3.6	16.4
5-6	56.0	62.2	50.8	41.3	69.6	17.3	20.2	14.9	12.4	21.9
7-9	69.8	72.9	66.1	55.0	84.2	24.6	24.0	25.4	16.9	32.2
>10	80.8	79.2	82.1	75.3	84.8	33.2	33.3	33.1	24.8	39.3
Sexo	50.2	54.1	46.8	35.7	65.1	16.6	17.8	15.5	10.2	23.1
Mujeres	51.2	52.3	49.8	36.7	66.9	16.8	17.3	16.7	10.7	23.9
Hombres	49.1	56.9	44.4	34.6	63.4	16.3	18.5	14.7	9.8	22.3
Geografía	50.2	54.1	46.8			16.6	17.8	15.5		
AMK	31.2	37.7	23.1			8.4	11.0	5.2		
Otra área urbana	42.7	50.7	36.2			13.1	16.0	10.7		
Rural	69.5	62.1	65.1			23.1	24.2	22.3		

Fuente: Datos computados en el Jamaica Survey of Living Conditions, 1995.

*Mcf: Mujer cabeza de familia

**Hcf: Hombre cabeza de familia

Jamaica, comparados con otros países de América Latina y la región del Caribe (Psacharopoulos y Tzannatos, 1991). Los hogares compuestos únicamente por una o dos personas tienen una incidencia de la pobreza de 17,7, mientras que en aquellos con cuatro personas o más la incidencia de la pobreza se eleva a más de 56.

La posibilidad de que las personas que viven en áreas rurales sean pobres es más de dos veces mayor que para aquellos que viven en el Área Metropolitana de Kingston (AMK). Aún más, la estructura de la pobreza en el campo es notablemente distinta a la manifestación de la indigencia en las áreas urbanas, en cuanto a su pervasividad. Por ejemplo, en tanto que en las áreas urbanas el sector de servicios tiene una baja incidencia de la pobreza, todos los sectores industriales tienen una alta incidencia de la pobreza en las áreas rurales. Y mientras que en las áreas urbanas es más probable que los individuos en hogares con mujeres como cabeza de familia sean pobres, hay casi la misma probabilidad de que en las comunidades rurales los hogares con hombres como cabeza de familia sean pobres.

Algunos factores resultan ser menos importantes para determinar la probabilidad de la pobreza de lo que podría esperarse si se establecen comparaciones con el resto de América Latina y el Caribe. A este respecto, resulta sorprendente la insignificancia de las cifras en cuanto al sexo de las personas. La incidencia de la pobreza entre las mujeres es de 51,2 frente a 49,1 para los hombres. La escasa diferencia en estas cifras se puede atribuir a los logros educativos de las mujeres, que igualan o sobrepasan los de los hombres. La encuesta de hogares de 1995 revela que, mientras solamente 52,4 de los niños (de edades entre los 12 a los 19 años) han alcanzado al menos el grado décimo de educación, el 63,7 por ciento de las niñas han logrado lo mismo (Instituto Estadístico de Jamaica, 1997). Solamente el 6 por ciento de la fuerza de trabajo masculina tiene un certificado o grado profesional, en tanto que hasta el 12 por ciento de la fuerza de trabajo femenina tiene esas calificaciones. Así pues, las mujeres han utilizado las oportunidades educativas para escapar de la pobreza.

La jefatura de la mujer en el hogar es un fenómeno importante en Jamaica, al menos debido a su prevalencia. En el estudio de 1995, el 44 por ciento de todos los hogares tienen a mujeres como cabeza de familia. Esta observación indica que el fenómeno de la jefatura femenina del hogar está más extendido en Jamaica de lo que usualmente se encuentra en el resto de América Latina y el Caribe y, sin duda, en el resto del mundo (Handa, 1996). Si bien es cierto que la incidencia de la pobreza se incrementa en los hogares con mujeres como cabeza de familia, este hecho no es importante para explicar las causas de la pobreza. La incidencia de la pobreza entre personas

de hogares con mujeres como cabeza de familia es de 54,1, en tanto que para los hogares cuya cabeza es el hombre es de 46,8.

El perfil de la pobreza

El perfil de los pobres que emerge de los datos es de una población joven y rural, dedicada de un modo abrumador a la producción de bienes no-transables (ver Cuadros 4 y 5). La mayoría de los pobres han completado educación primaria y provienen de hogares que son más numerosos que el promedio de la población.

La característica más notable de los pobres en Jamaica es su abrumadora concentración en sectores no-transables³. El 82,5 por ciento de los pobres dependen, para su bienestar material, de la agricultura no-transable o de servicios no-transables (Cuadro 5). Esta proporción ha de ser comparada con una estructura económica en la que el 50,7 por ciento del PIB se compone de servicios no-transables y el 7,5 por ciento de bienes agrícolas no-transables, para una participación total de bienes y servicios no-transables de 58,2 en 1995.

Es muy ilustrador que tantos pobres hayan alcanzado el nivel de educación primaria. De acuerdo con el Cuadro 5, el 86 por ciento de los pobres tiene al menos ese nivel, y cerca de la mitad ha alcanzado al menos el grado noveno de educación. Esto bien puede obedecer a la mala calidad de la educación en Jamaica, pero puede también señalar la importancia de factores macroeconómicos generales, antes que factores individuales, como una explicación de la pobreza en Jamaica.

La mayoría de los pobres –64 por ciento– vive en áreas rurales. El número de miembros en las familias pobres varía de cinco a seis. Más del 40 por ciento de los pobres son niños menores de 15 años y cerca del 54 por ciento están por debajo de los 20. Esta distribución de las edades es común tanto a la pobreza rural como a la urbana.

Cambios en la pobreza de 1989 a 1995

Entre 1989 y 1995 hubo muchas oscilaciones en la cantidad de pobreza en Jamaica, debido a fluctuaciones macroeconómicas⁴. Sobre la base, tanto de

3. Esta observación resulta relevante más adelante, cuando se discute la posibilidad de una transformación estructural que alivie la pobreza.

4. El «grado» de pobreza, y los cambios en la misma, son nociones ambiguas que provienen de incertidumbres conceptuales así como de elecciones en las medidas (Quibria, 1991). Debido a todo el trabajo empírico en los cambios de pobreza, los problemas que surgen de esta ambigüedad tienen tan solo una importancia periférica ya que las cifras de indicadores de pobreza y las elecciones de líneas de pobreza producen resultados consistentes y, por tanto, los cambios de pobreza pasan las pruebas de dominancia de primer orden.

Cuadro 4. Contribución a la pobreza. 1989

	P0					P1				
	Total	*Mcf	**Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural
Edad	100.0	100.0	99.8	100.1	100.0	100.0	100.0	99.9	100.1	100.0
<15	42.3	43.1	41.4	42.8	42.2	44.1	44.8	43.2	45.2	43.9
15-19	12.5	13.0	12.0	14.3	11.9	12.6	13.1	12.2	13.7	12.4
20-35	20.6	21.0	20.2	22.8	19.8	19.5	19.7	19.3	21.3	19.1
36-50	10.0	9.5	10.4	9.5	10.1	9.9	9.7	10.0	9.0	10.1
51-65	8.1	7.0	9.2	6.2	8.8	7.7	6.6	8.6	6.2	8.0
>65	6.5	6.5	6.6	4.5	7.2	6.3	6.1	6.5	4.7	6.7
Educación	100.0	99.8	100.0	99.9	100.1	99.9	99.8	99.9	99.9	100.1
Ninguna	2.5	1.6	3.3	1.3	2.9	3.2	2.0	4.3	1.9	3.5
Primaria parcial	15.0	16.2	13.9	9.0	17.1	15.8	17.0	14.8	8.3	17.7
Primaria	44.7	46.3	43.2	45.8	44.4	43.9	44.5	43.4	43.2	44.2
Grado 9	31.2	28.5	33.7	35.6	29.7	31.8	29.7	33.7	39.9	29.9
Secundaria	4.8	5.0	4.6	6.7	4.1	3.6	4.9	2.5	5.3	3.2
Post-secundaria	1.8	2.3	1.4	1.5	2.0	1.6	1.8	1.4	1.3	1.6
Remesas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sí	25.1	24.9	25.3	18.7	27.4	24.7	25.2	24.4	14.6	27.2
No	74.9	75.1	74.6	81.4	72.6	75.3	74.8	75.6	85.4	72.8
Sector	100.0	100.0	100.1	100.1	100.1	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0
Agric. transable	3.5	2.6	4.1	0.9	4.4	3.3	2.4	4.0	0.8	3.9
Agric. no-transable	39.6	25.7	50.9	6.0	51.5	45.8	32.8	56.7	9.5	55.0
Minería	0.6	0.5	0.7	1.4	0.3	0.3	0.4	0.3	1.1	0.1
Manufactura	8.2	7.8	8.6	13.3	6.4	8.5	8.0	9.0	15.4	6.8
Svcs. transables	17.9	25.1	12.1	24.9	15.4	16.6	23.4	11.1	25.8	14.4
Svcs. no-transables	30.2	38.2	23.7	53.7	22.0	25.4	33.0	19.0	47.5	19.8
Tamaño del hogar	100.0	100.2	100.0	100.1	99.9	100.1	100.2	100.1	100.0	100.0
1-2	5.4	5.1	5.6	4.0	5.8	4.4	4.2	4.6	3.9	4.5
3-4	15.5	15.6	15.4	13.5	16.2	13.8	13.9	13.7	12.8	14.0
5-6	24.2	26.3	22.4	21.5	25.2	22.3	25.1	19.9	18.8	23.1
7-9	33.4	30.6	36.1	30.2	34.5	35.1	33.1	36.9	32.4	35.7
>10	21.5	22.7	20.5	30.9	18.2	24.4	23.9	24.9	32.1	22.6
Sexo	100.0	100.0	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.1	100.1	100.0
Mujeres	51.0	56.2	46.4	53.5	50.1	51.1	55.6	47.1	53.7	50.4
Hombres	49.0	43.7	53.6	46.6	49.9	49.0	44.4	53.0	46.4	49.6
Geografía	100.0	100.0	100.1			100.0	100.0	100.1		
AMK	8.1	11.8	4.8			5.2	5.8	4.6		
Otra área urbana	17.8	20.0	15.9			14.3	15.9	12.9		
Rural	74.1	68.2	79.4			80.6	78.3	82.6		

Fuente: Datos computados en el Jamaica Survey of Living Conditions, 1989.

*Mcf: Mujer cabeza de familia

**Hcf: Hombre cabeza de familia

Cuadro 5. Contribución a la pobreza, 1995

	P0					P1				
	Total	*Mcf	**Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural
Edad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<15	43.3	44.4	42.3	43.8	43.1	45.5	46.8	44.3	45.8	45.4
15-19	10.6	11.7	9.4	10.9	10.4	10.7	11.4	9.9	10.4	10.8
20-35	21.4	22.0	20.8	24.3	19.8	20.2	20.9	19.5	24.2	18.3
36-50	10.6	9.7	11.4	10.8	10.4	9.7	8.8	10.5	9.3	9.8
51-65	7.2	5.3	9.0	5.2	8.3	7.2	5.6	8.8	5.4	8.1
>65	7.0	6.8	7.1	5.1	8.0	6.7	6.4	7.0	4.9	7.6
Educación	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ninguna	2.9	1.9	4.0	1.8	3.6	3.3	1.2	5.4	2.0	3.9
Primaria parcial	11.0	8.9	13.0	4.7	14.5	12.0	10.3	13.7	4.9	15.3
Primaria	34.1	32.9	35.3	28.6	37.3	34.8	32.5	37.0	26.9	38.4
Grado 9	38.0	40.3	35.7	43.5	34.9	39.6	44.9	34.4	49.7	35.0
Secundaria	12.3	13.4	11.2	17.9	9.2	9.2	9.2	9.2	14.0	7.0
Post-secundaria	1.6	2.6	0.7	3.5	0.6	1.0	1.8	0.2	2.5	0.3
Remesas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sí	29.6	30.5	28.8	25.8	31.8	27.8	27.9	27.6	23.7	29.6
No	70.4	69.5	71.2	74.2	68.2	72.3	72.1	72.4	76.3	70.4
Sector	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agric. transable	6.3	3.3	9.0	3.0	8.0	7.5	3.6	10.8	2.3	9.7
Agric. no-transable	32.0	21.8	41.0	8.4	44.4	36.7	26.5	45.5	11.5	47.2
Minería	1.2	0.7	1.7	0.6	1.5	0.7	0.3	1.0	0.4	0.8
Manufactura	6.8	6.3	7.2	13.4	3.3	5.5	4.5	6.4	13.0	2.4
Svcs. transables	3.2	4.3	2.3	2.1	3.8	2.6	3.8	1.4	0.8	3.3
Svcs. no-transables	50.5	63.7	38.9	72.4	39.0	47.1	61.2	34.9	72.0	36.7
Tamaño del hogar	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1-2	5.0	4.8	5.2	4.3	5.5	4.1	4.4	3.9	3.5	4.4
3-4	18.0	16.1	20.0	15.6	19.4	14.8	12.5	17.1	10.3	16.9
5-6	31.9	32.4	31.4	31.4	32.2	29.9	32.0	27.8	32.7	28.6
7-9	27.2	30.9	23.5	29.3	26.0	29.0	31.0	27.1	31.3	28.0
>10	17.8	15.7	19.9	19.4	16.9	22.2	20.1	24.2	22.3	22.1
Sexo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujeres	52.5	58.6	46.4	54.1	51.6	52.1	59.0	46.8	54.8	52.0
Hombres	47.5	41.4	53.6	45.9	48.4	47.8	41.0	53.2	45.2	48.1
Geografía	100.0	100.0	100.0			100.0	100.0	100.0		
AMK	19.3	25.9	12.7			15.8	23.1	8.5		
Otra área Urbana	16.8	17.8	15.9			15.6	17.1	14.2		
Rural	63.9	56.3	71.4			68.6	59.8	77.3		

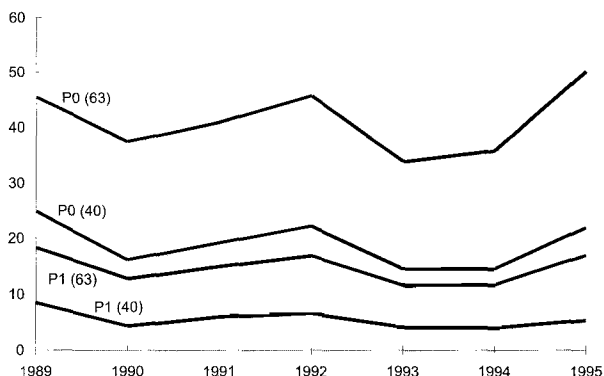
Fuente: Datos computados en el Jamaica Survey of Living Conditions, 1995.

*Mcf: Mujer cabeza de familia

**Hcf: Hombre cabeza de familia

P0 como de P1, y para las líneas de pobreza tanto altas como bajas, la pobreza se agravó hasta 1992, se alivió poco tiempo después y se volvió a profundizar de nuevo recientemente (véase Figura 1).

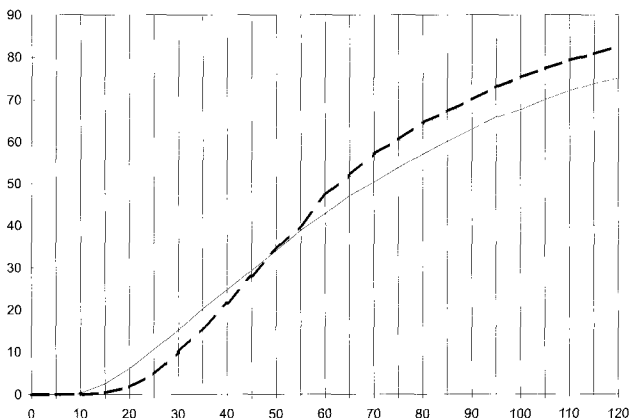
Figura 1. Evolución de la pobreza: 1989-1995



En medio de estas fluctuaciones, el ingreso se redistribuyó desde los moderadamente pobres en beneficio de los muy pobres. Como resultado de ello, y a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países que son materia de estudio en el presente volumen, la comparación de los indicadores de pobreza antes y después de la reforma depende de la línea de pobreza y del indicador de pobreza que se escoja.

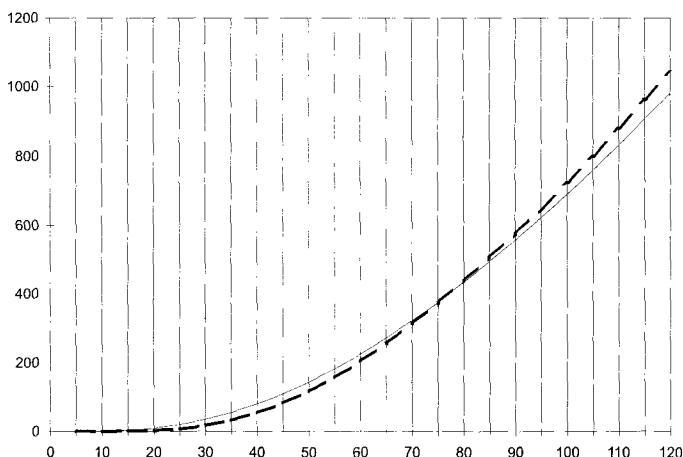
Para ilustrar los cambios en la pobreza de 1989 a 1995, la Figura 2 presenta los resultados de una prueba de dominancia de primer orden. El patrón que emerge de esta información es que el número de los muy pobres, definidos por cualquier línea de pobreza por debajo de US\$50 mensuales, declinó para 1995. Sin embargo, el número de pobres con niveles de ingreso superiores a este monto se incrementó, lo cual evidencia la redistribución del ingreso.

Figura 2. Prueba de dominancia de primer orden



Los cambios en la profundidad de la pobreza siguieron un patrón diferente ⁵. Para todas las líneas de pobreza por debajo de US\$77, la profundidad de la pobreza disminuyó, según los resultados de la prueba de dominancia de segundo orden, presentados en la Figura 3. Este resultado es consistente con la redistribución del ingreso en favor de los muy pobres.

Figura 3. Prueba de dominancia de segundo orden



Entre 1989 y 1995 la brecha de la pobreza disminuyó en 1,68 puntos porcentuales. Considerando las fluctuaciones de las condiciones económicas durante este período y la volatilidad de los indicadores de pobreza, y también en vista del uso del IPC para ajustar la línea de pobreza en lugar de utilizar la medición del Instituto de Planificación Jamaica (PIOJ), la magnitud de la caída de P1 es menos significativa de lo que parece.

En términos de la estructura de la pobreza, la reducción en la brecha de la pobreza muestra algunos patrones muy claros. El Cuadro 7 expone los resultados de la descomposición de los cambios en P1. El grado de pobreza ha disminuido en las áreas rurales y se ha incrementado en las urbanas. Es notable que en las áreas rurales la pobreza disminuyó de un modo más acentuado entre los jóvenes y los más aptos físicamente. Específicamente, en el grupo entre los 20 y los 35 años de edad –que es el grupo de más movilidad de la población tanto físicamente como en términos de perspectivas de trabajo– se presentó la reducción más grande en la pobreza.

5. La referencia al «grado de pobreza» es para Foster-Greer-Thorbecke la clase de indicadores de pobreza con a mayor que uno.

Cuadro 6. Descomposición de la pobreza: P0, 1989-1995

	Dentro de los grupos					Entre grupos					Productos cruzados				
	Total	*Mcf	**Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural
Edad	4.94	5.50	4.26	7.74	7.24	-0.26	-0.21	-0.31	-0.29	-0.07	-0.01	-0.06	0.00	0.00	-0.02
<15	2.77	3.55	2.16	3.87	3.34	-0.24	-0.51	-0.12	-0.25	0.25	-0.03	-0.09	-0.02	-0.08	0.03
15-19	0.45	0.77	0.13	0.58	0.87	-0.78	-0.73	-0.86	-0.63	-0.89	-0.06	-0.09	-0.02	-0.09	-0.11
20-35	0.81	1.06	0.52	2.08	0.78	0.53	0.56	0.52	0.12	0.60	0.05	0.06	0.03	0.04	0.04
36-50	0.39	0.25	0.44	0.77	0.86	0.34	0.38	0.37	0.31	0.05	0.03	0.02	0.04	0.09	0.01
51-65	0.11	-0.31	0.43	0.15	0.52	-0.21	-0.24	-0.14	-0.04	-0.22	-0.01	0.02	-0.01	0.00	-0.02
>65	0.42	0.18	0.58	0.29	0.87	0.10	0.34	-0.09	0.21	0.14	0.01	0.02	-0.02	0.05	0.03
Educación	6.55	6.75	5.98	8.42	7.50	-2.03	-2.76	-1.45	-1.86	-0.30	-0.06	0.70	-0.61	0.68	-0.18
Ninguna	-0.08	0.07	-0.19	0.08	-0.15	0.46	0.15	0.77	0.16	0.89	-0.03	0.01	-0.11	0.03	-0.08
Primaria parcial	1.44	1.55	1.53	0.42	2.26	-2.32	-4.00	-1.10	-1.12	-2.25	-0.49	-0.77	-0.28	-0.18	-0.51
Primaria	2.85	1.45	3.90	2.69	3.40	-5.39	-6.17	-4.85	-4.59	-4.32	-0.75	-0.39	-1.02	-0.95	-0.57
Grado 9	1.07	1.77	0.14	2.24	1.81	3.45	5.26	2.12	2.60	3.32	0.26	0.66	0.02	0.57	0.35
Secundaria	1.12	1.43	0.83	2.13	0.43	1.91	2.14	1.73	1.10	2.71	0.98	1.25	0.73	1.23	0.49
Post-secundaria	0.15	0.47	-0.22	0.87	-0.25	-0.14	-0.14	-0.12	-0.01	-0.65	-0.02	-0.06	0.04	-0.03	0.14
Remesas	4.82	5.56	3.93	7.96	7.16	-0.24	-0.49	-0.10	-0.57	-0.05	0.10	0.14	0.06	0.04	0.04
Sí	2.25	2.50	1.96	2.12	4.61	1.00	1.52	0.53	1.29	0.19	0.20	0.31	0.10	0.52	0.05
No	2.57	3.07	1.98	5.84	2.54	-1.24	-2.01	-0.63	-1.86	-0.24	-0.09	-0.17	-0.04	-0.47	-0.01
Sector	6.17	5.93	6.13	3.41	8.39	-0.13	1.42	-0.88	2.47	-0.23	-1.10	-2.02	-0.77	0.33	0.43
Agríc. Transable	0.02	-0.39	0.33	0.02	0.11	1.55	1.26	1.81	0.70	2.58	0.02	-0.38	0.33	0.06	0.11
Agríc. No- transable.	2.31	2.16	2.36	0.68	3.66	-3.69	-2.46	-4.29	0.38	-3.48	-0.48	-0.43	-0.46	0.15	-0.43
Minería	0.26	-0.09	0.53	-0.17	0.59	0.03	0.32	-0.01	0.00	0.05	0.03	-0.12	-0.02	0.00	0.15
Manufactura	1.13	0.33	1.63	2.84	0.39	-1.11	-0.68	-1.31	-1.12	-1.74	-0.34	-0.06	-0.58	-0.86	-0.19
Svcs. Transables	1.35	2.46	0.62	-0.65	1.24	-6.68	-10.2	-4.22	-6.19	-6.64	-1.12	-2.07	-0.51	0.58	-0.93
Svcs.no- transables	1.09	1.45	0.66	0.69	2.40	9.77	13.15	7.14	8.70	9.00	0.78	1.04	0.46	0.40	1.71
Tamaño del hogar	7.52	7.17	7.33	10.72	9.47	-2.60	-1.54	-3.41	-2.52	-2.04	-0.27	-0.41	-0.05	-0.73	-0.26
1-2	-0.29	-0.16	-0.38	0.23	-0.34	0.43	0.34	0.51	0.16	0.57	-0.05	-0.02	-0.08	0.03	-0.06
3-4	1.05	0.51	1.46	1.11	2.44	0.83	0.55	1.03	0.50	0.65	0.12	0.04	0.23	0.15	0.17
5-6	3.43	3.93	3.07	5.12	2.78	1.18	0.61	1.52	0.01	3.03	0.37	0.19	0.49	0.01	0.58
7-9	1.38	0.98	1.25	1.78	3.05	-2.71	0.76	-5.31	0.13	-5.35	-0.25	0.05	-0.43	0.03	-0.81
>10	1.95	1.91	1.92	2.47	1.54	-2.32	-3.81	-1.16	-3.32	-0.94	-0.46	-0.66	-0.25	-0.94	-0.14
Sexo	4.65	5.31	3.88	7.45	7.10	0.01	-0.09	-0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01
Mujeres	2.56	3.31	1.90	3.99	3.82	0.51	0.82	-0.08	0.18	0.66	0.06	0.10	-0.01	0.05	0.09
Hombres	2.08	2.00	1.98	3.46	3.28	-0.50	-0.91	0.07	-0.17	-0.63	-0.05	-0.09	0.01	-0.04	-0.07
Geografía	8.24	9.09	7.34			-3.85	-4.13	-3.70			0.29	0.23	0.21		
AMK	1.76	2.23	1.29			2.86	4.31	1.59			1.37	1.66	1.00		
Pueblos	2.34	2.95	1.82			-1.52	-2.39	-0.96			-0.44	-0.72	-0.26		
Rural	4.14	3.91	4.23			-5.18	-0.06	-4.33			-0.64	-0.71	-0.54		
Cabeza de Familia	4.47					0.16					0.03				
Mcf	2.28					1.27					0.14				
Hcf	2.18					-1.12					-0.10				

Fuente: Cómputos del autor a partir de datos en el Jamaica Survey of Living Conditions.

*Mcf: Mujer cabeza de familia

**Hcf: Hombre cabeza de familia

Cuadro 7. Descomposición de la pobreza: P1, 1989-1995

	Dentro de los grupos					Entre grupos				Productos cruzados					
	Total	*Mcf	**Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural	Total	Mcf	Hcf	Urb.	Rural
Edad	-1.29	-1.37	-1.27	2.06	-1.78	-0.12	-0.11	-0.15	-0.09	-0.05	0.00	-0.03	0.00	-0.01	-0.01
<15	-0.29	-0.11	-0.41	1.05	-0.56	-0.10	-0.21	-0.05	-0.08	0.11	0.00	0.00	0.00	-0.02	-0.01
15-19	-0.22	-0.22	-0.23	0.13	-0.23	-0.32	-0.29	-0.35	-0.18	-0.40	0.03	0.03	0.04	-0.02	0.03
20-35	-0.34	-0.29	-0.42	0.68	-0.73	0.20	0.21	0.20	0.03	0.25	-0.02	-0.02	-0.03	0.01	-0.04
36-50	-0.28	-0.42	-0.19	0.11	-0.25	0.14	0.16	0.14	0.09	0.02	-0.02	-0.03	-0.02	0.01	0.00
51-65	-0.11	-0.19	-0.05	0.05	-0.05	-0.08	-0.09	-0.05	-0.01	-0.09	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
>65	-0.05	-0.14	0.02	0.04	0.03	0.04	0.13	-0.03	0.07	0.06	0.00	-0.02	0.00	0.01	0.00
Educación	-0.50	-0.65	-0.80	2.27	-1.54	-0.93	-0.98	-0.84	-0.41	-0.26	-0.06	-0.07	-0.04	0.14	-0.18
Ninguna	-0.19	-0.20	-0.19	-0.01	-0.29	0.24	0.08	0.41	0.07	0.48	-0.08	-0.04	-0.11	0.00	-0.16
Primaria parcial	0.16	0.35	0.07	0.20	0.16	-0.98	-1.67	-0.47	-0.31	-1.02	-0.05	-0.17	-0.01	-0.08	-0.04
Primaria	-0.09	-0.77	0.32	0.68	-0.42	-2.13	-2.37	-1.96	-1.29	-1.88	0.03	0.21	-0.08	-0.24	0.07
Grado 9	-0.47	0.01	-1.14	0.74	-0.71	1.41	2.20	0.85	0.87	1.46	-0.11	0.00	-0.17	0.19	-0.14
Secundaria	0.17	-0.07	0.33	0.49	-0.05	0.58	0.84	0.38	0.26	0.93	0.15	-0.06	0.29	0.28	-0.06
Post-secundaria	-0.08	0.03	-0.20	0.17	-0.23	-0.05	-0.04	-0.05	0.00	-0.23	0.01	0.00	0.04	-0.01	0.13
Remesas	-1.32	-1.31	-1.41	2.16	-1.81	-0.11	-0.19	-0.05	-0.28	-0.02	0.02	-0.01	0.02	0.07	0.01
Sí	-0.20	-0.43	-0.05	0.75	0.01	0.39	0.62	0.21	0.30	0.08	-0.02	-0.05	0.00	0.18	0.00
No	-1.12	-0.88	-1.36	1.41	-1.82	-0.50	-0.80	-0.26	-0.59	-0.10	0.04	0.05	0.03	-0.11	0.01
Sector	-1.26	-1.77	-0.90	-0.65	-1.74	-0.78	-0.21	-1.00	0.37	-0.55	0.65	0.11	0.82	1.46	1.04
Agric. transable	0.03	-0.15	0.16	-0.01	0.14	0.60	0.47	0.71	0.19	1.01	0.03	-0.15	0.17	-0.02	0.15
Agric.no- transable	-0.60	-0.59	-0.64	0.09	-1.05	-1.72	-1.27	-1.91	0.19	-1.62	0.12	0.12	0.13	0.02	0.12
Minería	0.04	-0.06	0.12	-0.05	0.11	0.01	0.11	0.00	0.00	0.01	0.01	-0.08	0.00	0.00	0.03
Manufactura	-0.21	-0.57	0.06	0.51	-0.62	-0.46	-0.28	-0.55	-0.40	-0.80	0.06	0.10	-0.02	-0.15	0.29
Svcs. transables	-0.52	-0.26	-0.64	-1.58	-0.46	-2.51	-3.86	-1.54	-1.99	-2.70	0.43	0.22	0.52	1.40	0.35
Svcs.no- transables	0.00	-0.13	0.04	0.38	0.14	3.31	4.63	2.29	2.39	3.55	0.00	-0.10	0.03	0.22	0.10
Tamaño Hogar	-0.05	-0.38	0.29	3.15	-0.50	-1.33	-0.73	-1.67	-0.80	-1.27	-0.03	-0.38	-0.06	-0.39	-0.06
1-2	-0.21	-0.13	-0.29	-0.01	-0.26	0.14	0.11	0.17	0.05	0.19	-0.04	-0.02	-0.06	0.00	-0.04
3-4	-0.27	-0.59	-0.01	-0.12	0.18	0.30	0.20	0.37	0.14	0.25	-0.03	-0.04	0.00	-0.02	0.01
5-6	0.48	0.63	0.38	1.81	-0.29	0.44	0.23	0.54	0.00	1.22	0.05	0.03	0.06	0.00	-0.06
7-9	-0.47	-1.15	0.13	0.46	-0.09	-1.14	0.33	-2.18	0.04	-2.41	0.08	-0.06	-0.05	0.01	0.02
>10	0.42	0.86	0.07	1.02	-0.04	-1.06	-1.61	-0.56	-1.04	-0.51	-0.10	-0.30	-0.01	-0.39	0.00
Sexo	-1.42	-1.47	-1.46	1.95	-1.84	0.01	-0.05	0.00	0.00	0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00
Mujeres	-0.73	-0.53	-0.71	1.10	-0.83	0.21	0.32	-0.03	0.05	0.29	-0.02	-0.02	0.00	0.01	-0.02
Hombres	-0.69	-0.94	-0.75	0.85	-1.02	-0.20	-0.37	0.03	-0.05	-0.28	0.02	0.04	0.00	-0.01	0.02
Geografía	0.14	0.10	0.10		-2.02	-2.69	-1.51			0.48	1.09	-0.04			
AMK	0.56	1.26	-0.03		0.73	0.85	0.61			0.43	0.94	-0.02			
Pueblos	0.66	0.98	0.39		-0.49	-0.76	-0.31			-0.12	-0.24	-0.06			
Rural	-1.08	-2.14	-0.27		-2.26	-2.79	-1.81			0.17	0.39	0.03			
Cabeza de familia	-1.46				0.06					0.00					
Mcf	-0.66				0.51					-0.04					
Hcf	-0.81				-0.45					0.04					

Fuente: Cómputos del autor a partir de datos en el Jamaica Survey of Living Conditions.

*Mcf: Mujer cabeza de familia

**Hcf: Hombre cabeza de familia

Esta reducción puede ser explicada por una ola de migraciones del campo a la ciudad, ocasionada por un deterioro en las oportunidades económicas durante este período. Sin duda, parte de la población de algunos centros urbanos pequeños emigró hacia Kingston. Como resultado de esta migración, el porcentaje de la población total en el Área Metropolitana de Kingston subió de un modo dramático de 17,4 por ciento a 31,0 por ciento, a lo largo del período de seis años que ocupa nuestro análisis, empujando la incidencia de la pobreza en Kingston de 21,1 a 31,2. De esa manera, mientras que en 1989 el AMK albergaba solamente el 8,1 por ciento de los pobres, para 1995 esa cifra había subido a 19,3 por ciento.

El cambio en P0, que refleja a los moderadamente pobres, afectó prácticamente a todos los subgrupos de la población, como lo demuestra la descomposición de la incidencia de la pobreza, según aparece en el Cuadro 6. Las mujeres y los niños, así como los habitantes de las áreas rurales, se vieron particularmente afectados, principalmente porque la reducción en la incidencia de la pobreza afectó la agricultura.

Por qué los pobres siguen siendo pobres

La identificación de la ubicación y el perfil de la pobreza conduce a la pregunta de por qué los pobres no huyen de los lugares en que se localiza la pobreza. La pobreza en Jamaica no está condicionada por obstáculos étnicos, lingüísticos o geográficos que aislen a los pobres como sucede en otras partes de América Latina. Prácticamente toda la población es de descendencia africana o de mezcla africana, con una historia y cultura post-colonial comunes y un lenguaje muy parecido.

Tal como se ha expuesto hasta ahora, los principales determinantes de la pobreza son la educación, la ubicación geográfica y el tamaño del hogar. Pocos de ellos constituyen obstáculos inherentes, de la manera que lo hacen el lenguaje o el grupo étnico. El tamaño del hogar es una respuesta a la pobreza. No hay propiamente aislamiento geográfico, ya que las distancias son cortas. Más aún, los pobres participan de algún tipo de actividad económica ligada al resto de la economía. Brown et al (1995) hacen la observación de que la tasa de desempleo entre los pobres es solamente del 20 por ciento. Por lo tanto, la explicación de la persistencia de la pobreza en Jamaica ha de ser buscada en términos de la existencia de bajos niveles de productividad y de salarios muy bajos.

La pobreza en Jamaica evidencia un problema macroeconómico. El promedio del crecimiento económico ha sido menor al uno por ciento durante más de dos décadas, lo cual, sumado al crecimiento de la población, apunta a un producto per cápita en declive. Los años 90 han seguido esta tendencia general. La anterior descripción de la ubicación de la pobreza y de

los cambios recientes en su configuración ha de ser vista, por lo tanto, en el marco de un malestar general de la economía y no como la identificación de áreas a las que no ha llegado la riqueza.

En ausencia de barreras estructurales o geográficas, la ubicación de los pobres en áreas rurales puede ser ligada al bajo valor agregado que caracteriza a la agricultura, un factor que se da en todas partes y que se da en Jamaica debido a la pobre infraestructura fuera de la AMK.

Así pues, los pobres permanecen pobres, no porque hayan sido desligados del proceso de crecimiento económico, sino porque ha habido muy poco crecimiento. Más que en ninguna otra parte, el alivio de la pobreza en Jamaica requiere de la promoción de políticas de crecimiento económico.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Entre 1977 y 1989, los diversos acuerdos de estabilización del FMI y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial tuvieron muy poca incidencia en cuanto a una reforma económica estructural. La contracción del sector público comenzó en 1978; la liberalización del comercio a comienzos de los años 80; y a comienzos de los 80 se produjo también el levantamiento de algunos controles sobre los precios internos. Se anunció un programa de privatización en 1980, pero no se implementó en serio. Realmente, el gobierno de los 80 hizo varias adquisiciones, incluida una de la refinería de petróleo de Kingston de la Exxon Corporation. En contraste, entre 1989 y 1993 hubo una fuerte liberalización comercial y una completa liberalización financiera. Después de 1992, se introdujo un manejo monetario más estricto.

Liberalización ⁶

La liberalización del comercio en Jamaica ha ocurrido en tres fases. La primera ronda de políticas de liberalización se produjo entre 1983 y 1985 y consistió en la reducción de las restricciones cuantitativas y de los requisitos para las licencias de importación. Sin embargo, hubo un correspondiente incremento en los derechos de estampillado (distintos de las tarifas arancelarias regulares), con el fin de conservar el nivel de protección comercial, acordado a parte de la producción doméstica de sustitución de importaciones.

La segunda ronda de reformas de liberalización ocurrió entre 1987 y 1991 e incluyó reducciones arancelarias y el desmonte de las restantes restricciones cuantitativas. La tercera fase de liberalización comenzó a fines de 1990, con el desmonte y la reducción de los derechos de estampillado así

6. Esta sección se desprende de Handa y King (1997).

como las tarifas arancelarias. De acuerdo con el Banco Mundial (1994), el tipo de tarifa promedio en la economía bajó del 50 al 20 por ciento entre 1989 y 1991. Al mismo tiempo, el tope de los derechos de estampillado se redujo en un 50 por ciento.

En el mercado crediticio, el control sobre el lado monetario de la economía había sido tradicionalmente ejercido a través de restricciones directas sobre la cantidad y precio del crédito, en lugar de instrumentos más sutiles y tradicionales tales como operaciones de mercado abierto y tasas de interés de redescuento. El Banco Central creó topes a las tasas nominales de depósito de todas las instituciones del sector financiero, a veces con tasas por debajo de la inflación, forzando a las instituciones a tener tasas de interés real negativas ⁷.

En el mercado cambiario se ejercieron continuamente controles desde 1977. Con anterioridad a la imposición de dichos controles, Jamaica había contado con un régimen de tasa cambiaria fija, defendido por la ventanilla de cambios del Banco Central. Después de 1974, la tasa de cambio «oficial» se mantuvo exclusivamente por medio de la legislación, lo que desarrolló un mercado paralelo.

El proceso de liberalización del sector financiero comenzó en 1990, cuando los bancos comerciales fueron autorizados a comprar y vender divisas, siempre y cuando siguieran las regulaciones cambiarias que permanecían vigentes. También en 1990, esos bancos fueron autorizados a fijar sus propias tasas de interés en cuentas de ahorro y a manejar depósitos con denominación en una moneda extranjera. En 1991, el Banco Central pasó de restricciones cuantitativas al crédito a coeficientes de reserva obligatoria y operaciones de mercado abierto como sus instrumentos principales de política monetaria y las compañías jamaicanas fueron autorizadas a contraer deudas externas. El gobierno eliminó también las restricciones cambiarias de compraventa privada de divisas extranjeras.

Las tasas indicativas de cambio del Banco Central fueron descontinuadas en 1993. Sin embargo, un requisito de pago sobre las transacciones en divisas se convirtió en un lastre para el ajuste de la tasa al contado bajo condiciones cambiantes de mercado. Entre 1993 y 1995 el requisito de pago se redujo gradualmente del 28 al 5 por ciento. Las restricciones en los pagos iniciales

7. La regulación del sector financiero también se extendió por fuera del sistema bancario mismo. Hubo restricciones en los términos del crédito para ventas a plazos que podía ofrecer el comercio minorista.

mínimos y en los períodos máximos de reembolso para el crédito a plazo se desmontaron en 1994.

Estabilización

Para 1989, la tasa de inflación en Jamaica había superado el 15 por ciento en nueve de los dieciséis años anteriores (Cuadro 1). Con ese trasfondo, la tasa de inflación empezó a crecer en 1990. En 1988 hubo una expansión monetaria –la base monetaria se incrementó en un 37 por ciento y el M1 en 55 por ciento–, ocasionada por gastos públicos de emergencia tras un huracán que azotó la isla en aquel año. Para 1990, cuando los efectos inflacionarios de aquella expansión monetaria podrían haber aparecido, la liberalización del sector financiero provocó un ajuste de cartera en ese sector, lo cual parece haber resultado en una mayor expansión del crédito. La combinación de estos dos factores estimuló una inflación creciente a principios de los 90. Para 1990, la tasa de inflación alcanzó el 30 por ciento, y en 1991 saltó al 80 por ciento (al final de cada año).

Después de 1991, el Banco Central añadió la estabilización al programa de reforma económica, utilizando metas monetarias ortodoxas. Como resultado de ello, la tasa de crecimiento de la base monetaria cayó cada año desde 1992 hasta 1995. Esto trajo, a su vez, como resultado, que las tasas de interés nominal crecieran y permanecieran por encima del 40 por ciento entre 1992 y 1995, y que la tasa de interés real creciera de un modo sostenido desde una cifra negativa de -27 por ciento, en 1991, a una cifra positiva de 17 por ciento en 1994. Tras estas medidas, la tasa de inflación ha caído cada año desde 1991.

Las altas tasas de interés real han sostenido un ingreso de capitales que refuerza la revaluación de la tasa de cambio, liberalizada en 1991. Entre 1993 y 1995, la moneda jamaicana se apreció, en términos reales, en cerca de un 20 por ciento (y de un modo aún más dramático a partir de entonces).

La primera mitad de los años 90 se ha caracterizado, entonces, por una inflación alta y volátil, altas y volátiles tasas de interés real y una apreciación real de la moneda. Como resultado de ello, el desempeño del crecimiento de la economía ha sido pobre. Tras un fuerte crecimiento en 1989 (4,6 por ciento) y 1990 (5,5 por ciento), la economía se estancó. El crecimiento promedio anual entre 1991 y 1995 fue inferior al 1 por ciento. El sector de las manufacturas, en particular, ha sufrido, tanto por el desmonte de la protección doméstica –al caer los aranceles de importación–, como por la creciente falta de competitividad de la producción en Jamaica, debido a que la infraestructura económica se ha deteriorado. Entre 1993 y 1995, el desempleo en el sector de las manufacturas creció del 13,1 por ciento al 15,3 por ciento.

El último año del período que nos ocupa, 1995, no es, por lo tanto, un año representativo posterior al ajuste económico. En ese año, Jamaica estaba en medio de ese ajuste estructural y macroeconómico inducido por la reforma económica. El proceso deflacionario no había finalizado. Las tasas de interés permanecían altas. El crecimiento económico y de las exportaciones, por lo tanto, no era aún manifiesto.

POLÍTICAS Y POBREZA

Entre 1989 y 1995, la economía jamaicana estaba dominada por fluctuaciones inducidas por las políticas macroeconómicas de la reforma económica, que obstruyeron muchas de las señales de precios provenientes de los aspectos microeconómicos. (Los datos macroeconómicos para el período se presentan en el Cuadro 8.) Para explicar los cambios observados en la pobreza, analizamos cada uno de los aspectos de la relación entre las políticas de reforma económica y la pobreza.

Fluctuaciones y distribución

Las fluctuaciones en la incidencia y la brecha de pobreza se pueden explicar por los ciclos de expansión y recesión, inflación y deflación, que la economía experimentó durante el período de nuestro análisis. El fuerte crecimiento de 1989 explica el gran descenso en la pobreza entre 1989 y 1990. El crecimiento incluyó al sector agrícola, donde se ubica la mayor pobreza, de tal manera que las cifras de pobreza se redujeron considerablemente (Cuadro 1 y Figura 1).

El crecimiento dramático e inesperado de la inflación en 1991 –y la consecuente baja en los salarios reales ocurrida ese año, ya que los acuerdos salariales no lograron prever el desborde de la inflación– fue suficiente para causar un incremento notable de la pobreza en aquel año. Los salarios reales cayeron en más de un 17 por ciento (ver Cuadro 10). Aunque la inflación disminuyó en el año siguiente, aún estaba suficientemente por encima del promedio histórico como para que los salarios nominales continuaran rezagándose, ya que gran parte de la fuerza laboral permanecía ligada a contratos salariales. Los salarios reales continuaron su caída, alcanzando un 27 por ciento por debajo de lo que habían estado tres años antes. P0 y P1, para las líneas de pobreza tanto alta como baja, sufrieron incrementos.

La inflación continuó cayendo en 1993 y 1994 y, a medida que los contratos salariales expiraron y los salarios nominales empezaron a ajustarse al anterior incremento de precios, los salarios reales dieron un salto y produjeron una caída tanto en la incidencia como en la brecha de la pobreza. Solamente durante 1993, los salarios reales se elevaron en cerca de un 30 por ciento, apuntalando una reducción sustancial en los índices de pobreza.

Cuadro 8 . Datos macroeconómicos

	Unidades	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Producción								
PIB total	Índice	100.0	105.5	106.2	107.8	109.4	110.2	111.2
PIB per cápita	Índice	100.0	104.6	104.5	105.0	105.5	105.1	104.9
Crecimiento Producto Total	% anual	4.6	5.5	0.5	1.9	1.3	0.7	0.5
Crecimiento de la agricultura	% anual	11.5	17.9	3.2	3.7	4.6	7.2	-2.8
Crecimiento manufacturas	% anual	7.5	3.9	-7.5	1.3	-1.9	-0.5	0.0
Crecimiento de los servicios	% anual	7.0	4.5	4.0	4.2	9.8	-0.5	4.2
Tasa de cambio								
Nominal	US\$/J\$	6.5	8.0	21.5	22.2	32.7	33.4	39.8
Real	Índice	100.0	101.4	155.1	117.6	136.8	113.0	110.1
Tasa de interés								
Tasa de préstamo nominal	% anual	23.8	30.6	30.8	47.7	41.8	47.9	40.4
Tasa de préstamo real	% anual	5.6	0.7	-27.4	5.3	9.0	16.6	11.9
Tasa de depósito nominal	% anual	15.5	23.6	20.7	36.4	24.9	33.8	18.0
Tasa de depósito real	% anual	-1.4	-4.8	-33.0	-2.7	-4.0	5.5	-5.9
Precios								
Deflactor del PIB	Índice	100.0	123.7	180.6	290.3	381.3	504.4	635.3
Índice Precios al Consumidor	Índice	100.0	129.8	233.8	327.8	426.6	541.3	679.1
Índice precios de alimentos	Índice	100.0	129.0	237.7	333.7	439.7	559.8	713.4
Salario mínimo								
Nominal	J\$/seman	84	110	140	300	300	500	800
Real	Índice	100	107	90	109	90	111	148
Fiscal								
Desembolsos (incl. Amortización)	1989 J\$m	7,401	7,262	7,489	8,197	10,151	11,902	10,878
Desembolsos (excl. amortización)	1989 J\$m	5,508	5,812	5,742	5,761	8,696	8,570	8,646
Ingreso de capitales	1989 J\$m	8,309	7,644	6,222	6,415	8,054	8,237	8,753
Superávit (incl. amortización)	1989 J\$m	908	381	-1,266	-1,782	-2,097	-3,665	-2,125
Superávit (excl. amortización)	1989 J\$m	2,800	1,832	480	654	-642	-333	107
Gasto/PIB	%	23.5	24.7	29.9	25.8	38.0	35.7	35.5
Monetario								
Base monetaria: Tasa crecim.	% anual	22.7	15.7	28.2	88.6	44.4	34.4	29.7
M1: Tasa de incremento	% anual	-5.8	28.3	95.3	49.8	40.0	24.3	29.8
M2: Tasa de incremento	% anual	6.4	19.3	54.6	59.3	39.9	40.8	34.4
Balance de pagos								
Exportaciones	US\$m.	998	1,158	1,151	1,054	1,075	1,220	1,430
Importaciones	US\$m.	1,820	1,680	1,575	1,529	1,880	1,872	2,372
Balance comercial	US\$m.	-822	-522	-424	-476	-805	-652	-941
Balance de bienes y servicios	US\$m.	-581	-599	-509	-329	-571	-457	-581
Balance en Cuenta Corriente	US\$m.	-258	-328	-256	11	-194	18	-258
Movimientos netos de capital	US\$m.	87	388	151	326	308	319	87
Exportaciones/PIB	%	47.2	52.0	55.6	69.0	59.3	64.4	61.0
Importaciones/PIB	%	56.7	56.1	56.9	70.1	69.6	72.2	74.8

Fuente: Instituto Estadístico de Jamaica, Banco de Jamaica y Ministerio de Trabajo.

Cuadro 9. Evolución de la Pobreza: 1989-1995

Año	P0		P1	
	Alta US\$63	Baja US\$40	Alta US\$63	Baja US\$40
1989	45.5	25.0	18.3	8.5
1990	37.5	16.1	12.7	4.3
1991	40.9	19.2	14.9	6.0
1992	45.8	22.1	16.8	6.6
1993	33.9	14.4	11.5	4.2
1994	35.8	14.5	11.7	4.0
1995	50.2	21.9	16.9	5.3

Fuente: Cómputos del autor a partir de datos en el Jamaica Survey of Living Conditions.

Cuadro 10. Índices del promedio de ingresos reales

Todos los sectores	Minería	Manufacturas	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio hoteles y restaurantes	Transporte -almacena- miento y com.	Financiero -Finca raíz y servicios administrativos	Servicios comunitarios sociales y personales	
1988	100.2	95.3	99.7	93.6	102.7	108.1	90.0	105.4	94.4
1989	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	97.2	113.8	97.0	96.5	94.3	96.9	80.0	100.2	95.0
1991	82.8	85.4	79.8	96.0	95.5	79.6	79.7	88.4	80.4
1992	69.1	88.6	67.3	81.0	83.7	69.3	59.0	80.7	63.8
1993	89.4	121.9	79.3	177.1	98.2	77.9	72.5	100.1	119.2
1994	99.5	129.6	93.4	150.0	112.0	91.4	95.8	102.4	102.5
1995	100.9	86.8	93.2	145.7	110.3	116.2	107.2	112.5	82.7

Fuente: Cómputos del autor, de datos en Ingresos y horarios de trabajadores en grandes establecimientos, Instituto Estadístico de Jamaica, años varios, y Estadísticas financieras internacionales, Fondo Monetario Internacional, años varios.

El programa deflacionario estaba en plena marcha en 1994, con tasas de interés real incrementándose por encima del 16 por ciento, y la economía estancándose como resultado de ello. La pobreza empezó a agravarse una vez más, aun cuando solamente de un modo marginal. Para el siguiente año, 1995, los salarios reales habían regresado al nivel que habían obtenido con anterioridad a la repentina inflación en 1990-1991, pero la economía se hallaba en una profunda recesión. 1995 fue el segundo año consecutivo de caída en el PIB per cápita. La tasa de desempleo subió de 15,3 por ciento a 16,8 por ciento en ese año (Cuadro 11), y los cuatro indicadores de pobreza mostraron un incremento.

El episodio de la inflación tal vez explique, también, la redistribución del ingreso entre los pobres, comentada en la sección sobre pobreza en Jamaica. El trabajo en la economía informal tiende a no ser ofrecido bajo acuerdos de negociación colectiva, discutidos con los sindicatos. Por lo

tanto, el contrato laboral (implícito) es por un período de tiempo más corto, y puede ser renegociado en cualquier momento, como en el caso de una inflación repentina. Sin embargo, los trabajadores del sector formal de la economía, y aquéllos con trabajos mejor remunerados, suelen trabajar bajo contratos de negociación colectiva, y tienen, por lo tanto, contratos laborales explícitos que pueden llegar a tener una vigencia de tres años. De allí que los sectores bajos, menos organizados del mercado laboral, se pueden acomodar más rápidamente a cambios repentinos en la inflación. De esta manera, un episodio inflacionario puede redistribuir el ingreso entre los pobres.

Cuadro 11. Tasas de desempleo

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total	16.8	15.7	15.7	15.9	16.0	15.3	16.8
Sexo							
Mujeres	25.2	23.1	22.8	22.9	21.5	21.8	23.2
Hombres	9.5	9.3	9.4	9.7	11.1	9.5	11.3
Edad							
14-19	39.8	39.8	38.5	33.9	36.1	34.6	46.4
20-34	20.8	19.2	18.8	18.4	18.9	17.2	20.6
35-64	7.5	6.8	8.0	10.3	9.4	10.2	6.7
>64	1.4	5.2	6.7	12.1	8.7	9.5	3.7
Ubicación geográfica							
Parroquias de AMK	15.4	13.8	14.6	16.0	14.0	14.4	17.5
Otra	17.8	17.2	16.4	15.8	17.6	16.0	16.2
Entrenamiento							
Profesional	2.1	1.5	4.6	9.6	5.9	9.1	4.8
Vocacional	21.0	16.3	17.6	15.7	20.0	17.3	18.5
En-el-trabajo	11.6	12.3	11.3	10.8	10.8	11.7	13.6
Ninguno	17.3	16.5	16.4	16.7	17.0	15.9	17.6
Industria							
Agricultura	3.1	2.0	4.1	6.9	4.9	5.2	4.2
Minería	5.2	2.7	5.4	11.5	5.7	10.0	5.6
Manufactura	12.2	14.3	13.1	13.3	13.1	13.9	15.3
Construcción	13.3	15.7	11.0	9.0	13.8	12.3	14.5
Servicios	12.1	9.7	9.3	12.2	11.8	12.7	11.4

Fuente: Cómputos del autor con base en La fuerza laboral, Instituto Estadístico de Jamaica, años varios.

Nota: Las categorizaciones de «entrenamiento» e «industria» no son exhaustivas. «Parroquias de AMK» se refiere a Kingston, St. Andrew y St. Catherine, que incluyen y rodean el Area Metropolitana de Kingston.

Así pues, los cambios en la incidencia y la brecha de pobreza se pueden explicar por fluctuaciones macroeconómicas, esto es, por fluctuaciones tanto en el crecimiento como en la inflación. Adicionalmente, la experiencia de cambios repentinos en la inflación puede tener efectos redistributivos

sustanciales, ya que no todos los grupos tienen la misma capacidad para mantener los ingresos reales.

Desempeño sectorial

No es sorprendente que los datos revelen alguna correspondencia entre el desempeño económico sectorial y los cambios en la pobreza. Los sectores con el más fuerte crecimiento entre 1989 y 1995 también muestran las más grandes reducciones «intrasectoriales» en P1. A lo largo de ese período, la agricultura no-transable creció en un 39 por ciento acumulado, mientras que los servicios transables se expandieron en casi el 50 por ciento, con el auge del sector financiero que siguió a la liberalización de las finanzas entre 1990 y 1993. El sector financiero pasó de representar el 8,8 por ciento de la actividad económica en 1989, al 15,6 por ciento tan solo seis años más tarde.

Sobre la base de un crecimiento fuerte, la pobreza «intrasectorial» cayó en 0,7 en la agricultura no-transable y en 0,57 en los servicios transables (Cuadro 8). El P1 total disminuyó significativamente para ambos sectores. Esas declinaciones pueden ser comparadas a una reducción promedio (no ponderada) de la pobreza de 0,07 en otros sectores. En la minería, un crecimiento moderado del 21 por ciento acumulado a lo largo del período de seis años no produjo un cambio perceptible «intrasectorial» en la pobreza, debido a la baja proporción entre trabajo/producto en ese sector (inherente a la tecnología de la explotación de la bauxita). Igualmente, el pobre crecimiento de la agricultura transable -1,5 por ciento a lo largo de seis años, una reducción per cápita- produjo un agravamiento de P1 sin cambios «intrasectoriales».

El sector de las manufacturas parece ser una excepción a esta correlación. Entre 1989 y 1995, las manufacturas cayeron en un 5,4 por ciento y, sin embargo, P1 disminuyó. Las cifras revelan, sin embargo, que esto sucedió porque hubo una salida de personas pobres del sector. Estos trabajadores probablemente abandonaron el sector manufacturero en favor del «rebusque» informal. El aumento del número de trabajadores en servicios no-transables es consistente con esa explicación.

Como sería de esperar, finalmente, los niveles de pobreza mismos pueden haber tenido algún efecto sobre el flujo «intersectorial». La agricultura no transable, que contaba con la más alta brecha de pobreza en 1989, experimentó un éxodo de pobres, lo cual también explica parcialmente la reducción de la pobreza en ese sector.

Efectos Stolper-Samuelson

Aún queda por demostrar que los desempeños sectoriales discutidos anteriormente se relacionan con los aspectos microeconómicos de la reforma económica. Específicamente, los efectos Stolper-Samuelson, que

siguen a la liberalización comercial, pueden dar cuenta de estos cambios sectoriales ⁸.

Siguiendo a Dornbusch (1974), la reducción de aranceles disminuye el precio de los bienes importables, relativo tanto a los bienes exportables como a los bienes no-transables y disminuye, también, el precio de los no-transables en términos de los exportables. Esto apunta a un cambio estructural hacia la producción para exportar a expensas de los bienes domésticos y, especialmente, de los sustitutos de importaciones. Ya que los bienes exportables en América Latina y el Caribe tienden a ser relativamente intensos en trabajo y mano de obra sin calificar en comparación con Norteamérica y Europa, se sigue de ello que la reducción de aranceles debería incrementar los retornos del trabajo, especialmente en la parte baja de la curva de capacidades, lo cual debería reducir la pobreza.

Dos advertencias acompañan este argumento al aplicarse específicamente a las economías de América Latina y el Caribe. Para algunas economías de la región, el comercio con sus vecinos es una parte significativa del total. En esos casos, la comparación de dotación de factores no es tan directa y es posible que los patrones de comercio se desvíen de aquello que beneficia al trabajo no calificado. Esto, sin embargo, constituye probablemente una consideración muy pequeña para el caso de Jamaica. Es más relevante para este país que los efectos Stolper-Samuelson-Dornbusch se harían evidentes solo a largo plazo, luego de que se hubiera cumplido el ajuste estructural de la economía. A corto plazo, tal como es el período de seis años del presente análisis, aquellos efectos tienden a ser demasiado incipientes y limitados para ser evidentes en medio de las fluctuaciones macroeconómicas. En particular, los sutiles cambios en los precios reales, que indican los ajustes de tipo Stolper-Samuelson, probablemente serían eliminados por los vaivenes de la inflación a lo largo del período.

8. El modelo Heckscher-Ohlin sugiere que la apertura comercial debe incrementar la producción de mercancías que utilizan la ventaja comparativa de la economía y, siguiendo a Stolper-Samuelson, incrementa el retorno a los factores usados más intensivamente en la producción de esas mercancías. Para una aplicación de tres mercancías a una típica economía en desarrollo, el modelo implica que el precio de los exportables debería incrementarse en relación con los importables, y el precio relativo de los no transables puede subir o bajar dependiendo de la intensidad de factores asumida. El contexto específico de la apertura comercial por medio de la reducción de aranceles -conocido como liberalización comercial en programas de ajuste- no altera cualitativamente este resultado. Nótese, sin embargo, que los resultados de tales modelos dependen críticamente de los intensidades de factores- asumidos. La aplicación a las economías en desarrollo asume usualmente que el orden de intensidad del trabajo es: exportables > no comercializables > importables. Ver, por ejemplo, Webb and Berger, 1992.

Para investigar la posible presencia de efectos Stolper-Samuelson en la pobreza, partimos de los precios sectoriales reales (ver Cuadro 12), que se calculan utilizando deflatores implícitos del PIB. Los índices de precios toman 1989 como año base, y se expresan con relación al deflactor agregado del PIB. Los precios en el sector minero se determinan por el precio mundial del aluminio y no por cambios relativos en los precios internos, y no entran, por lo tanto, en este análisis. 1989 fue un año atípico en la agricultura no-transable, tras la destrucción provocada por el huracán el año inmediatamente anterior, que produjo bajos rendimientos agrícolas –y, como consecuencia de ello, precios más altos– a principios de año. Tomando esto en consideración, los precios en la agricultura no-transable parecen haber subido algo a lo largo del período.

La agricultura transable, especialmente en el caso del azúcar y el banano, constituye un sector «exportable». Su precio real se elevó en relación con la agricultura no-transable, tal como sugiere la teoría del comercio, pero no de un modo significativo y en medio de mucha volatilidad en los precios. Las manufacturas, un sector «importable», experimentó una caída en los precios con relación a los bienes exportables (agricultura transable) pero, nuevamente, de un modo solo marginal. Los servicios transables, en su mayoría los embarques marítimos, las aerolíneas y las finanzas, pero incluyendo también el transporte doméstico, no se pueden clasificar ni como importables ni como exportables. Sin embargo, su precio real cayó precipitadamente. Esto tiene que ver, probablemente, con la expansión masiva del sector financiero tras su liberalización y desregulación. En conjunto, no hay una evidencia decisiva de cambios de precio, siguiendo a Hecksher-Ohlin, entre 1989 y 1995.

Cuadro 12. Precios reales sectoriales

	Agric. transable	Agric. no transable	Minería	Manu- facturas	Servicios transables	Servicios no transables	Transable/ no transable
1988	1.03	0.85	1.20	1.01	1.06	0.99	1.07
1989	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1990	0.99	0.86	0.85	1.01	0.96	1.03	0.95
1991	0.94	0.94	0.94	1.08	0.83	0.98	0.99
1992	1.22	0.93	0.85	1.10	0.75	1.00	0.93
1993	1.14	0.89	0.60	1.09	0.53	1.05	0.73
1994	1.09	0.95	0.63	1.11	0.61	1.03	0.79
1995	1.09	0.95	0.66	1.05	0.57	1.02	0.77
1996	1.06	0.80	0.50	1.02	0.63	1.01	0.79

Fuente: Cómputos del autor, del Registro nacional de ingresos y productos, Instituto Estadístico de Jamaica.

La respuesta de la producción, si hay alguna, a estas señales de los precios aparece en el Cuadro 13. Hubo una expansión significativa de la agricultura no-transable y los servicios transables, consistiendo esta última en una expansión del sector financiero. La agricultura de exportación se estancó y las manufacturas decayeron. Esta baja en las manufacturas es consistente con las expectativas del modelo teórico, pero el incremento en la agricultura no-transable no lo es. En cualquier caso, el desempeño de las manufacturas es más un resultado de las altas tasas de interés de la política deflacionaria. El crecimiento de los servicios transables parece ser consistente con el modelo comercial. Finalmente, la expansión de la agricultura y los servicios y la contracción de las manufacturas son consistentes con las intensidades del factor trabajo en los sectores, según las predicciones de Stolper-Samuelson.

El cambio en los patrones de distribución de la pobreza es consistente con los ajustes del tipo Stolper-Samuelson. Tal como se ha indicado anteriormente, las señales intermedias de los precios y la respuesta de la producción a ellas suministran tan solo una evidencia débil e inconsistente de tales ajustes.

Cuadro 13. Índices de producción por sector

	Agric. transable	Agric. no transable	Minería	Manu- facturas	Servicios transables	Servicios no transables	Transables	No transables
1988	106	111	74	93	86	95	88	96
1989	100	100	100	100	100	100	100	100
1990	107	113	123	104	109	104	109	104
1991	105	113	130	96	127	105	111	105
1992	106	131	126	97	140	108	115	110
1993	108	147	127	95	194	110	129	113
1994	106	160	136	95	190	110	130	114
1995	101	165	126	95	198	115	130	119
1996	109	169	136	92	197	116	130	120

Fuente: Cómputos del autor con base en el Registro nacional de ingresos y productos, Instituto Estadístico de Jamaica.

POLÍTICA, CRECIMIENTO Y PERSPECTIVAS DE LA POBREZA

Política y perspectivas de crecimiento

Las perspectivas del crecimiento económico en Jamaica en los próximos cinco años se derivan del estado actual de la economía, del ambiente económico –particularmente en relación con la infraestructura económica– y de la probabilidad de una continuación de la reforma en la política

económica. Al tomar en cuenta estos factores, las expectativas de crecimiento para Jamaica no son altas.

La economía jamaicana atraviesa actualmente una recesión post-deflacionaria, con una tasa de cambio muy sobrevaluada que se ha mantenido mediante tasas reales de interés altas. El ajuste de la estructura de la economía, que debiera seguir a la liberalización del comercio, no se ha manifestado aún, excepto por la desaparición de las industrias previamente protegidas. La infraestructura económica no ha sido mantenida. Desde 1972, la red vial no ha crecido de un modo proporcional a los incrementos de la población, actividad económica o número de vehículos. La provisión de servicios es inadecuada y poco confiable y el capital social ha sufrido una considerable erosión.

Los posibles escenarios de la política económica en los próximos cinco años están muy claramente circunscritos: es poco probable que haya una mayor liberalización del comercio. La marcha de la privatización ha caído considerablemente ⁹. La posición conservadora en política monetaria –iniciada con el programa deflacionario– probablemente continuará, ya que en la actualidad parece existir un consenso en torno a la necesidad de que haya estabilidad (baja inflación) y al papel que juega el Banco Central en ese proceso. El precario estado de la infraestructura económica seguirá coartando el crecimiento económico. Los recursos fiscales son consumidos por obligaciones de servicio a la deuda.

A corto plazo, la contracción que ha caracterizado el sector manufacturero tocará fondo, en la medida en que la fase destructiva del ajuste se complete. Según las predicciones más optimistas, no será antes de mediados de 1999 cuando las manufacturas puedan responder a un ambiente más competitivo.

El sector agrícola transable de Jamaica no puede sobrevivir en su forma presente. Sus principales productos de exportación son el azúcar y el banano –ambos no competitivos con respecto a fuentes alternas del mercado europeo: la remolacha de cultivo doméstico y el banano de América Central. La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha legislado recientemente que el acuerdo preferencial, bajo el cual el banano del Caribe se exporta a Europa, viola las reglas de dicha organización y debe ser discontinuado. Es razonable, por lo tanto, prever una reducción en las exportaciones jamaicanas de estos dos productos en los próximos años. Tomando como

9 El gobierno anunció recientemente una privatización (del servicio de energía eléctrica) y luego cambió abruptamente de parecer después de que se habían abierto las licitaciones.

base estas consideraciones, se incorporan a continuación las predicciones de crecimiento sectorial en las proyecciones de la pobreza.

Pronósticos de la pobreza

La estimación de la pobreza para el período 1996-2001 se hizo utilizando los pronósticos de crecimiento sobre una base sectorial para determinar la tasa a la que se elevarán los ingresos en cada sector, y para determinar la tasa total de crecimiento económico que es razonable esperar (utilizando cuotas sectoriales de producción en 1995 como ponderación). Para generar las tasas sectoriales de crecimiento del ingreso real per cápita, se asume que se elevan los ingresos reales y que el crecimiento de la población se mantendrá a una tasa anual aproximada del 1 por ciento, la cual ha prevalecido en Jamaica en años recientes. El efecto de tal crecimiento del ingreso en los índices de pobreza se calcula bajo el supuesto de que hay una correspondencia proporcional entre crecimiento de la producción y niveles de ingreso. Otro supuesto es que la distribución «intrasectorial» del ingreso permanece igual. La agregación a través de sectores, utilizando las proporciones de muestra de participación en 1995 como ponderación, produce un índice de pobreza total.

Con base en las consideraciones delineadas en la sección anterior, se derivaron las proyecciones de crecimiento total y sectorial, que se presentan, junto con los resultados de simulación, en el Cuadro 14. 1995 es el año base a partir del cual se han hecho las proyecciones de crecimiento, así que los resultados de 1995 se reproducen en el cuadro para facilitar la comparación. Hubo un crecimiento sustancial en la agricultura de exportación y la minería, ambos sectores relativamente pequeños. Las manufacturas y los servicios transables experimentaron una contracción –las manufacturas como resultado del desmonte de la protección doméstica y la sobrevaloración del tipo de cambio, y los servicios debido a la crisis bancaria. El efecto agregado de estos cambios, dados los «coeficientes» de pobreza en cada sector, es que no debería haber un cambio significativo en la pobreza.

En 1997 la economía continuó su estancamiento. Las manufacturas y servicios continuaron contrayéndose, con algún crecimiento en la agricultura. Debido a que la mayor parte de la pobreza se localiza en áreas rurales, esto trae como resultado una baja marginal, casi insignificante de la pobreza.

Para el período 1998-2001, se incorporan las expectativas de la sección anterior; es decir, una disminución rápida en la agricultura de exportación, con un giro lento en las manufacturas y los servicios transables. Sobre la base de tal crecimiento, los cambios en pobreza a lo largo de este período no son

Cuadro 14. Proyecciones de crecimiento e implicaciones para la pobreza. 1996-2001

	Agric. transable	Agric. no transable	Minería	Manufacturas	Servicios transables	Servicios no transables	Total
1995							
Crecim/to							
P0	68.9	71.0	53.8	42.2	43.0	42.1	50.0
P1	27.0	26.9	9.9	11.4	11.2	13.0	16.5
1996							
Crecim/to	7.5%	2.6%	7.5%	-3.1%	-0.6%	0.8%	0.6%
P0	63.4	70.2	53.8	47.7	43.0	42.1	50.0
P1	24.4	26.2	7.0	12.8	11.7	13.0	16.4
1997							
Crecim/to	5.0%	2.6%	7.5%	-5.0%	-1.0%	1.0%	0.3%
P0	60.4	69.1	43.8	51.7	43.0	42.1	49.9
P1	22.9	25.5	4.1	15.0	12.3	13.0	16.3
1998							
Crecim/to	-5.0%	2.6%	3.0%	0.0%	3.0%	1.0%	1.4%
P0	64.9	67.5	43.8	52.4	43.0	42.1	49.8
P1	25.3	24.9	3.3	15.4	11.7	13.0	16.3
1999							
Crecim/to	-5.0%	2.6%	3.0%	5.0%	5.0%	1.0%	2.5%
P0	68.9	66.8	30.0	51.2	40.7	42.1	49.5
P1	27.9	24.2	2.6	14.0	10.5	13.0	16.1
2000							
Crecim/to	-5.0%	2.6%	3.0%	7.0%	7.0%	3.0%	4.2%
P0	75.9	66.0	30.0	42.2	39.3	41.0	48.2
P1	30.5	23.5	2.1	11.9	8.7	12.5	15.5
2001							
Crecim/to	0.0%	2.6%	0.0%	8.0%	8.0%	3.0%	4.4%
P0	75.9	64.7	30.0	38.2	26.3	40.0	46.5
P1	31.0	22.9	2.3	9.9	7.1	11.9	14.8

Fuente: Cómputos del autor.

halagadores. La incidencia de la pobreza se reduce de 50,0 (valor en 1995) a 46,5. La brecha de la pobreza se desplaza de 16,5 en 1995 a «solamente» 14,8 en el año 2001, y casi todo ello ocurre en los últimos dos años.

Estos resultados generales dependen de cambios sectoriales de la pobreza muy variables. La pobreza rural cambia muy poco a nivel agregado. En la agricultura de exportación se agrava, pero se alivia en la agricultura doméstica. En el sector manufacturero, la pobreza primero crece y luego disminuye. La disminución –dadas nuestras proyecciones supuestamente

optimistas sobre crecimiento de las manufacturas al final del período previsto— es grande. Pero las manufacturas se expanden a partir de una base muy pequeña y representan, por lo tanto, una proporción exigua de la fuerza laboral, como para que este crecimiento tenga un impacto significativo sobre la pobreza total. La pobreza también disminuye en los servicios transables a medida que el sector se expande, pero, nuevamente, el sector es demasiado pequeño para tener un impacto significativo. En los servicios no-transables, que representan al menos la mitad de la actividad económica en Jamaica, el modesto crecimiento previsto produce tan solo una reducción pequeña de la pobreza en ese sector.

Este ejercicio revela que no se justifica tener grandes expectativas sobre el alivio de la pobreza en Jamaica. Esta conclusión depende, en gran medida, de la observación de que los dos sectores que podrían tener el impacto más grande en la pobreza —la agricultura, pues allí es donde se localizan los más pobres, y los servicios no transables, porque en ellos es donde se desarrolla la mayor parte de la actividad económica— tienen tan solo expectativas modestas de crecimiento.

CONCLUSIÓN

La discusión anterior subraya el problema del manejo de las estrategias anti-pobreza en Jamaica. La ausencia de una dimensión étnica/lingüística/cultural de la pobreza sugeriría que los pobres en Jamaica no están condenados a serlo debido a esas barreras. Aún más, se ha mostrado evidencia en el sentido de que muchos de los pobres en Jamaica están participando en actividades de la economía de mercado de una forma u otra, así sea de un modo informal. El contexto macroeconómico de débil crecimiento económico a lo largo de dos décadas parece ser el factor dominante para explicar el nivel de pobreza en Jamaica en 1995. Lo anterior conduce a la conclusión de que la pobreza en Jamaica debe reaccionar a las políticas oficiales.

Sin embargo, el análisis de pobreza expuesto aquí y la posible respuesta de la economía a las políticas de reforma económica indican, cuando menos, que la pobreza tan sólo reaccionará de un modo lento. Las perspectivas para el sector agrícola en Jamaica no son muy prometedoras. El crecimiento, cuando tenga lugar, ocurrirá primero y más que todo en sectores con la menor pobreza, esto es, en las manufacturas y los servicios. Por lo tanto, dicho crecimiento no tendrá mucho efecto sobre la pobreza hasta que comience a captar mano de obra y población de los sectores donde está localizada la mayor parte de la pobreza, en áreas rurales y en la agricultura. Esta necesidad retardará cualquier reducción significativa en los índices de pobreza.

Cuadro 15. **Distribución de frecuencia del ingreso total per percentil -1995**
(ingreso anual, en dólares jamaicanos de 1989*)

Frecuencia	Intervalo	Frecuencia	Intervalo	Frecuencia	Intervalo
1	662	9	22,508	0	44,354
133	1,324	13	23,170	1	45,016
661	1,986	3	23,832	6	45,678
899	2,648	4	24,494	0	46,340
997	3,310	2	25,156	0	47,002
995	3,972	6	25,818	1	47,664
786	4,634	5	26,480	0	48,326
581	5,296	7	27,142	0	48,988
425	5,958	3	27,804	0	49,650
419	6,620	3	28,466	0	50,312
301	7,282	0	29,128	0	50,974
258	7,944	2	29,790	0	51,636
205	8,606	3	30,452	0	52,298
180	9,268	4	31,114	0	52,960
120	9,930	3	31,776	0	53,622
149	10,592	8	32,438	0	54,284
119	11,254	10	33,100	0	54,946
93	11,916	0	33,762	0	55,608
61	12,578	8	34,424	0	56,270
59	13,240	1	35,086	0	56,932
47	13,902	0	35,748	5	57,594
27	14,564	0	36,410	1	58,256
39	15,226	2	37,072	0	58,918
12	15,888	0	37,734	0	59,580
26	16,550	5	38,396	0	60,242
11	17,212	1	39,058	0	60,904
9	17,874	3	39,720	0	61,566
17	18,536	3	40,382	0	62,228
22	19,198	0	41,044	0	62,890
7	19,860	0	41,706	0	63,552
20	20,522	1	42,368	0	64,214
9	21,184	0	43,030	0	64,876
6	21,846	0	43,692	0	65,538
				1	66,200

* La tasa de cambio en 1989 era de 1 dólar de EEUU = 5.51 dólares de Jamaica

Las medidas en materia de pobreza en 1995 no reflejan el efecto de la transformación de la estructura económica como consecuencia del nuevo marco de políticas. En primer lugar, la transformación de la estructura de una economía, que debería seguir a los cambios relativos en los precios, toma mucho tiempo y la reforma económica tiene tan solo algunos años de antigüedad. Más aún, el mismo programa de reforma económica ha desatado una crisis bancaria y la recesión que atraviesa la economía en 1995 y que influye sobre las cifras de pobreza. Finalmente, todo el período que abarca nuestro análisis está plagado de situaciones atípicas, debido no sólo a la crisis bancaria, sino también al episodio de inflación/deflación y los

efectos secundarios del huracán que azotó a Jamaica a finales de 1988. Esta consideración hace necesario un segundo análisis de los temas tratados en este artículo, cuando haya más observaciones a mano.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahiram, E. 1964. «Income Distribution in Jamaica, 1958». *Social and Economic Studies*, Vol. 13, No. 3.
- Boyd, Derick. 1987. «The Impact of Adjustment Policies on Vulnerable Groups: The Case of Jamaica, 1973-1985», in Giovanni Cornea, Richard Jolly, and Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Vol. 2, UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), New York.
- Brown, Dennis, Aldrie Henry-Lee y Heather Ricketts. 1995. «Poverty and its Correlates: The Social Characteristics of Those Below the Poverty Line». Kingston: Planning Institute of Jamaica. Mimeo.
- Dornbusch, Rudiger. 1974. «Tariffs and Nontraded Goods». *Journal of International Economics*, Vol. 7, Mayo.
- Gordon, Derek. 1989. «Identifying the Poor: Developing a Poverty Line for Jamaica». Kingston: Planning Institute of Jamaica.
- Handa, Sudhanshu y Damien King. 1977. «Structural Adjustment Policies, Income Distribution and Poverty: A Review of the Jamaican Experience». *World Development*, Vol. 25, No. 6.
- Henry-Lee, Aldrie. 1995. «Estimates of Poverty in Jamaica: For the Years 1989 to 1993». Kingston: Planning Institute of Jamaica.
- McLure, J.C.E. 1977. «The Incidence of Jamaican Taxes, 1971-72». Institute of Social and Economic Research. Working Paper No. 16. Kingston: University of the West Indies.
- Orshansky, M. 1965. «Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty». *Social Security Bulletin*, Vol. 28, No. 7.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos. 1991. *Women's Employment and Pay in Latin America*, Part II. Washington, D.C.: World Bank.
- Quibria, M.G. 1991. «Understanding Poverty: An Introduction to Conceptual and Measurement Issues». *Asian Development Review*, Vol. 9, No. 2.
- Smith, M.G. 1989. *Poverty in Jamaica*. Kingston: Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- Statistical Institute of Jamaica. 1997. *Jamaica Survey of Living Conditions 1995*. Kingston: Statistical Institute of Jamaica and the Planning Institute of Jamaica.
- Webb, Michael A. y Mark C. Berger. 1992. «Trade Regimes and Wages». *Journal of Development Economics*, Vol. 38.
- Witter, Michael y Claremont Kirton. 1990. «The Informal Economy in Jamaica: Some Empirical Exercises». Working Paper No. 36. Kingston:

Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.

World Bank. 1994. «Jamaica Country Economic Memorandum». Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 1996. *The Jamaica Survey of Living Conditions (JSLC) 1988-94 Basic Information*. Washington, D.C.: World Bank.

14. México: evolución económica, pobreza y desigualdad ¹

Nora Claudia Lustig *

Banco Interamericano de Desarrollo y Brookings Institution

y

Miguel Székely *

Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCIÓN

México es hoy un país de grandes contrastes. Los niveles de pobreza y los déficits en indicadores sociales que presenta están por encima de lo esperado para un país con su grado de desarrollo. Si bien en los años de crecimiento, entre 1950 y 1980, tanto los índices de pobreza y desigualdad como los indicadores sociales presentaron mejoras, en los ochenta, durante la crisis de la deuda y su secuela, la pobreza y la desigualdad aumentaron y aunque los indicadores sociales continuaron mejorando, lo hicieron a tasas menores. La leve –y efímera– recuperación económica de 1989 a 1992 significó también una disminución de la pobreza, pero ésta todavía estaba por encima de los niveles de 1984. La tendencia no continuó entre 1992 y 1994, probablemente debido a la desaceleración de la tasa de crecimiento. Finalmente, con respecto al pasado inmediato, no obstante lo exiguo de la información, es razonable estimar que la pobreza debe haber aumentado de manera muy marcada con la crisis del peso de 1995. La recuperación a partir de 1996, de ser sostenible, deberá llevar a una reducción en los niveles de pobreza.

Claramente, uno de los factores determinantes de la evolución de la pobreza ha sido el comportamiento macroeconómico. Desde la primera mitad de los setenta, México perdió la estabilidad que le caracterizaba y ha enfrentado crisis económicas recurrentes: en 1976, 1982, 1986 y 1994. Las crisis se explican, en buena medida, por decisiones equivocadas en materia de política económica, pero también por la vulnerabilidad de México al comportamiento de variables externas: los precios internacionales del

1. Los autores agradecen a Norma García, Rebecca Lee Harris y José Antonio Mejía por su valiosa asistencia. Las opiniones expresadas en este documento son de los autores, y no necesariamente corresponden a las del Banco Interamericano de Desarrollo o la Brookings Institution.

* Nora Lustig es Jefa de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad (POV/SDS); Miguel Székely es Investigador Economista (OCE).

petróleo en 1982 y en 1986, y la tasa de interés externa y los flujos de capital en 1994. En el período reciente, la situación económica de México se vio afectada, así mismo, por la mayor incertidumbre generada por la presencia de actos violentos y el proceso de transición a un sistema político más democrático y abierto.

Los costos de las crisis y los períodos de ajuste no recayeron sobre la población de manera equitativa. En general, afectaron desproporcionadamente a los sectores medios y más pobres, mientras que el grupo que ocupa el tope de la pirámide salió bien librado. Buena parte de este efecto se debe al hecho de que durante las crisis los ingresos salariales cayeron mucho más que los ingresos no salariales (las ganancias y rentas en particular).

Amén de la evolución macroeconómica, el comportamiento de la pobreza y la desigualdad está asociado al proceso de reforma estructural iniciado en los ochenta y a choques externos específicos. En particular, hay dos componentes del programa de reforma estructural que pueden haber afectado de manera muy importante el proceso de diferenciación económica y social. Uno de ellos es la liberalización comercial iniciada a mediados de los ochenta y que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio puesto en marcha en 1994. El otro es la reforma agraria (que autoriza la privatización del ejido) (promulgada a fines de 1991 y el desmantelamiento de los apoyos institucionales y subsidios al agro que formaron parte del nuevo modelo económico que asigna al Estado un papel menor.

Aún es prematuro hacer una evaluación cabal de los impactos de estas medidas, sobre todo porque hay muy poca investigación empírica sobre el tema. No obstante, los estudios disponibles indican que la liberalización comercial aumentó la disparidad salarial entre trabajadores calificados y no calificados en el sector manufacturero. Estos resultados, sin embargo, deben tomarse con cautela mientras no se cuente con un análisis sobre la evolución de los ingresos para distintos tipos de perceptores.

Por otra parte, un trabajo realizado sobre el sector ejidal encuentra que la diferenciación social y la pobreza han ido en aumento a partir del período que se introdujo la reforma agrícola/agraria. Estos resultados son consistentes con los de este estudio en cuanto al comportamiento de la pobreza en el sector primario y para los trabajadores rurales. Los segundos muestran que tanto la pobreza extrema como la pobreza moderada en el sector primario (de por sí mucho más alta que en los otros sectores) ha ido en aumento entre 1989 y 1994, mientras que la incidencia en los otros sectores tiende a disminuir.

Por último, uno de los resultados más notables de este trabajo es el marcado incremento de la pobreza que se observa en las regiones sur y sureste de México. La región sureste presenta, en todos los años analizados, uno de los niveles más altos en los índices de pobreza extrema y moderada, e incluye a tres de los cuatro estados más pobres de la república: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El lector recordará que Chiapas es el estado donde estalló el levantamiento armado del Ejército Zapatista a principios de 1994, y que la aparición del Ejército Popular Revolucionario –otro grupo guerrillero– se dio en Oaxaca y en Guerrero en 1996. Por el momento, no queda del todo claro por qué aumentó la pobreza en estas dos regiones, mientras que en el resto del país disminuyó. Además de los problemas generados por causas climatológicas y las políticas agraria y agrícola, una posible explicación aplicable al caso de Chiapas es el impacto generado por la brusca caída del precio internacional del café que siguió al desmantelamiento del acuerdo vigente entre los productores a principios de los noventa.

Lo paradójico de los años noventa es que la incidencia de la pobreza en el sector primario y en los estados más pobres subió justo durante el período en que el gobierno de México puso en marcha un programa de combate a la pobreza aplaudido internacionalmente: el Programa Nacional de Solidaridad. Nuestros resultados apuntan a mostrar las limitaciones de un programa de las características de PRONASOL (en algunos sentidos similar al de muchos otros gobiernos) como instrumento para enfrentar la pobreza donde más se necesita; así mismo, resaltan la necesidad de contar con redes de seguridad adecuadas para garantizar un aterrizaje suave de los afectados por factores externos o cambios estructurales inducidos por las reformas económicas.

EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO SOCIAL: UNA PANORÁMICA DEL PERÍODO DE LA POSGUERRA ²

Evolución económica de 1950 a 1970: el desarrollo estabilizador

Entre 1951 y 1970 la economía mexicana tuvo un desempeño notablemente exitoso. Durante este período, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita creció entre un 3 y un 4% anual, con una tasa de inflación promedio de alrededor del 3% anual. En esos «años dorados» del llamado desarrollo estabilizador, la economía mexicana se industrializó y modernizó. Fue éste un período caracterizado por una gran estabilidad macroeconómica y financiera. A partir de 1954, el gobierno fijó el tipo de cambio en \$12,5 por dólar y dicha paridad duró 22 años (!). Aunque no se dispone de

2. Esta sección es una síntesis de lo presentado en Lustig (1992) [Lustig 1993 en español].

información comparable para antes de 1965 sobre el déficit fiscal, tanto la estabilidad de precios como la evolución del déficit en cuenta corriente atestiguan la prudencia de las políticas monetaria y fiscal. Sin embargo, como se describe más abajo, sobre todo a raíz de ciertos cambios en la política económica durante los años setenta, la economía se tornó más vulnerable a las condiciones externas y enfrentó dos crisis de balanza de pagos: una en 1976 y, otra, más severa y prolongada, en 1982.

Durante el período posterior a la segunda Guerra Mundial México siguió el modelo de desarrollo «hacia adentro». La industrialización de los años cincuenta y sesenta ocurrió en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. La proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó de 28% en 1956 a más de 60% en promedio durante los años sesenta, y alrededor de 70% en los años setenta. La mayor contribución de la sustitución de importaciones y la demanda interna –en comparación con la demanda externa– al crecimiento del sector manufacturero de 1950 a 1980 confirma la orientación «hacia adentro» del sector industrial de México, sobre todo cuando se le compara con las economías orientadas hacia el mercado externo como las de Corea del Sur y Taiwán en los años sesenta.

De 1970 a 1982: el fin del desarrollo estabilizador

La situación económica de México se deterioró a mediados de los años setenta fundamentalmente por dos razones: a) la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación; y b) el incremento en los precios internacionales del petróleo a partir de 1973 constituyó un choque externo de importancia para el país, que entonces era un importador neto de petróleo y derivados.

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración. El descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica. En lugar de ajustarse a la escasez, ahora el gobierno debía «administrar la abundancia». La postura oficial, ampliamente compartida, era que México podría crecer a tasas sin precedente a partir de 1978. Inicialmente se pensó que los ingresos petroleros podrían eliminar simultáneamente las restricciones fiscal y externa. La perspectiva de mayores ingresos asociados a las exportaciones petroleras llevó a los sectores público y privado a expandir sus proyectos de inversión a partir de 1978. En 1979, ante el aumento del precio internacional del petróleo y nuevos descubrimientos de yacimientos, la inversión total se aceleró aún más. Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo

resultados espectaculares. Entre 1978 y 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8,4%, mientras que la inversión total aumentó a 16,2% anual y el empleo urbano se expandió a 5,7% anual.

Sin embargo, detrás de este desempeño había serios problemas. Como ocurre en la mayoría de los auges basados en la exportación de recursos naturales, el peso se sobrevaluó de forma creciente. Las expectativas de un flujo de ingresos públicos elevado y sostenido fomentaron un creciente déficit fiscal que, aunado al tipo de cambio sobrevaluado, provocó un desequilibrio creciente en la balanza de pagos. Entre 1978 y 1981, el déficit fiscal como proporción del PIB aumentó de 6,7% a un 14,1%, y el déficit de cuenta corriente de 2,7 miles de millones de dólares a 16,1 miles de millones.

Desde mediados de 1981, cuando los precios internacionales del petróleo comenzaron a bajar y las tasas de interés internacionales alcanzaron niveles muy altos, México se volvió más vulnerable. La falta de una política de ajuste produjo una gran fuga de capitales que inicialmente se financió con endeudamiento externo de corto plazo. Sin embargo, en 1982 ya no había acreedores dispuestos a seguir prestando a México y el gobierno tuvo que declarar una suspensión «involuntaria» de pagos en agosto de ese año, fecha en que comenzó la larga y desafortunada crisis de la deuda.

De 1982 a 1988: los años del ajuste

El año de 1982 se caracterizó por grandes devaluaciones del peso, caos en los mercados financieros y la desaceleración abrupta de la actividad económica. La producción total disminuyó en 0,6%; la inflación aumentó a 98,8%, y las reservas de divisas bajaron a 1.800 millones de dólares, o sea, el equivalente de apenas un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales en 1982.

Para afrontar la crisis de 1982, lidiar con los desequilibrios internos y adaptarse a las condiciones externas adversas, México se vio obligado a ajustar el gasto interno, a reorientar la producción y a encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico. Durante casi seis años, la política económica del gobierno mexicano se concentró en restablecer la estabilidad, sobre todo en reducir la inflación y frenar la pérdida de divisas. Después de varios intentos fallidos de estabilización, una crisis de la balanza de pagos en 1985 y la recesión de 1986 ocasionada por la caída estrepitosa de los precios mundiales del petróleo, el proceso finalmente rindió sus primeros frutos en 1988, cuando la inflación disminuyó de forma marcada por primera vez, gracias a que el Pacto de Solidaridad Económica –nombre del programa de estabilización– incluyó entre sus medidas una política de ingresos concertada. No obstante, en materia de crecimiento económico, los resultados eran prácticamente nulos.

Los ochenta fueron años de ajuste en el sentido cabal de la palabra. La Figura 1 presenta una sinopsis de las características de este período. Sin acceso a fuentes de crédito externo por encima del que cubriera sus obligaciones, la economía mexicana no podía superar el estancamiento y la caída en los niveles de vida. Entre 1983 y 1988, el PIB per cápita cayó a un promedio anual de 2,1% y los salarios reales lo hicieron en más del 7% anual (ver Cuadro 1). A pesar del esfuerzo fiscal y el lanzamiento de uno de los pilares del programa de reforma a mediados de los ochenta (la liberalización comercial), la confianza de los inversionistas mexicanos y extranjeros no retornaba. México se convirtió en el ejemplo típico de los estragos del llamado «sobre-endeudamiento» y de la estrategia para lidiar con la crisis de la deuda impulsada por los gobiernos de las instituciones acreedoras. Aun con los ejercicios de reestructuración y la instrumentación de una política económica tomada como modelo por la comunidad externa, la recuperación económica no daba color.

De 1989 a 1995: la recuperación frustrada

Hacia finales de 1988, la tasa de inflación en México había disminuido de manera considerable y el gobierno había introducido un gran número de reformas estructurales; sin embargo, la economía llevaba cinco años sin crecer³. Para lograr la recuperación era fundamental revertir la tendencia en la transferencia de recursos: es decir, atraer capital externo y reducir la carga de la deuda⁴. Esto último se logró mediante la negociación del Acuerdo Brady, suscrito en febrero de 1990⁵. Lo primero, gracias a una estrategia deliberada orientada a la conquista de los mercados financieros internacionales. Específicamente, la atracción de capitales del exterior se procuró mediante medidas de mucha visibilidad y espectacularidad. Entre éstas destacan dos: la reprivatización de los bancos, anunciada en mayo de 1990, y la intención de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, también conocida por vez primera hacia la misma fecha.

El objetivo de revertir la tendencia en la transferencia de recursos se logró a partir de 1989. La gran decepción fue que la tasa de crecimiento del PIB se recuperó poco. A partir de 1989, esta tasa fue positiva en términos per cápita por primera vez desde 1985, pero después de 1990 la tasa de crecimiento del producto por habitante fue, año con año, menor, hasta que en 1993 volvió a ser negativa.

3. Véase Aspe (1993) y Lustig (1992).

4. Entre 1983 y 1988 la transferencia neta de recursos al exterior fue cercana al 6% del PIB por año.

5. Devlin y Lustig (1990) y Van Wijnbergen (1991).

Figura 1. México tres etapas de la evolución económica
(1983-1995)

	PIB/CAP	Salarios reales	Tipo de cambio	Reforma estructural	Gasto social
1983-1988 crisis de la deuda	↑	↓	subvaluado	- liberalización comercial	↓
1989-1992 recuperación incipiente	↑	↑	tiende a apreciarse	- reforma agrícola - liberalización financiera - privatización	↑
1992-1994 enfriamiento	↓	↑ ↓	apreciado		↑
1995 tequilazo	↓	↓	subvaluado		

Fuente: Lustig (1992).

No queda realmente claro por qué la economía mexicana no creció más rápido a pesar de las reformas macro y microeconómicas. No obstante, sin pretender entrar a contestar esta pregunta, cabe mencionar que uno de los impedimentos fue la apreciación del tipo de cambio, por su efecto depresivo sobre la demanda de productos de origen nacional, entre otras razones. La Figura 1 resume las principales características de este período.

La apreciación del peso fue corolario de la política anti-inflacionaria seguida dentro del programa conocido como el «Pacto», anunciado a finales de 1987 (véase la Gráfica 1) ⁶. A partir de 1990, la apreciación cambiaria se vio reforzada por las entradas de capital, que durante un tiempo sobrefinanciaron el déficit en cuenta corriente y permitieron la acumulación de reservas internacionales por parte del Banco de México. La misma acumulación de reservas implicaba una abundancia relativa de dólares y ratificaba la política cambiaria vigente. Pero como la inflación interna continuó siendo mayor a la externa, la apreciación cambiaria continuó.

6. El Pacto de Solidaridad Económica, mejor conocido como el «Pacto» fue firmado conjuntamente por el gobierno y los representantes de los trabajadores, los productores agrícolas y el sector empresarial en diciembre de 1987. Sus componentes básicos incluían un compromiso de reducir el déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva, la liberación comercial y, por primera vez desde la crisis de 1982, una política de ingresos que cubría precios y salarios (Lustig, 1992). Posteriormente, el «Pacto» sufrió un cambio nombre, pero continuó su papel como mecanismo e instancia de negociación hasta el plan anunciado el 9 de marzo de 1995, primero en los últimos años elaborado fuera del contexto del «Pacto».

La apreciación real del tipo de cambio acarrió una creciente vulnerabilidad de la estrategia económica. Ya desde 1992 varios analistas habían señalado los riesgos de la situación, caracterizada por un bajo nivel de ahorro interno, aunado al creciente financiamiento del déficit en cuenta corriente con capital volátil. El bajo nivel de ahorro interno podría dificultar el servicio futuro del endeudamiento acumulado durante esos años y, más importante, enfrentada a «choques» externos o internos, la economía se vería orillada a un ajuste repentino dada su dependencia de flujos externos de capital ⁷.

A menos que la productividad lograra crecer rápidamente y se modificara así el tipo de cambio real de equilibrio, se preveía que el futuro de la economía se vería afectado por bajas tasas de crecimiento. En el peor de los casos, México enfrentaría de nueva cuenta una crisis de balanza de pagos, la cual podría evitarse en la medida en que los flujos de capital del exterior logran financiar el déficit en cuenta corriente. Pero el día en que el flujo de capitales se redujera, México podría encontrarse en serios aprietos.

Los acontecimientos acaecidos desde el mes de diciembre de 1994 parecen haber confirmado la opinión de los que dieron la voz de alerta. La devaluación ocurrió en un contexto más o menos parecido al que muchos observadores habían pronosticado ⁸: eventualmente, una parte importante de los mercados no creyó en la sustentabilidad de la paridad del peso y las reservas cayeron hasta que el gobierno no tuvo más remedio que devaluar. Como la modificación de la regla cambiaria se hizo cuando las reservas ya habían bajado demasiado, la medida se salió de control: no se pudo circunscribir a un simple aumento del techo de la banda y, pasados un par de días y 5 mil millones de dólares de fuga de capitales, la cotización del dólar se tuvo que abandonar a las fuerzas del mercado. El tipo de cambio entró en un régimen de flotación.

No obstante, hay algo que prácticamente ninguno de los analistas anticipó ⁹. La devaluación, lejos de calmar los mercados una vez que el rebote especulativo había pasado, propició una crisis del peso. Ni los analistas, ni los gobiernos, ni las multilaterales anticiparon la reacción que desencadenó la devaluación. La salida furtiva de capitales, no sólo de México sino de otros de los llamados mercados emergentes, sobre todo de

7. Véase, entre otros; Ros (1994); McLeod y Welch (1992); Oks (1992) y Oks y Van Wijnbergen (1992).

8. Dornbusch y Werner (1994), por ejemplo.

9. Una excepción es el análisis presentado en el comentario de Calvo (1994).

América Latina ¹⁰, tomó por sorpresa al gobierno mexicano, a las instituciones financieras internacionales y al Tesoro de los Estados Unidos. Para evitar el colapso del peso y/o una suspensión de pagos por parte de México fue necesario armar un paquete de rescate financiero de cerca de 50.000 millones de dólares en el que el Tesoro norteamericano y el FMI fueron los principales contribuyentes.

Después de una vertiginosa caída de la actividad económica en 1995 (véase el Cuadro 1), la economía mexicana ha experimentado una recuperación económica donde el puntal ha sido la expansión de las exportaciones. Aunque aún es prematuro cantar victoria, pareciera que la superación de esta crisis –en comparación con la de 1982– será más rápida y, ojalá, sostenible. Un aspecto interesante es que pocos meses después del estallido de la crisis, el gobierno mexicano recuperó el acceso a los mercados internacionales de crédito y entre 1996 y 1997 las entradas de capital privado de portafolio aumentaron rápidamente. Por un lado, ésta es una muy buena noticia. Por el otro, el flujo de capitales puede conducir a una excesiva apreciación real del peso y causar problemas en caso de que el «sentimiento» de los mercados cambie y el capital decida entrar mucho más pausadamente, o peor, salir. Sin embargo, hay que recalcar que si bien eso conduciría a una recuperación más lenta o, incluso, a una devaluación de escalón, la historia del 94 no se repetiría porque, al contrario de entonces, la cuenta corriente está prácticamente en equilibrio y la deuda de corto plazo es incomparablemente menor.

INDICADORES SOCIALES, POBREZA Y DESIGUALDAD DURANTE 1950-1990

Durante el período de altas tasas de crecimiento del producto per cápita (1950-1980), la evolución de la desigualdad representada por el coeficiente de Gini fue la siguiente: desde 1950 la concentración del ingreso era alta (el Gini era de alrededor de .52), y la desigualdad aumentó entre 1950 y 1968 ¹¹. Entre 1968 y 1977, la desigualdad disminuyó: el coeficiente de Gini pasó a .49 ¹².

Probablemente, uno de los factores que explican la relativa elevada desigualdad, sobre todo en los años cincuenta y sesenta, era la desigual

10. En especial de aquellos que guardaban cierta similitud con México: grandes déficits en cuenta corriente y una moneda apreciada.

11. Según Székely (1998), el Gini pasó de .52 a .54; Hernandez Laos (1990) reporta un cambio de .52 a .53, y Altimir (1982) indica que el cambio fue de .512 a .53. Estas estimaciones, sin embargo, deben tomarse con mucha cautela ya que las encuestas que se utilizaron para calcularlas no fueron diseñadas de manera comparable.

12. Véase Székely (1998).

distribución de la tierra. A pesar de que México tuvo una reforma agraria, después de los años treinta el reparto agrario se interrumpió y se aumentaron los límites de propiedad de tierras para ciertos tipos de explotación. Así mismo, durante los cuarenta y cincuenta la política agrícola reforzó dicha tendencia otorgando facilidades en la forma de acceso al crédito y a la irrigación a los agricultores más prósperos. El reparto agrario se reinició en los sesenta, pero la tierra distribuida era de muy mala calidad y las parcelas muy pequeñas ¹³.

La incidencia de la pobreza tiende a bajar durante dicho período, pero entre los autores que la han estimado no hay consenso en cuanto a los órdenes de magnitud. Según Hernández-Laos (1990) la incidencia de la pobreza «extrema» (de acuerdo a su definición) pasó de 69,5% en 1963, a 56,7% en 1968, y a 34% en 1977. Bergsman (1982), en contraste, estima que la incidencia de la pobreza extrema en 1968 era de 12%, pero está de acuerdo en que entre 1963 y 1977 disminuyó. Finalmente, Székely (1998) estima que la pobreza extrema en 1963 era de 30,2%, 16% en 1968, y 17,5% en 1977.

La evolución de los indicadores sociales muestra una mejoría sistemática (Cuadro 2). No obstante, presenta una gran disparidad entre regiones. En los estados ricos, como Nuevo León y el Distrito Federal, por ejemplo, más del 70% de los nacimientos recibía atención médica, en contraste con el 7 y 9%, respectivamente, en Oaxaca y Chiapas. La tasa de analfabetismo en estos últimos estados era casi del cincuenta por ciento de la población mayor de quince años, alrededor de cuatro veces mayor que los otros dos estados mencionados ¹⁴.

Es más, para finales de los setenta, la población mexicana todavía enfrentaba carencias importantes. Aunque la disponibilidad de calorías y proteínas per cápita era suficiente para satisfacer las normas nutritivas mínimas si la distribución de alimentos hubiera sido uniforme, el Instituto Nacional de la Nutrición encontró que en 1979 casi 19 millones de personas, 13 millones de las cuales vivían en zonas rurales, padecían algún grado de desnutrición. La tasa de mortalidad infantil en 1981 se estimó en más de 50 por millar. Los infantes de bajo peso al nacer constituían el 12% del total, una cifra elevada si se compara con la de países que tenían niveles de ingreso per cápita menores, como Colombia y Panamá. Por último, la avitaminosis y otros problemas relacionados con la nutrición constituían la sexta causa más frecuente de la mortalidad infantil.

13. De Janvry (1981)

14. Aspe and Beristain (1984).

Más aún, una proporción importante del país no tenía acceso a servicios básicos. Se estima que en 1978 el 45% de la población, integrado en gran medida por habitantes del sector rural, no recibía atención médica gratuita o casi gratuita. La tasa de analfabetismo era igual a 16,6% en 1980, lo que significaba una clara mejoría en relación a 1970; pero, aún así, a principios de los ochenta, casi 22 millones de mexicanos eran analfabetos o no habían terminado la instrucción primaria, y la escolaridad media era igual a 5,4 años. De acuerdo con el censo de 1980, el 50,1% de las familias mexicanas no tenía agua corriente y el 32% usaba la cocina como recámara. Se estimaba también que un 25% de las familias mexicanas no tenía electricidad.

El rezago del desarrollo social probablemente reflejaba el menor peso relativo dado al gasto social sobre todo en los cuarenta, cincuenta y sesenta. Aún cuando el gasto social per cápita continuó creciendo, posiblemente no lo hizo de manera suficiente y su distribución no fue la más adecuada. Esto repercutió, por ejemplo, en un deterioro en la relación estudiantes/maestro, que pasó de 44,7 en 1950 a 49,9 en 1960. En términos de gasto en educación, México iba a la zaga: por ejemplo, mientras este país invertía el 1% del PIB en 1960, Corea del Sur lo hacía en 2%, Malasia en 2,9%, Tailandia en 2,3%, e Indonesia en 2,5%.

A pesar de que durante los setenta hubo mayor progreso en términos de escolaridad promedio y mortalidad infantil que en las décadas anteriores, a principios de los ochenta quedaba claro que todavía restaba mucho por hacer. No obstante, las condiciones macroeconómicas conspiraron contra la posibilidad de llevar a cabo un «salto en grande» en materia de desarrollo social.

La crisis y el ajuste de los ochenta resultaron en marcadas caídas de los ingresos, particularmente los salariales (véase la Gráfica 4). Dadas las características del mercado laboral mexicano, el ajuste se dio principalmente a través de caídas en la remuneración salarial, mientras que el desempleo abierto aumentó ligeramente y por un período breve. Como era de esperarse, esto redundó en un aumento de la pobreza extrema y de la pobreza moderada. No obstante, el peso del ajuste no fue repartido de manera equitativa. El tope de la población experimentó de hecho un aumento en su ingreso, mientras los ingresos del noventa por ciento restante experimentaban una caída¹⁵. La concentración del ingreso aumentó sin ambages entre 1984 y 1989.

Durante el período 1983-1988, el gasto social cayó de manera muy marcada y más que proporcionalmente que el gasto programable total. Sin

15. Véase Székely (1995).

embargo, los insumos físicos y humanos del sector educativo y salud parecen haberse mantenido e incluso mejorado. Este resultado aparentemente paradójico se explica porque la caída en el gasto social reflejaba la caída en los salarios de los trabajadores de dicho sector –y no en su número– y en la inversión futura ¹⁶.

Es interesante observar que la tasa de mortalidad infantil siguió su tendencia descendente entre 1980 y 1990 (Cuadro 2). Sin embargo, algunos indicadores revelan un deterioro de los niveles de salud durante dicho período. Por ejemplo, la mortalidad infantil y preescolar causada por la avitaminosis y otras deficiencias nutricionales aumentaron a partir de 1982, luego de varios años de haber caído de forma continua. Esto último hace pensar que, probablemente, la tasa de mortalidad infantil habría mejorado con mayor rapidez si no se hubiesen deteriorado las condiciones nutricionales. Así mismo, otros indicadores confirman un patrón de empeoramiento en este sentido. El ISSTE (Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado) registró un aumento en el número de niños nonatos o menores de un año de edad que padecían un crecimiento fetal lento y desnutrición, tanto en términos absolutos como en proporción al total de enfermedades.

En cuanto a los indicadores educativos, se encuentra que, después de 1982, la proporción de los graduados en cada nivel que ingresaban al nivel educativo subsecuente disminuyó, es decir que un número relativamente mayor de niños y jóvenes no continuaba la escuela, sobre todo después de terminar la instrucción secundaria o preparatoria. Esto explica por qué el promedio de escolaridad de la población subió más lentamente durante los ochenta, cuando sólo aumentó en un año, a diferencia de los setenta, cuando el promedio subió en dos años. Dicha tendencia, obviamente, tiene consecuencias para el grado de calificación de la fuerza de trabajo en el mediano plazo. También se observó que el porcentaje de niños inscritos en la escuela primaria como proporción de los niños en el grupo de edad relevante siguió en aumento, pero la tasa a la que ingresaban los niños a primaria era inferior a la esperada según el comportamiento demográfico de dicha cohorte. Por otra parte, la deserción escolar continuó bajando. No obstante, una desagregación mayor revela que las tasas de deserción escolar mejoraron sólo para los niños urbanos, mientras que en las zonas rurales aumentaron en casi tres puntos porcentuales: de 7,2%, en 1981, a 10% en 1987/88. Otro costo asociado a la crisis de los ochenta fue el aumento de la delincuencia. Aunque no hay información a nivel nacional,

16. Lustig (1992), Capítulo 3.

el número de robos denunciados en el Distrito Federal subió 2,5 veces entre 1981 y 1987.

A finales de los ochenta, entonces, aún cuando los indicadores de bienestar mostraron una mejoría, todavía quedaba mucho por hacer en materia de desarrollo social. Los contrastes sociales entre distintas regiones del país todavía eran marcados, aunque se había ido cerrando la brecha a través del tiempo. Por ejemplo, en 1990 la tasa de analfabetismo en los ocho estados más pobres del país era igual a 22%, mientras que el total nacional marcaba 12,5%. La población sin agua corriente era 36% y 21%, respectivamente. Además, la incidencia de la pobreza extrema, sobre todo en el sector primario y en las regiones más pobres del país, era muy alta y se había incrementado de manera muy marcada durante la crisis y el ajuste de los ochenta¹⁷.

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD: 1984-1994

¿Cómo evolucionaron la pobreza y la desigualdad durante el período 1984-1994, caracterizado por profundas medidas de cambio estructural y marcados ciclos macroeconómicos?¹⁸ En el Cuadro 4 presentamos el coeficiente de Gini correspondiente a los cuatro años que abarca el estudio. Como puede apreciarse, la desigualdad aumentó entre 1984 y 1989, mientras que se mantuvo prácticamente invariable en los años siguientes. La curva de Lorenz no presenta puntos de corte, de modo que los resultados no son ambiguos.

Para medir la incidencia de la pobreza se utilizaron las líneas de pobreza extrema y moderada elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI). Esta institución propone utilizar líneas de pobreza diferentes para áreas urbanas y rurales. En el Cuadro 5 se indica el valor de estas líneas en valores corrientes, tanto en pesos como en dólares. La línea de extrema pobreza se calculó como el costo de la canasta básica de alimentos en función de la estructura del gasto de la población pobre y de los precios que ésta tiene que pagar. La línea de pobreza moderada –siguiendo el procedimiento de Orshanky– equivale al doble de la línea de extrema pobreza para las zonas urbanas y a 1,75 veces para las zonas rurales. Para cada uno de estos grupos de población (urbana y rural) utilizamos la correspondiente línea de pobreza y sumamos el número de individuos para obtener la proporción total de pobres¹⁹.

17. Véase Panuco y Székely (1996).

18. Las bases de datos se describen en el Apéndice I. Esta sección aborda la pregunta utilizando datos obtenidos a partir de las encuestas disponibles de Ingreso y el Gasto de los Hogares de 1984, 1989, 1992 y 1994.

19. El Apéndice I discute otros aspectos metodológicos de la medición de la pobreza.

Los resultados del Cuadro 6 nos indican que la pobreza extrema y la pobreza moderada aumentaron entre 1984 y 1989 (los años de la crisis de la deuda). Durante la incipiente –y frustrada– recuperación de principios de los años noventa, la pobreza moderada se mantuvo prácticamente invariable, mientras que la pobreza extrema se redujo ligeramente. Para verificar la sensibilidad de estos resultados a las líneas de pobreza, se estimó la curva de frecuencia de ingreso desde el ingreso cero hasta la línea de pobreza más alta disponible. Los resultados se presentan en la Gráfica 3 y son congruentes con nuestras estimaciones puntuales. Como puede observarse, para las líneas de pobreza más bajas, la función correspondiente a 1989 es estocásticamente dominante con respecto a la función correspondiente a 1994. Esto significa que, en las líneas más bajas, la incidencia de la pobreza fue menor en 1994 que en 1989. Sin embargo, para valores más altos de las líneas no se puede obtener una conclusión inequívoca sobre la dirección del cambio.

El perfil de la población en pobreza extrema

En términos de las características del hogar y del jefe del hogar, los resultados son los siguientes. Alrededor del 40% de los jefes de hogares que viven en pobreza extrema no tuvo instrucción alguna y cerca del 40% no había completado la escuela primaria. En términos de ocupación y sector de actividad, alrededor del 70% de los jefes de hogar declararon ser trabajadores rurales y cerca del 85% trabajan en el sector primario. En términos regionales, 60% de los hogares en pobreza extrema se encontraban en las regiones norte, centro occidente, y centro del país (según las definiciones de regiones de las Encuestas Ingreso-Gasto).

Los resultados obtenidos en relación al género del jefe del hogar muestran que, bajo la definición convencional, sólo 8% de los hogares en pobreza extrema en 1994 declararon tener un jefe de sexo femenino. No obstante, si la definición utilizada para jefe de hogar se refiere a quien contribuye más al ingreso del hogar, el porcentaje sube a casi 14%. Lo interesante es que esta proporción es similar para todos los deciles; o sea, no se presenta con mayor frecuencia entre los hogares pobres. En promedio, la contribución del ingreso generado por mujeres al total del hogar fue de 25% en 1994.

Las tendencias de la pobreza por región, ocupación y sector de actividad

Como vimos anteriormente, entre 1989 y 1994 la pobreza moderada se mantuvo prácticamente invariable y la pobreza extrema se redujo ligeramente. ¿Son estas tendencias más o menos uniformes para todos los grupos de población? Si clasificamos a los hogares por subcategorías en función de criterios tales como ubicación geográfica, ocupación y

actividad, se observa una tendencia diferente. En el Cuadro 6 se indican las tendencias de las subcategorías en las que la evolución de la pobreza siguió una dirección inversa: los trabajadores rurales, el sector primario y las regiones del sur y el sureste de México ²⁰. Lo más sorprendente es que, en las categorías ocupacionales, las regiones y los sectores de producción que están asociados al sector rural y en los que la incidencia de la pobreza fue más alta en 1989, aumentó la proporción de pobres. Como se indica en el Cuadro 6, cada una de estas categorías comprende una gran proporción de la población total que vive en situación de pobreza extrema. Es interesante notar que el descenso de la pobreza de los otros grupos de población y/o los cambios demográficos deben haber sido lo bastante grandes como para contrarrestar las tendencias negativas en las cifras totales.

Utilizando la fórmula de descomposición aplicable a las medidas aditivas de la pobreza, podemos determinar la contribución de cada una de las categorías antes mencionadas a la variación total de la pobreza, y cuánto debe atribuirse a los cambios demográficos entre categorías y a las variaciones de la pobreza dentro de la propia categoría ²¹. Los resultados de la descomposición correspondientes a 1989 y 1994 se presentan en el Cuadro 7. La contribución total de las tres subcategorías –trabajadores rurales, unidades familiares que desarrollan su actividad en el sector primario y familias que habitan en el sureste del país– a las variaciones de la pobreza total es negativa. Este resultado se produjo porque, a pesar de haber aumentado la pobreza dentro de los subgrupos, hubo también cambios demográficos que contrarrestaron las variaciones de la pobreza. En otras palabras, hubo unidades familiares que «se salieron» de esas subcategorías.

20. Una discusión más detallada de los perfiles de pobreza se presenta en el Apéndice II que se puede obtener de los autores a pedido.

21. Morley (1995) y Ravallion y Huppi (1991) demuestran que una variación en la pobreza total puede expresarse como la suma de las variaciones de la pobreza en las subcategorías correspondientes y de las variaciones en la proporción que representa la población de esa subcategoría en la población total, más un término residual. Algebraicamente se expresa en la siguiente ecuación:

$$\Delta P = \sum_{k=1}^n P_{i,t} \Delta \beta_i + \sum_{k=1}^n \beta_{i,t} \Delta (P_i) + \sum_{k=1}^n \Delta (P_i) \Delta \beta_i$$

siendo DP la variación del índice de la pobreza (en este caso, la proporción de pobres), β_k la proporción de la población del subgrupo I, P_k el índice de pobreza dentro del grupo I, y el último término un término residual. El primer componente de la descomposición se denomina «efecto de cambio demográfico», mientras que el segundo es el «efecto de variación de la pobreza».

El único subgrupo en el que ambos efectos fueron positivos es el integrado por las familias que habitan en el Sur.

Otro resultado importante que desaparece en la agregación es que, aunque en cifras totales la desigualdad prácticamente se mantuvo invariable entre 1989 y 1994, la desigualdad de los salarios aumentó en forma marcada. En el Cuadro 4 se indica el valor del coeficiente de Gini correspondiente al ingreso salarial, las rentas de las empresas y las rentas de la propiedad, así como el correspondiente al ingreso no monetario. Como se puede observar, la aparente estabilidad del coeficiente de Gini agregado no permite apreciar que el aumento de la desigualdad en los salarios se compensó con una mejora en la distribución del ingreso financiero y la renta de las empresas. Por lo tanto, incluso en un contexto en el que la desigualdad se mantuvo invariable, se produjeron variaciones significativas de la riqueza durante esos años.

La pobreza en el sector primario y en el sureste del país:

¿A qué se debió el aumento?

Como se indicó anteriormente, entre 1989 y 1994 la pobreza, tanto extrema como moderada, registró un aumento entre los trabajadores rurales, en el sector primario y en las regiones del sur y el sureste del país, mientras que, durante el mismo período, se redujo o se mantuvo constante en el resto de los sectores y regiones. Esta evolución puede explicarse en razón de varios factores. Uno de ellos es la apreciación del peso. El tipo de cambio real se apreció considerablemente entre 1989 y 1994 (hasta la devaluación de diciembre). Dicha apreciación tiene que haber deteriorado necesariamente la rentabilidad de los sectores de bienes comercializables, uno de los cuales es el sector agrícola. Cuando se desagrega el ingreso por sectores, se observa que éste no tuvo un desempeño positivo durante el período que abarca el estudio (véase el Cuadro 8). Por consiguiente, los hogares cuya principal fuente de ingreso procedía de la agricultura tienen que haberse visto afectados.

No obstante, a la hora de determinar por qué aumentó la pobreza en el sector primario también hay que considerar otros factores. Según un estudio que, dentro del sector agrícola, se centra especialmente en el *ejido*²²,

22. Se denomina ejido a la propiedad agrícola en la que se otorga a los ejidatarios el derecho a explotar la tierra, pero no a «poseerla», es decir, que no pueden venderla ni arrendarla, ni tampoco hipotecarla como garantía para obtener un préstamo. La reforma del artículo 27 de la Constitución, ratificada por el Congreso mexicano el 5 de diciembre de 1991, allana teóricamente el camino para que los ejidatarios puedan privatizar su ejido si así lo desean. A tenor de dicha reforma se estipula que: a) no habrá más distribuciones de tierras; b) las

el ingreso que perciben los ejidatarios no sólo se vio afectado negativamente por la apreciación del peso, sino también por el colapso del precio real de garantía a los principales cultivos básicos, los elevados tipos de interés y la pérdida de subsidios que sufrió el sector²³. Como parte del proceso de modernización, se ha procedido a la privatización, la reducción o la liquidación de muchas de las instituciones públicas que apoyaban al sector. En general, esta menor disponibilidad ha hecho aumentar el costo del acceso al crédito, los seguros, los mercados, los insumos modernos, las semillas, el agua y la asistencia técnica. En este contexto de flexibilización de los controles públicos, entorno macroeconómico desfavorable y lagunas institucionales, se está produciendo un proceso de diferenciación social, en el que un pequeño grupo de agricultores se están convirtiendo en empresarios exitosos, mientras que otros quedan relegados e incluso abandonan sus propiedades. Los empresarios exitosos suelen ser los que poseen superficies de terreno más grandes o tienen mayor acceso al crédito y a los servicios de riego, es decir, los que son relativamente más ricos. En el otro extremo del espectro se sitúan los pequeños agricultores y los miembros de las comunidades indígenas, que tienen dificultades para modernizar y diversificar sus actividades, debido a las limitaciones en cuanto al acceso a recursos financieros y servicios institucionales.

Con respecto a los aumentos de la pobreza extrema observados en las regiones del Sur y el Sureste, podrían ser atribuibles en parte a la evolución de los precios de los cultivos agrícolas más importantes que producen los campesinos pobres de dichas regiones. Concretamente, entre 1984 y 1992, los precios del café y el cacao bajaron en los mercados internacionales más del 70%. Según estimaciones, el ingreso de subsistencia de los pequeños agricultores de los estados meridionales de la costa del Pacífico tiene que haberse reducido en promedio un 15%²⁴. Chiapas, Veracruz y Oaxaca son los tres primeros estados productores de café en México²⁵. A principios de los años noventa, sobre todo como consecuencia del desmantelamiento del

empresas comerciales podrán poseer propiedades rurales dentro de unos límites definidos, y c) la parte productiva de los ejidos podrá dividirse entre los miembros del mismo ejido, y los ejidatarios podrán igualmente asociarse entre sí o con terceros para explotar, arrendar o vender sus propiedades. «Mexico: Changes to Constitution Concerning Land Ownership», (1995) y Watling (1991).

23. Alain de Janvry, Gustavo Gordillo y Elizabeth Sadoulet (1997).

24. Banco Mundial (1996).

25. Consejo Mexicano del Café, Internet, «Principales estados productores de café en México».

Convenio Internacional del Café ²⁶, el precio de este producto en los mercados internacionales sufrió una caída en picada, bajando de un promedio de US\$1,32 la libra en 1986-1988 a 53 centavos de dólar la libra en 1992 ²⁷. Aunque no se dispone de cálculos directos, parece razonable atribuir –si no en su totalidad, sí al menos en parte– el aumento de la pobreza observado en los estados del sureste y el sur a la evolución de los precios del café y del cacao. De hecho, los productores de las comunidades indígenas fueron uno de los grupos más afectados por el descenso del precio del café, ya que el 65% de todos los productores de café son indígenas y producen un tercio de la producción de café de México ²⁸.

La desigualdad salarial: ¿A qué se debió el aumento?

Como se indicó anteriormente, la desigualdad salarial aumentó notablemente entre 1989 y 1994. Este resultado es congruente con las conclusiones de otros estudios. Basándose en encuestas sobre el empleo, Cragg y Eppelbaum (1995) llegaron a la conclusión de que dicha desigualdad aumentó entre los distintos grupos –en función de su nivel de formación y su experiencia– y dentro de cada uno de ellos. El aumento de la desigualdad es atribuible al rápido incremento de los salarios de los trabajadores con estudios superiores y más experiencia, mientras que entre los trabajadores menos calificados el incremento de los salarios fue mínimo (Gráfica 4) ²⁹. Los autores concluyen que tras esta tendencia subyace un desplazamiento de la demanda, sesgado en función del nivel de conocimientos, más que un crecimiento uniforme de la demanda en respuesta a diferentes elasticidades de oferta.

En este proceso han entrado en juego varios factores que han actuado, todos ellos, en la dirección de un desplazamiento de la demanda sesgada en función del nivel de educación. En primer lugar, con la liberalización del comercio exterior se ha abaratado el precio de los bienes de capital importados. Habida cuenta de que el capital humano y el capital físico parecen ser complementarios, al bajar el precio del capital se ha producido un aumento de la demanda de trabajadores calificados y, a efectos de los

26. El Convenio Internacional del Café, en cuyo seno los países miembros acordaban reducir sus exportaciones de café para provocar una subida de los precios, se suprimió en 1989 y volvió a entrar en funcionamiento en marzo de 1994. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (1995).

27. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1992) y (1994).

28. Banco Mundial (1996).

29. Esta tendencia es consistente con la que encuentran otros estudios que observaron que los retornos a la educación aumentaron durante los ochenta. Véase Cragg y Eppelbaum (1996) y Székely (1995).

salarios, se han revalorizado las capacidades específicas. El segundo factor es que la modernización de la economía ha hecho que se necesiten más gerentes y profesionales muy calificados para que las empresas sean más competitivas.

Si bien es cierto que en México se ha observado una mejoría en términos educativos, el empleo poco calificado aumentó a un ritmo mucho más lento en el sector de bienes comercializables. Cabe preguntarse por qué en este sector la tecnología ha entrañado un cambio mucho más acusado en la composición de educación. La respuesta podría ser que la competencia de los productos finales ha acelerado el ritmo de adopción de la tecnología y ha reducido la demanda de trabajadores poco calificados en la industria manufacturera. A priori, cabría suponer que el factor de producción abundante en México es la mano de obra no calificada. En este caso, la teoría del comercio exterior predice que la eliminación de las barreras comerciales debe traducirse en un aumento relativo de los salarios de los trabajadores no calificados, pero como se mencionó anteriormente, no es eso lo que indican los datos.

En otro trabajo se ha demostrado que el 23% del aumento de los salarios relativos de los trabajadores calificados durante el período 1986-90 puede atribuirse a la reducción de los aranceles y la eliminación de los requisitos de obtención de licencias de importación³⁰. Para explicar este resultado –que sigue una dirección opuesta a las predicciones teóricas– los autores argumentan que, en México, el nivel de protección de las industrias con uso intensivo de trabajadores no calificados fue relativamente alto en los años de proteccionismo y, por ese motivo, fue a estos sectores a los que precisamente afectó la eliminación de las barreras de manera más grave. Aunque en comparación con Estados Unidos, por ejemplo, México sea un país con uso intensivo de mano de obra no calificada, puede situarse en una posición intermedia en lo que respecta a la abundancia de trabajadores calificados en comparación con otros países en desarrollo. Por ejemplo, si el país hubiera estado expuesto a una mayor competencia de China, podría haberse producido más fácilmente un descenso de los salarios de los trabajadores no calificados³¹. De hecho, se ha descubierto que, al entrar en la década de los años noventa, las naciones latinoamericanas, incluyendo a México, dejaron

30. Hanson and Harrison (1995).

31. Lo que coincide también con las conclusiones extraídas por Revenga (1995). Otra explicación de estos resultados podría ser la siguiente: aunque una mayor apertura de la economía en México (o, por la misma razón, en otros países en desarrollo) conduce a una especialización en los sectores que hacen uso más intensivo de la mano de obra no calificada, esta mano de obra puede ser «no calificada» según los criterios de un país desarrollado, pero no así en comparación con la distribución por conocimientos de los trabajadores mexicanos.

de ser países donde el factor de producción más abundante era la mano de obra no calificada ³².

Además, los estudios realizados indican que las empresas de propiedad extranjera, las que exportan, las que operan en los sectores más orientados a la exportación y las que utilizan tecnología de otras empresas pagan salarios más altos a los trabajadores no calificados. Como estas empresas se encuentran en una posición más favorable para competir en la economía mundial, tienen probabilidades de aumentar su producción y crecer en número a medida que se desarrolle y afiance el proceso de integración, sobre todo en el marco del TLC. Por lo tanto, cabría esperar que la demanda y la remuneración de los trabajadores calificados siga aumentando y, por consiguiente, se agrande aún más la brecha salarial entre la mano de obra calificada y la no calificada.

LA CRISIS DE 1995 Y LOS NIVELES DE VIDA

Aún cuando no existe información directa (es decir, obtenida de una encuesta de hogares) sobre el impacto de la crisis del peso y la recesión que le siguió en el nivel de vida de los hogares, algunos indicadores sugieren que debió haber sido muy fuerte. El consumo privado cayó 12,9 por ciento en 1995 (Cuadro 1). El desempleo abierto aumentó de un promedio de 3,7 por ciento en 1994 a un máximo de 6,3 por ciento en septiembre de 1995 ³³. Durante 1995 se perdieron más de 1 millón de empleos en el sector formal ³⁴ y la remuneración media en el sector manufacturero cayó en un 12,5% (Cuadro 3). Aún cuando la tasa de desempleo abierto bajó a 5,5 por ciento en promedio durante 1996 ³⁵, los salarios reales promedio continuaron su caída. En suma, entre el inicio de la crisis y julio de 1997, los salarios reales manufactureros bajaron en 39% ³⁶.

Ya que los asalariados aparecen entre los más golpeados durante la crisis, se esperaría un aumento de la pobreza urbana, mientras que en el sector rural, las áreas productoras de bienes comercializables deberían haberse beneficiado de la devaluación real del peso. Sin embargo, los ingresos salariales y no salariales de agricultura cayeron fuertemente; por tanto la pobreza rural también debe haber crecido ³⁷ (Cuadro 8). Más aún, dado que los ingresos no salariales en los sectores no agrícolas se incrementaron,

32. A. Spilimbergo, J.L. Londoño y M. Székely (1997).

33. Ver Cuadro 3.

34. World Bank (diciembre de 1996), p.22.

35. Macro Asesoría Económica, (1997), p. 35.

36. Calculado con base en información presentada en Macro Asesoría Económica (1997) p. 35, y Macro Asesoría Económica (Agosto 1996), p. 35.

37. Los ingresos no salariales en agricultura incluyen los ingresos de campesinos agricultores.

debería esperarse que la crisis también estuviera acompañada por un aumento en la desigualdad del ingreso.

Debido a que la recesión de 1995 –particularmente su magnitud– fue en su mayor parte inesperada, no existían redes de seguridad social efectivas en funcionamiento. Hubo un esfuerzo de parte del gobierno para limitar el impacto de la austeridad en los servicios sociales financiados públicamente. Como proporción de los gastos programables, el gasto social de hecho subió de 51 por ciento en 1994 a 52% en 1995. Sin embargo, ya que el gobierno tenía que reducir el gasto fiscal y simultáneamente dedicar una porción más grande al servicio de la deuda, el gasto social se contrajo 12 por ciento en términos reales. Tal y como sucedió en la crisis de 1982-83, una gran parte de esta contracción se dio por permitir que cayeran los salarios reales del personal que trabaja en el sector social.

La recesión de 1995 resultó en un aumento del desempleo más marcado que el de la recesión de 1983. México, sin embargo, no tiene seguro de desempleo y no existen programas de empleo como los que había en Chile durante sus recesiones económicas. A falta de una mejor solución, el gobierno decidió usar un programa diseñado para el entrenamiento de trabajadores desempleados ³⁸, como mecanismo de mantenimiento del ingreso, pero dicho programa no estaba diseñado para servir como una red de seguridad social efectiva ³⁹.

Mediante la transferencia de recursos de otros proyectos enfocados a la pobreza, el gobierno instituyó un programa de empleo de corto plazo en 1995 ⁴⁰. El plan derivó en la creación de más de medio millón de empleos de corto plazo, 70% de los cuales fueron en áreas rurales. Ya que los trabajadores recibían el 80% del salario mínimo vigente, la participación era, en su mayoría, autoselectiva. Una de las dificultades del programa era que tenía objetivos mezclados, es decir, no estaba claro si había sido concebido para ayudar a los crónicamente pobres, o para proveer una fuente de ingreso a aquellos que habían resultado desempleados como consecuencia de la

38. El PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores). World Bank (diciembre de 1996), p.33.

39. Como resultado, el número de beneficiarios aumentó de 198.000 en 1994 a 350.000 en 1995, cifra para nada cercana al número de trabajadores despedidos en los primeros meses de 1995. De acuerdo con algunas estimaciones, cerca de 1 millón de empleos se perdieron en el sector formal en ese año. La duración de los cursos ofrecidos por el programa era limitada, los participantes debían tener un mínimo de calificaciones (lo que excluía a muchos de los pobres) y las personas podían participar sólo una vez en su vida. Su objetivo era mejorar la capacidad técnica de los trabajadores.

40. El Programa de Empleo Especial. World Bank (diciembre de 1996), p. 33.

recesión. Aún cuando combatir la pobreza crónica en México es extremadamente importante, pareciera que este programa pudo no haber sido la red de seguridad que se necesitaba para lidiar con el marcado aumento en el desempleo abierto que se observó en la primera parte de 1995.

ESCENARIOS DE CRECIMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL FUTURO

Como se mencionó arriba, es de esperar que la crisis financiera de México en 1994 haya tenido importantes efectos sobre la incidencia de la pobreza. Aún cuando no se dispone de información directa, podemos realizar algunas simulaciones que nos permitan tener una idea acerca de la posible evolución de la pobreza en el futuro. Esto puede hacerse utilizando la distribución del ingreso de 1994, y calculando la pobreza con el ingreso promedio del año en cuestión. Este ejercicio implica suponer que la desigualdad no ha cambiado desde 1994 y que no cambiará en el futuro.

El Cuadro 9 presenta los resultados de las simulaciones. La primera columna del Cuadro 9 calcula la pobreza con la distribución observada en 1994, pero con el ingreso per cápita real de años posteriores a 1994. En el caso de 1995 y 1996, calculamos el PIB per cápita realmente observado y reportado en fuentes oficiales, y en el caso de 1997 tomamos las proyecciones oficiales del Banco de México.

Según nuestras proyecciones, entre 1994 y 1995, hubo un aumento de alrededor del 20% y 12% en la proporción de pobres extremos y moderados, respectivamente. Esto implica que el costo de la crisis económica en México fue de alrededor de 3,5 millones de personas⁴¹. La recuperación del crecimiento en 1996 y 1997 se tradujo en una reducción de la proporción de pobres extremos de aproximadamente 19% en 1995 a 17,5% en 1997, y de 35,5% a 33,5% en el caso de los pobres moderados.

La segunda y cuarta columnas del Cuadro 9 muestran la pobreza estimada con la misma distribución del ingreso de 1994, pero con el PIB proyectado. La proyección consiste en una tasa de crecimiento hipotética de 5% anual en términos reales⁴². Nuestros resultados indican que en el año 1999 el nivel de pobreza extrema en México estará más o menos al mismo nivel que antes de la crisis de 1994, si la economía crece al 5% anual; pero la pobreza moderada no alcanzaría los niveles previos a la crisis hasta el año 2000.

41. Londoño y Székely (1997) realizaron un cálculo similar, pero utilizando al consumo privado como indicador de bienestar. De acuerdo con estos autores, la crisis mexicana también se tradujo en un aumento de alrededor de tres millones de pobres.

42. Utilizamos la proyección de población de CONAPO para obtener el PIB per cápita.

Cuadro 9. Proyecciones del Nivel de Pobreza en México
(Proporción de Pobres)

Año	Pobreza Extrema		Pobreza Moderada	
	Crecimiento Observado	Crecimiento Proyectado	Crecimiento Observado	Crecimiento Proyectado
1994	15.49		31.78	
1995*	18.95		35.53	
1996*	18.11		34.35	
1997*	17.51		33.48	
1998**		16.91		32.63
1999**		16.33		31.80
2000**		15.74		30.96
2005**		12.92		26.95
2010**		10.21		23.19
2015**		7.40		19.57
2020**		3.70		15.79
2025**		2.57		12.60
2030**		1.01		9.19
2035**				6.22
2040**				3.63
2045**				1.96

* Calculado con datos reales tomados de BID (1997)

** Calculado en base a PIB proyectado, aplicando una tasa de crecimiento del 5% en términos reales.

Según nuestras proyecciones, la pobreza moderada en México en el año 2005 será de 26,95%. Es decir, será hasta dentro de ocho años que México registrará el nivel de pobreza que había en 1984, si el país crece consistentemente a un 5% anual.

Si la economía mexicana crece al 5% anual entre 1997 y el año 2033 (es decir, por 37 años seguidos), la pobreza extrema en el país sería totalmente erradicada a consecuencia del crecimiento económico. A primera vista, este horizonte de tiempo es muy largo (para erradicar la pobreza moderada se necesitarían 54 años). Esto sugiere que es necesario hacer un esfuerzo adicional paralelo al crecimiento económico que garantice que los estratos de menores ingresos tengan mayor acceso a los beneficios del desarrollo.

Para dar una idea del esfuerzo redistributivo necesario para reducir la pobreza en el país, realizamos otro conjunto de simulaciones en las que calculamos la cantidad de recursos que se necesitarían para que cada individuo pobre en México eliminara su brecha de pobreza (es decir, es el monto de recursos necesario para que el ingreso de cada pobre sea igual a

la línea de pobreza)⁴³. De acuerdo a nuestras simulaciones con datos de 1994, sería necesario destinar .87% del PIB para erradicar la brecha de pobreza extrema y 4,29% para eliminar la brecha moderada. En términos del ingreso del individuo promedio del décimo decil, serían necesarios 1,96% y 9,6% para la brecha extrema y moderada, respectivamente. Estas magnitudes sugieren que el esfuerzo redistributivo en México no necesariamente tendría que ser muy considerable para poder reducir la pobreza en un período de tiempo más realista del que tomaría esperar los beneficios del crecimiento.

CONCLUSIONES

En suma, los resultados de nuestro análisis indican lo siguiente. La distribución del ingreso y del consumo se volvió más desigual entre 1984 y 1989, y permaneció prácticamente igual entre 1989 y 1994. Entre 1984 y 1989 aumentaron la pobreza extrema y moderada. Entre 1989 y 1994 ambas prácticamente no cambiaron, y la pobreza extrema tal vez disminuyó muy ligeramente.

Así mismo, se observa que, aún en un escenario de crecimiento sostenido, es muy probable que la pobreza extrema no se pueda erradicar en muchos años. Este escenario podría mejorar si la distribución del ingreso fuera menos desigual. Aún cuando la apertura comercial y financiera debieran conducir a una disminución de las rentas que la protección creó, la gran desigualdad en la distribución de educación y habilidades propiciará una renta de mercado para el factor escaso: la mano de obra calificada. O sea, es probable que la distribución del ingreso salarial no se vuelva más equitativa por un buen tiempo.

Una de las principales recomendaciones de este trabajo es, entonces, hacer un esfuerzo denodado para cerrar la brecha en los niveles de calificación, lo cual implica una inversión para mejorar los niveles de salud, educación, nutrición y entrenamiento de la población que hoy por hoy vive en la pobreza.

Otra conclusión que se deriva del análisis previo es que la incidencia de la pobreza y la desigualdad aumentan con «choques» externos adversos (macroeconómicos, sectoriales, etc.), y que la recuperación no tiene un efecto simétrico. En vista de ello, se hace imperioso contar con mecanismos de

43. Esta simulación no sugiere que este tipo de políticas sea posible (de hecho, es probable que una redistribución de ingreso de esta forma pudiera tener un impacto positivo o negativo sobre otros sectores de la economía), y simplemente pretende ilustrar qué tan sensibles son los índices de pobreza a cambios en la distribución, en lugar de enfocarnos solamente en el crecimiento. Por ejemplo, Psacharopoulos et. al. (1993); Morley (1995); CEPAL (1996).

protección social para los sectores pobres con el fin de mitigar el impacto de las situaciones adversas.

REFERENCIAS

- Altimir, Oscar. 1981. «La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos». *Revista de la CEPAL* No.13.
- Aspe, Pedro. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*, México: Fondo de Cultura Económica, Textos de Economía.
- y Javier Beristain. 1984. «Distribution of Education and Health Opportunities and Services», in Pedro Aspe and Paul E. Sigmund, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, New York: Holmes & Meier Publishers.
- Banco de México. 1996. *The Mexican Economy, 1996: Economic and Financial Developments in 1995, Policies for 1996*, México.
- 1995. *The Mexican Economy 1995: Economic and Financial Developments in 1994, Policies for 1995*, México.
- 1992. *The Mexican Economy 1992: Economic and Financial Developments in 1991, Policies for 1992*, México.
- 1992. «Indicadores Económicos». Resumen. México.
- Banco Interamericano de Desarrollo, ESDB. 1997. Database, Internet website: www.iadb.org.
- Bergsman, Joel. 1982. «La distribución del ingreso y la pobreza en México», en *Distribución del ingreso en México: ensayos*, vol.1, México: Banco de México.
- Calvo, Guillermo. 1994. «Comments and Discussion» al artículo de R. Dornbusch y A. Werner. «Mexico: Stabilization, Reform and No Growth». *Brookings Papers on Economic Activity I:1994*. The Brookings Institution.
- Centro de Análisis e Investigación Económica. 1991. «The Mexican Economy: A Monthly Report». Junio.
- CEDEAL. 1997. «Situación Latinoamérica». 32, segundo trimestre.
- CEPAL. 1996. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1990. «Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta». Santiago: LC/L.533.
- Compendio de Indicadores de Empleo y Salarios*. 1991. México: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
- CONAPO, Consejo de Población de México, Base de datos. (México, D. F.).
- Cragg, M. and M. Epelbaum. 1996. «Why has wage dispersion grown in Mexico? Is it the Incidence of Reforms or the Growing Demand for Skills?». *Journal of Development Economics*, Vol. 51, No. 1.
- Dávila Capilla, Enrique Rafael. 1997. «Evolution and Reform of the Mexican

- Labor Market», en Sebastian Edwards y Nora Lustig, compiladores, *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution.
- De Janvry, Alain. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, ?: The Johns Hopkins University Press.
- Gustavo Gordillo y Elisabeth Sodoulet. 1997. *Mexico's Second Agrarian Reform*, San Diego: University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Devlin, Robert, y Nora Lustig. 1990. «El Plan Brady un año después». *Comercio Exterior*, Vol. 40, No. 4 (abril).
- Dornbusch, Rudiger y Alejandro Werner, «Mexico: Stabilization, Reform and No Growth». *Brookings Papers on Economic Activity I:1994* (The Brookings Institution, 1994).
- Edwards, Sebastian, y Nora Lustig, compiladores, *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility* (Brookings Institution, 1997).
- , «Macro Update». Macro Asesoría Económica, Ciudad de México), Año 10, Número 5 (agosto 1997).
- , «Macro Update». Macro Asesoría Económica, (Ciudad de México), Año 10, Número 5 (agosto 1996).
- Hanson, G. y A. Harrison. «Trade, Technology and Wage Inequality in Mexico». National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 5110 (May 1995).
- Hernández-Laos, Enrique. 1990. «Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México». *Investigación Económica*, vol. 49, no. 191.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). 1996. *Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuentas de bienes y servicios, 1988-1995 Tomo II*. Aguascalientes.
- . 1994. *Documento metodológico de la Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de 1992*. Aguascalientes, México.
- . *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de 1994*. Aguascalientes, México.
- . *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de 1992*. Aguascalientes, México.
- . *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de 1989*. Aguascalientes, México.
- . *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de 1984*. Aguascalientes, México.
- y Comisión Económica para América Latina. 1993. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*. Aguascalientes, México.

- Levy, Santiago. 1990. «Poverty Alleviation in Mexico», en *Policy, Research and External Affairs Working Papers*, No. 679. Washington: The World Bank.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely. 1997. «Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America During 1970-1995». OCE Working Paper Series Núm. 358.
- Lustig, Nora. 1992. *Mexico: The Remaking of an Economy*. Brookings Institution.
- , y Ann Mitchell. 1995. «Poverty in Mexico: The Effects of Adjusting Survey Data for Under-Reporting». *Estudios Económicos*, Vol. 10, Núm. 1.
- Macro Asesoría Económica, S.C. 1995. «Realidad económica de México 1995», Cuadro 19.1, p.457. México.
- . 1992. «Macro Perspectivas». Año 5, (abril-junio).
- . 1990. «Realidad económica de México 1991, Cuadro 24.1, p.301. México.
- McLeod, D. y John Welch. 1992. «El libre comercio y el peso». *Economía Mexicana. Nueva Época*, Vol.I, No. 1.
- Mejía, José Antonio y Robert Vos. 1997. «Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory, 1980-1995». INDES Working Paper Series I-4. Banco Interamericano de Desarrollo.
- «Mexico: Changes to Constitution Concerning Land Ownership,» *LDC Debt Report*, (enero 27, 1995).
- Morley, Sam. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oks, Daniel. 1992. «Stabilization and Growth Recovery in Mexico: Lessons and Dilemmas,» Latin America and the Caribbean Regional Office. The World Bank.
- , y Sweder van Wijnbergen. 1992. «Mexico After the Debt Crisis: Is Growth Sustainable?» *Journal of Development Economics* 47(1) - junio.
- Organización de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. 1995. «Actividades operativas para el desarrollo. Cooperación técnica entre los países en desarrollo: Situación de la cooperación Sur-Sur». ONU: Homepage.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 1992. *Commodity Review and Outlook 1991-1992*. Roma.
- . 1994. *Commodity Review and Outlook 1993-1994*. Roma.
- Pánuco, Humberto, y Miguel Székely. 1992. «Income Distribution and Poverty in Mexico», capítulo 8 en *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, editado por Victor Bulmer-Thomas. Macmillan.

- Psacharopoulos, George, et al. 1993. *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. World Bank. Latin America and the Caribbean Technical Department, Report No. 27.
- Ravallion and Huppi. 1991. «Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During an Adjustment Period». *World Bank Economic Review*, 5.
- Reventa, Ana. 1995. «Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing». Banco Mundial. Mimeo.
- Ros, Jaime. 1994. «Mercados financieros y flujos de capital en México» en Ocampo, José A. (ed.). *Los capitales externos en la economías latinoamericanas*. Bogotá: Fedesarrollo y BID.
- Shorrocks, Anthony. 1983. «Ranking Income Distributions,» *Econometrica* 50, pp. 3-17.
- Székely, Miguel. Forthcoming 1998. *The Economics of Poverty, Inequality, and Wealth Accumulation in Mexico*. London: Macmillan.
- . 1997. «Explaining Changes in Poverty: Some Methodology and Its Application to Mexico». Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1995. «Poverty in Mexico During Adjustment,» *The Review of Income and Wealth*, Series 41, No. 3, pp. 331-348.
- Spilimbergo A, L. Londoño y Miguel Székely. 1997. «Income Distribution, Factor Endowments and Trade Openness». Working Paper No. 358, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- United Nations Children's Fund. *State of the World's Children 1996*.
- . *State of the World's Children 1992*.
- Van Wijnbergen, Sweder. 1991. «Debt Relief and Economic Growth in Mexico». *World Bank Economic Review*, 5, no. 3.
- Watling, John. 1991. «Opposition to Ejido Reforms Continues Despite Congressional Approval». *El Financiero Internacional*, diciembre 16.
- World Bank. 1996. «Mexico. Rural Poverty». Reporte No. 15058-ME. Septiembre 30.
- . 1995. World Developing Report. Washington, D.C.
- . 1996. «Mexico: Poverty Reduction. The Unfinished Agenda». Reporte No.15692 ME, diciembre 9.
- Zedillo, Ernesto. 1995. *Primer informe de gobierno*. México, 1 de septiembre.

APÉNDICE

CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS

Las fuentes de nuestras estimaciones son las Encuestas Nacionales de Ingreso-Gasto de Hogares de México de 1984, 89, 92 y 94, que fueron recopiladas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

(INEGI). Las encuestas utilizan muestras estratificadas y cuentan con una cobertura nacional que se divide en nueve regiones geográficas representativas. Las encuestas incluyen información sobre todas las fuentes de ingresos; fueron llevadas a cabo durante el período de septiembre a noviembre de cada año correspondiente, y todas utilizan las mismas técnicas de muestreo, así como los mismos cuestionarios. El tamaño de las muestras es de 4.595, 11.531, 10.530 y 12.815 observaciones para 1984, 1989, 1992 y 1994, respectivamente. Como lo indica INEGI (1994), de todas las encuestas de hogares disponibles para México, éstas son las únicas estrictamente comparables. Las medidas del ingreso total y del consumo total incluyen el llamado autoconsumo y la renta imputada para viviendas ocupadas por sus dueños.

Aunque en principio las encuestas son comparables a través del tiempo, ciertas tendencias observadas en los datos del ingreso y consumo registrados crean dudas sobre este supuesto. El Cuadro A.1 presenta los cambios a través del tiempo del ingreso y el consumo privado per cápita de las encuestas comparado con las Cuentas Nacionales. Quizás el hecho más preocupante sea que entre 1984 y 1989 el ingreso (PIB) y el consumo privado per cápita bajaron de acuerdo a las Cuentas Nacionales y subieron de acuerdo a las encuestas. Dado el comportamiento de otros indicadores, como por ejemplo los salarios, los ingresos y precios del sector agrícola, es poco probable que las encuestas reflejen las tendencias mejor que las Cuentas Nacionales. Nuestra conjetura es que la subdeclaración del ingreso y del consumo fue mayor en 1984 que en 1989. Por ello hemos optado por «corregir» las variables de ingreso y consumo de las encuestas para hacerlas compatibles con las Cuentas Nacionales.

Tratar el tema de la subdeclaración es uno de los desafíos más difíciles en lo que se refiere a la estimación de la pobreza y desigualdad no sólo en México, sino también en otros países latinoamericanos. Aunque idealmente se deberían utilizar resultados directos de las encuestas, siguiendo este método a menudo se obtienen resultados de baja credibilidad. El problema es que corregir los datos por subdeclaración –a menos que la fuente del conflicto sea claramente identificada– es un ejercicio inevitablemente arbitrario. Prácticamente todas las estimaciones existentes sobre pobreza en la región contienen supuestos arbitrarios⁴⁶ y algunas veces ni siquiera se le esclarece al lector cuáles son dichos supuestos.

46. Los cambios entre 1984 y 1989 han sido examinados en cierto detalle por Miguel Székely (1995 y 1998). El autor muestra que cuando los ingresos originales son utilizados para hacer los cálculos, la pobreza parece disminuir entre los dos años en cuestión, pero esta conclusión no se

Cuando la fuente de la subdeclaración no puede ser identificada, un método frecuentemente utilizado es el de comparar subcategorías de datos de las encuestas con las subcategorías equivalentes en las Cuentas Nacionales –u otras fuentes– e imputar la diferencia a las variables correspondientes a la encuesta. El Cuadro A.2 muestra la discrepancia que existe entre los datos de las encuestas y los datos de las Cuentas Nacionales para el ingreso total (PIB) per cápita y para el ingreso total (PIB) per cápita por sector. Como se puede observar, las diferencias son grandes y considerablemente heterogéneas. Otra posibilidad es desagregar el ingreso entre los componentes salariales y no salariales. Aunque no se ilustra en este trabajo en particular, la diferencia es también grande y heterogénea.

Ya que es imposible determinar cuál procedimiento es mejor, hemos decidido utilizar diferentes métodos y «probar» el grado de sensibilidad de los resultados. En particular, fueron utilizadas cinco estrategias para ajustar los datos de encuestas al problema de la subdeclaración:

1) ajuste proporcional, utilizando ingreso total; 2) ajuste proporcional por ingreso total por sector productivo; 3) ajuste proporcional por ingreso salarial y no-salarial; 4) ajuste proporcional por sector productivo y por ingreso salarial y no-salarial; y 5) ajuste proporcional utilizando el consumo privado total.

En el Cuadro A.3 demostramos la proporción de población pobre para la línea de pobreza moderada utilizando el ingreso y consumo originales, y los cinco métodos de ajuste ya mencionados. La línea de pobreza moderada utilizada en este cuadro proviene del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México y se presenta en el Cuadro 5 del texto. Podemos observar que los datos de ingreso y consumo originales producen índices de pobreza dos (o más) veces mayor que los datos ajustados. Aún peor, los cambios a través del tiempo pueden resultar distintos también: los índices calculados con los datos originales de ingreso y consumo privado indican una baja en los niveles de pobreza entre 1984 y 1989, mientras que los datos ajustados muestran un aumento. Este resultado contradice toda la información que tenemos sobre los niveles de vida durante este período, cuando México se encontraba en medio del proceso de ajuste estructural. Este hecho nos lleva a basar nuestro análisis en los datos ajustados.

Así mismo, en el Cuadro A.3 podemos observar que la pobreza varía dependiendo del método de ajuste. Sin embargo, la dirección de cambio de

puede aplicar a todas las líneas de pobreza. En las líneas de pobreza bajas, la pobreza parece crecer a pesar que el ingreso per cápita creció aproximadamente un 20%. Lustig y Mitchell (1995), muestran que cuando los ingresos son nivelados al PIB per cápita en las Cuentas Nacionales, la pobreza en 1989 es claramente mayor que en 1984 para varias líneas de pobreza.

la pobreza moderada es prácticamente igual, sin importar el procedimiento empleado. Entre 1984 y 1989, la pobreza moderada creció, mientras que entre 1989 y 1994 no mostró cambio significativo alguno. Para propósitos de nuestro análisis, hemos decidido emplear los resultados obtenidos ajustando el ingreso por sector, ya que nuestro supuesto es que utilizando los componentes desagregados como totales de control incorporamos el elemento que los errores no-muestrales tienden a ser diferentes a través de los sectores. En todo caso, nuestras principales conclusiones se mantienen independientemente del método de ajuste.

Cuadro A.1. Comparación de datos: Encuestas y Cuentas Nacionales (CN)

	1984-1989		1989-1992		1992-1994	
	CN	Encuestas	CN	Encuestas	CN	Encuestas
Consumo Privado	-6.5	21.4	5.1	14.5	-0.4	2.9
Ingreso Total (PIB)	-5.5	26.5	4.9	15.3	0.4	5.2
Ingreso Salarial	-15.2	25.0	11.6	13.2	13.0	14.5
Ingreso No Salarial	-1.6	27.9	2.6	17.1	-4.4	-2.6

*Tasas de crecimiento per cápita

** Fuentes: Banco de México (1996), y ENIGH, 1984, 1989, 1992, 1994.

Cuadro A. 2. Comparación de datos: Encuestas y Cuentas Nacionales (por sector)

Año	Diferencial Total (%)	Agricultura	Sector Minero	Industria Manufacturera	Construcción	Electricidad		Comercio Restaurantes Hoteles	Transporte Comunicaciones	
						Gas	Agua		Comuni-	Servicios
1984	3.0	1.1	13.3	3.5	2.0	1.3	4.7	3.0	2.4	2.4
1989	2.2	1.1	3.1	3.4	1.0	3.1	3.4	2.8	1.7	1.7
1992	2.0	1.0	4.2	2.3	1.2	3.5	2.9	3.6	1.7	1.7
1994	1.9	1.1	4.5	2.5	1.3	4.3	2.7	3.1	1.4	1.4

*(PIB cuentas nacionales/Ingreso total de las encuestas).

Fuente: Cálculos propios con datos de ENIGH 1984, 1984-1992 y 1994.

Cuadro A.3. Incidencia de la pobreza moderada (% de la población)

Indicador de Bienestar	Año			
	1984	1989	1992	1994
Ingreso original reportado	58.3	56.1	55.9	54.9
Ingreso con ajuste proporcional	13.8	20.5	21.5	22.4
Ingreso con ajuste por sector	28.5	32.5	31.3	31.8
Ingreso con ajuste salarial	15.6	25.1	23.8	24.4
Ingreso con ajuste p/sector salarial y no salarial	29.2	34.0	32.1	32.2
Consumo original reportado	60.4	59.2	57.9	57.4
Consumo con ajuste proporcional	29.5	36.5	36.4	37.0

Fuente: Cálculos de los autores, encuestas ENIGH 1984, 1989, 1992 y 1994.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1. Principales Indicadores Económicos 1983-1996
(Cambio porcentual anual, a menos que se especifique otra cosa)

	1983-88	1989-94	1995	1996
Producto e Ingreso				
Producto interno bruto (a)	0.2	3.9	-6.9	5.1
Producto interno «per cápita (a, b)»	-2.1	1.1	-8.6	2.9
Inflación				
Precios del consumidor (c)				
Promedio anual	91.1	16.7	35.0	34.4
Consumo privado (d)	0.0	4.2	-12.9	...
Salarios reales	-7.7	...	...	...
Salarios industriales (e)	...	3.9	...	...
Remuneración media en el sector manufacturero (f)	-7.3	3.6	-12.5	-10.9
Balanza en cuenta corriente como % del PIB (g)	1.0	-6.4	-0.6	-0.7
Déficit fiscal (% PIB) (h)	-1.9	0.5	-0.9	0.1

... No disponible.

(a) PIB. Fuente: Banco de México, «The Mexican Economy 1996,» Table 7, p. 266 (México, 1996).

(b) Población. Fuente: Se calculan de datos de Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México.

(c) Precios del consumidor. Fuente: Las cifras de 1980 hasta 1984 provienen de Banco de México, «Indicadores Económicos» Se calculan de Banco de México, «The Mexican Economy 1996,» Table 24, p. 286. Las cifras de 1989 hasta 1996 provienen de Banco de México website, «Índices de Precios y Salarios.» Resumen, p. f (México, Feb. 1992). Las cifras de 1985 hasta 1988 (www/banxico.org.mx/public_html/inveco/infecon/cuadros/cra4/html).

(d) Consumo privado. Fuente: Las figuras de 1981 hasta 1985 provienen de Macro Asesoría Económica, «Realidad Económica de México 1991,» Cuadro 19.1, p. 457 (México, 1990); de 1986 hasta 1988, provienen de Macro Asesoría Económica, «Realidad Económica de México 1995, Cuadro 24.1, p. 301 (México, 1995); y de 1989 hasta 1995, de Banco de México, «The Mexican Economy 1995,» Table 6, p. 265 (México, 1996).

(e) Salario industrial. Fuente: para la serie de 1981 hasta 1989, «Compendio de Indicadores de Empleo y Salarios» (México: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 1991); para la serie de 1986 hasta 1993, Macro Asesoría Económica, «Realidad Económica de México 1995» Tabla 21.1, p. 279.»

(f) Remuneración media en el sector manufacturero. Para la serie de 1981 hasta 1991: Las cifras nominales de 1981 hasta 1990 provienen de Banco de México, «Indicadores Economicos,» Tabla III-25, p.III-39 (Feb. 1992). El dato para 1991 es de Macro Asesoría Económica, S.C., «Macro Perspectivas, abril-junio 1992, Año 5, p. 26. Para la serie de 1989-93, las cifras provienen de INEGI (1996) «Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1995,» Tomo I, cuadro 89, p. 182. Las cifras de 1994 hasta 1996 provienen de Grupo de Economistas y Asociados, «Macro Update,» agosto 1996, Table 9, p. 35, y «Macro Update,» agosto 1997, Tabla 9, p.35 usando datos de INEGI.»

(g) Base de datos económicos y sociales (ESDB) del Banco Interamericano de Desarrollo.

(h) Fuente: de 1981 hasta 1992, las cifras provienen de Banco de México, «The Mexican Economy 1996,» table 31, p. 294 (México, 1996); de 1993 a 1996, Banco de México, «The Mexican Economy 1997,» Table 1 (website: www.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t01.html).

La balanza económica es la diferencia entre ingresos y gastos del sector público no financiero.

Cuadro 2. México: Indicadores de Bienestar Social, 1940-1994

	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1994
Educación							
Tasa de analfabetismo (a)	53.9	43.4	34.6	24.7	16.6	12.4	9.7
Grado promedio de escolaridad (b)	1.7	2.1	2.8	3.7	5.4	6.3	6.6
Salud							
Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos (c)	159.5	126.6	94.5	79.0	53.0	36.6	31.4
Esperanza de vida al nacer (d)	41.5	49.7	58.9	62.1	68.1	70.0	71.0

(a) La tasa de analfabetismo se refiere al porcentaje de la población de 15 años y más. Fuentes: para 1940 hasta 1980, Samaniego, 1986, Tabla 11; para 1990 y 1994, Ernesto Zedillo, «Primer Informe de Gobierno - Anexo», p. 182. (México, 1 de septiembre de 1995).»

(b) Número de años de la población de 15 años y más. Fuentes: para 1940 hasta 1980, Samaniego, 1986, Tabla 11; para 1990 y 1994, Ernesto Zedillo, «Primer Informe de Gobierno - Anexo», p. 184. México, 1 de septiembre de 1995).

(c) Fuente: Consejo de Población (CONAPO) de México Database (México D.F.).

(d) Fuentes: Fuentes: para 1940 hasta 1980, Samaniego, 1986, Tabla 11; la cifra de 1990 proviene de UNICEF, «The State of the World's Children, 1992», y la de 1994 de UNICEF, «The State of the World's Children, 1996».

Cuadro 3. Salarios Reales y Desempleo, 1989-1996

(Tasas de crecimiento, a menos que se especifique otra cosa)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	Average 1989-1994
Salarios										
Salario mínimo real (a)	-6.5	-9.2	-4.4	-4.7	-1.5	0.0	-12.3	-8.3		-4.4
Salario real en « manufacturas (b)	9.1	2.8	6.6	8.9	7.2	3.7	-13.5	-11.1		6.4
Remuneración promedio real (c)	6.0	1.5	6.2	7.6	6.9	4.3	-13.2			5.4
Remuneración promedio real en manufacturas (d)	8.4	-0.3	3.3	5.3	1.2	4.2	-12.5	-10.9		3.6
Desempleo abierto (e) (anual)	3.0	2.8	2.6	2.8	3.4	3.7	6.3	5.5		3.0
(trimestral)										
I	3.2	2.5	2.7	2.9	3.5	3.7	5.1	6.2		3.1
II	3.0	2.8	2.3	2.8	3.2	3.6	6.3	5.6		2.9
III	3.3	3.1	2.9	2.9	3.7	3.9	7.4	5.5		3.3
IV	2.5	2.6	2.6	2.7	3.3	3.6	6.1	4.7		2.9

* No Disponible

(a) Salario mínimo real. Fuente: Banco de México website, «The Mexican Economy 1997», Cuadro 20. Bajado: 9/10/97. (Website: www.banxico.org.mx/public_html/doyal/mexecon97/t20.html).

(b) Salario real en manufacturas. Fuente: Banco de México website, «The Mexican Economy 1997», Cuadro 20. Bajado: 9/10/97. (Website: www.banxico.org.mx/public_html/doyal/mexecon97/t20.html).

(c) Remuneración promedio real. Fuente: INEGI (1996) «Sistema de Cuentas Nacionales de México: «Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1995», Tomo I, cuadro 89, p. 182.

(d) Remuneración promedio real en manufacturas. Fuente: INEGI (1996) «Sistema de Cuentas «Nacionales de México: Cuentas de Bienes y Servicios 1988-1995», Tomo I, cuadro 89, p. 182. ara 1994 a 1996, Grupo de Economistas y Asociados, «Macro Update», agosto 1996, Cuadro 9, p.35, y «Macro Update», agosto 1997, Cuadro 9, basado en datos del INEGI.

(e) Desempleo abierto. Los datos reportados están basados en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Incluye a todas las personas mayores de 12 años que (a) trabajaron al menos una hora«la semana anterior a la encuesta, (b) hicieron algún trabajo como trabajador familiar o no familiar«no remunerado, (c) estuvieron temporalmente ausentes del trabajo debido a enfermedad, «permiso, etc., (d) no trabajaron o recibieron pago alguno pero esperaban empezar un nuevo empleo el mes siguiente.

Fuente: para los datos anuales de 1989-1995, Enrique Rafael Dávila Capelleja, «Evolution and Reform of the Mexican Labor Market», en Sebastian Edwards and Nora Lustig, eds., Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility (Brookings, 1997). Table 1. Dato anual para 1996 de Macro Asesoría Económica, «Macro Update», Year 10, No. 5 (agosto de 1997), p.4.

Cuadro 4. Coeficiente de Gini: total y por fuente de ingreso

Línea	1984	1989	1992	1994
Ingreso Total	0.47	0.53	0.53	0.54
Salarios*	0.44	0.46	0.49	0.53
Rentas empresariales y de propiedad	0.57	0.72	0.67	0.57
Rentas de agricultura	0.35	0.30	0.34	0.30
Renta imputada	0.53	0.56	0.47	0.48

Fuente: Cálculos de los autores. No todas las fuentes de ingreso están reportadas.

* Los salarios incluyen ingreso proveniente de empleo propio y de algunas actividades de servicios.

Cuadro 5. Líneas de pobreza INEGI
(Pesos trimestrales/Dólares per cápita)

Línea	Unidades	1984	1989	1992	1994
Urbana extrema		4,969	86,400	167,955	198,287
Rural extrema	Pesos	4,233	68,810	124,751	147,280
Urbana moderada	corrientes	9,938	172,800	335,910	396,573
Rural moderada		7,408	120,418	218,314	257,740
Urbana extrema	Dólares	24	32	53	50
Rural extrema	corrientes	20	26	39	37
Urbana moderada	(US)	47	64	106	99
Rural moderada		35	45	69	64

Fuente: INEGI (1993).

Cuadro 6. Incidencia de pobreza: total y para grupos seleccionados

Subgrupo	1984		1989		1992		1994	
	H	POP(%)*	H	POP(%)*	H	POP(%)*	H	POP(%)*
Pobreza total moderada	28.5		32.6		31.3		31.8	
Pobreza total extrema	13.9	100.0	17.1	100.00	16.1	100.00	15.5	100.00
Trabajadores rurales	37.9	86.2	48.7	71.0	53.0	75.8	51.0	73.1
Sector primario	37.5	96.8	46.1	82.6	51.7	84.8	50.0	86.2
Región sur	16.7	7.6	25.1	12.5	19.8	11.9	29.0	19.1
Región sureste	15.6	6.7	34.0	24.3	47.4	33.6	37.2	22.5

Fuente: Cálculos de los autores, encuestas ENIGH.

Porcentaje que el grupo representa del total de los pobres extremos.

Cuadro 7. Descomposición de cambios de pobreza extrema entre 1989 y 1994 (en %)

Subgrupo	Efecto del cambio de población	Efecto de la pobreza (%)*	Residual (%)	Contribución total %
Trabajadores rurales	-7.7	3.3	-0.4	-4.8
Sector primario	-10.5	7.0	-0.9	-4.4
Región sur	2.5	1.9	0.4	4.8
Región sureste	-5.7	2.3	-0.5	-3.9

Fuente: Cálculos de los autores, encuestas ENIGH.

Contribución al cambio en pobreza agregada.

Cuadro 8. Ingresos salariales y no salariales
(Sector agrícola y no agrícola)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sector agrícola						
Ingreso salarial	-4.2%	-8.8%	-0.1%	-2.8%	0.1%	0.1%
Ingreso no salarial	10.9%	11.2%	0.3%	-10.0%	-4.5%	-4.4%
Sector no agrícola						
Ingreso salarial	9.8%	7.1%	9.8%	9.8%	7.7%	7.7%
Ingreso no salarial	9.9%	5.4%	2.3%	0.0%	-0.3%	5.7%
Tasa de cambio real	83.6	83.2	91.2	96.9	103.2	97.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), «Sistema de Cuentas Nacionales de México: 1988-1995, Tomo I (México 1996), Cuadro 3, pp. 40-41, Cuadro 65, p.132 y Cuadro 77, p.156. Las tasas de cambio se calcularon en base al IPC del Banco de México, «The Mexican Economy 1996» (México 1996), Cuadro 24, p.286.

Cuadro 9. Proyecciones del Nivel de Pobreza en México
(Proporción de Pobres)

Año	Pobreza Extrema		Pobreza Moderada	
	Crecimiento Observado	Crecimiento Proyectado	Crecimiento Observado	Crecimiento Proyectado
1994	15.49		31.78	
1995*	18.95		35.53	
1996*	18.11		34.35	
1997*	17.51		33.48	
1998**		16.91		32.63
1999**		16.33		31.80
2000**		15.74		30.96
2005**		12.92		26.95
2010**		10.21		23.19
2015**		7.40		19.57
2020**		3.70		15.79
2025**		2.57		12.60
2030**		1.01		9.19
2035**				6.22
2040**				3.63
2045**				1.96

* Calculado con datos reales tomados de BID (1997)

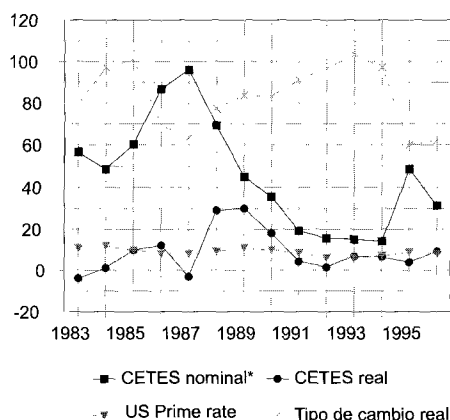
** Calculado en base a PIB proyectado, aplicando una tasa de crecimiento del 5% en términos reales.

Figura 1. México. Tres etapas de la evolución económica (1983-1995)

	PIB/CAP	Salarios reales	Tipo de cambio	Reforma estructural	Gasto social
1983-1988 Crisis de la deuda	↓	↓	Subvaluado	- Liberalización comercial	↓
1989-1992 Recuperación incipiente	↑	↑	Tiende a apreciarse	- Reforma agrícola - Liberalización financiera - Privatización	↑
1992-1994 Enfriamiento	↓	↑	Apreciado		↑
1995 Tequilazo	↓	↓	Subvaluado		

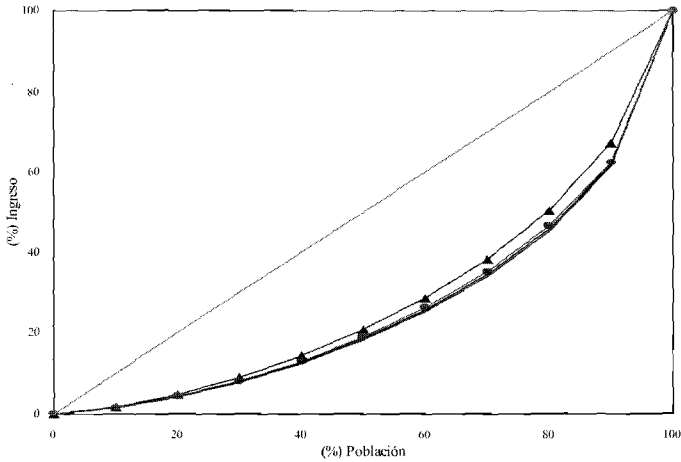
Fuente: Lustig (1992).

Gráfico 1. Tasas de interés y tipo de cambio real



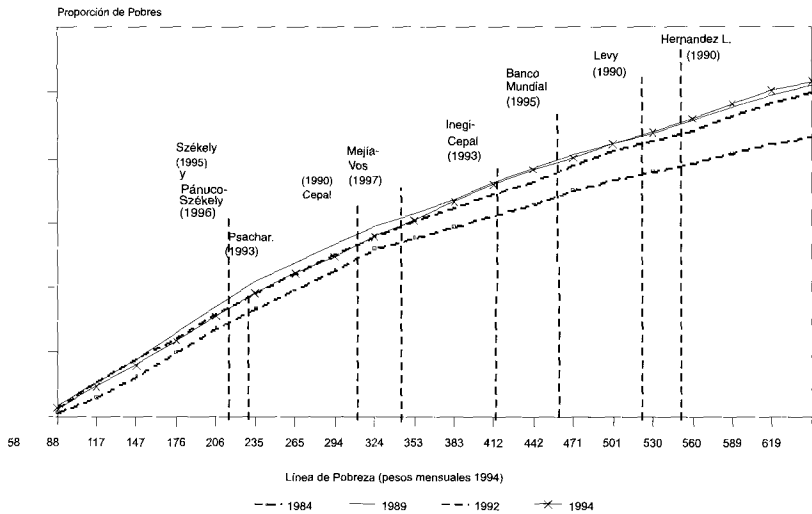
Fuente: Tasas de interés: 1981 a 1989, Centro de Análisis de Investigación Económica, «The Mexican Economy: A Monthly Report», Table 1. P. 10, June 1991, Vol. IX, No. 4. De 1990 a 1996, CEDEAL, «Situación Latinoamericana», no. 32, segundo trimestre 97, Cuadro 6, p. 147 (Madrid, 1996). US Prime rate. Fuente: US Federal Reserve Board. Bajado de su website (7/15/97) (dirección: www.bog.frb.fed.us/releases/h15/data/a/prime.txt). Índice del tipo de cambio real (1980=100). Fuente: Banco de Mexico website, «The Mexican Economy», Cuadro 32. Bajado: 14/10/97 (www.banxico.org.mx/public_html/doyai/mexecon97/t32.html).

Gráfico 2. Curvas de Lorenz para México



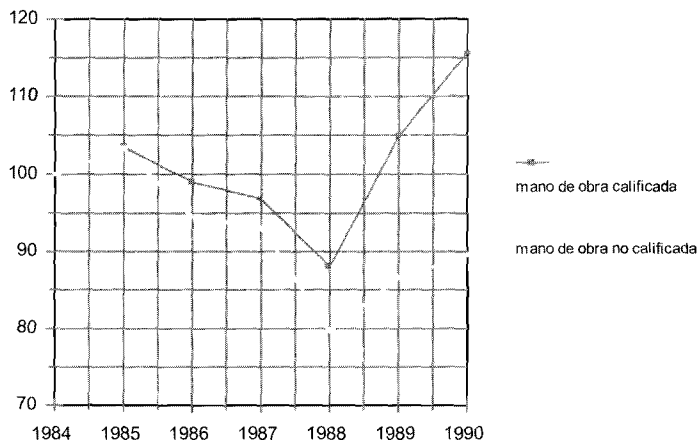
Fuente: Cálculos propios, encuestas ENIGH 1984, 1989, 1992 y 1994.

Gráfico 3. La pobreza en México para un rango de líneas



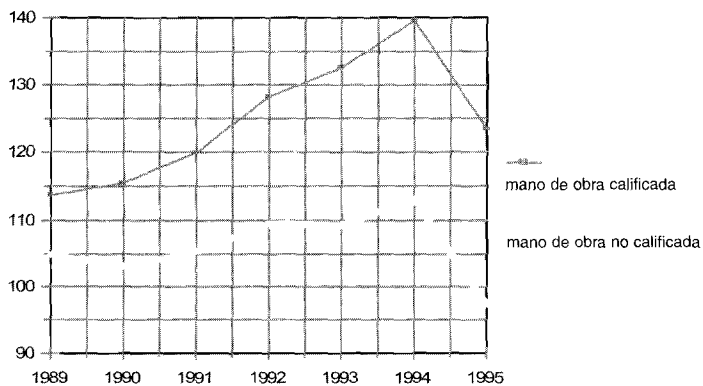
Ingreso per cápita ajustado a Cuentas Nacionales (Ajuste = 2)

Gráfico 4.a. Ingresos salariales y no salariales



Fuente: Hanson and Harrison (1995).
Índice: 1984=100.

Gráfico 4.b. Ingresos salariales y no salariales



Fuente: INEGI (1996) y Banco de México (1995).
Índice: 1988=100.

15. Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en el caso de Nicaragua

Mario J. Arana y Juan F. Rocha

INTRODUCCIÓN

Nicaragua a partir de 1980 confronta cambios en su estructura productiva pendulares, que por su magnitud y rapidez, significaron dislocaciones sociales de envergadura en la medida que estos procesos implican transferencias de recursos tanto físicos como humanos de un sector a otro. En la primera parte de los ochenta se experimenta un colapso relativo del sector agropecuario. Desde la segunda parte de los ochenta y especialmente en los noventa, en términos relativos le toca contraerse de forma abrupta al sector público y al sector industrial.

La política económica en general, y la naturaleza expansiva que acompañó estos cambios en los ochenta, conllevó inflación e hiperinflación hasta 1991, lo que a su vez produjo contracción especialmente de la inversión privada, y estancamiento o reducción del crecimiento económico a lo largo de la mayor parte de los ochenta y la primera mitad de los noventa. En términos de crecimiento económico, las secuelas del desajuste se extienden hasta 1994 cuando el país inicia una nueva etapa de reactivación. Los desajustes macroeconómicos sin embargo, en términos de desequilibrios internos y externos, habrían de prolongarse todavía más tiempo.

Los desequilibrios y distorsiones económicas generadas durante los ochenta, lo mismo que la naturaleza de la crisis política que en ese momento se vivió, condicionaron las opciones de políticas, tanto como la evolución económica posterior del país. Nicaragua afronta durante la primera parte de los noventa, las características de un país en una fase de pos-estabilización, acabando de pasar por un período de hiperinflación y atravesando por un

Las opiniones presentadas en este trabajo son estrictamente la de los autores y no reflejan los puntos de vista de institución alguna con que los autores estén vinculados. El trabajo contó con la valiosa asistencia investigativa de Mignone Vega y Edwin Saballos, y los comentarios de Lance Taylor, Samuel Morley y los participantes de los Seminarios Internacionales sobre «Políticas Macroeconómicas y Pobreza» (3-5 junio y octubre 30 - 2 de noviembre de 1997).

programa de ajuste estructural. Bajos niveles de inversión, altas tasas de interés y márgenes financieros elevados, una moneda sobrevaluada, dolarización de la economía, y estancamiento económico, fueron las características compartidas con otros países que afrontaron circunstancias similares a las de Nicaragua ¹, antes de que los agentes económicos recuperaran la confianza en la sostenibilidad de las políticas económicas que revirtieran estas tendencias ².

La pobreza, que es el objeto de este estudio, mediante la comparación de dos bases de datos de cobertura nacional, la «Encuesta Socio Demográfica de 1985», y la «Encuesta de Nivel de Vida de 1993», aumentó tendencialmente en magnitud y en severidad entre 1985 y 1993, a lo largo de este largo período de inestabilidad económica y política en el país, siendo la inestabilidad misma y los cambios abruptos en la estructura productiva, parte de las causas fundamentales del deterioro de las condiciones del nivel de vida de los nicaraguenses.

Este estudio explora los vínculos de la pobreza con la macroeconomía, su concentración sectorial, y los factores a los que la pobreza está asociada. Igualmente, se analiza el origen del crecimiento de la pobreza entre 1985 y 1993, la distribución del ingreso en el período, y se explora la política y el gasto social, lo mismo que sus indicadores de resultados.

La pobreza según las encuestas, está centrada fundamentalmente en el sector rural. Para 1993, según la línea de pobreza establecida de US\$ 60 dólares mensuales por jefe de hogares que utiliza el estudio, el 88% de la población del sector rural es pobre. En el período bajo análisis, la pobreza pasa de estar concentrada en los departamentos del occidente del país, a las áreas de alto conflicto bélico, el norte, centro y Nueva Segovia para 1993. Si bien entre 1985 y 1993 según estas bases de datos la pobreza aumentó en general de 42.8% a 68.3%, el aumento más rápido se dio en el sector urbano, y por lugar de residencia en particular en Managua.

La contracción económica en general, ocasionó un aumento en el desempleo abierto a niveles sin precedentes a lo largo de los ochenta y especialmente noventa, alcanzando el 21% de la población económicamente activa en 1993 en su punto más alto. El problema aún más importante sin

1. Para un estudio sobre procesos de estabilización reciente favor ver: Bruno, Michael; Stanly Fischer, Elhanan Helpman y Nissan Liviatan, eds., *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath* (Cambridge, MA: MIT Press, 1992).

2. Sobre nuevas teorías de crecimiento después del ajuste favor ver: Serven, Luis y Andrés Solimano, eds., *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation* (Washington, D.C.: World Bank, 1993).

embargo que el desempleo abierto en el caso de Nicaragua, es el subempleo que ha tendido a afectar a más del 50% de la población económicamente activa en los noventas.

Un hallazgo contraintuitivo del estudio es que el control de la inflación a partir de 1991 no parece haber tenido necesariamente una incidencia determinante a nivel de reducción de los indicadores de pobreza. La evidencia de las bases de datos bajo análisis, lo mismo que estudios de pobreza urbana desarrollados en los noventa, indican que la pobreza continuó aumentando aún después de haber controlado la inflación. Dos hipótesis surgen en este sentido. Por un lado, el impacto negativo de la contracción económica parece mayor que los beneficios reales obtenidos por sectores que dependían de ingresos fijos. Por otro lado, esto es posible dada la alta informalidad (70% en 1993) de la estructura del mercado laboral nicaraguense, donde el peso del sector asalariado y de sectores que derivan rentas fijas es minoritario, y más bien lo que predomina son rentas indexadas. La incidencia más importante del control de la inflación parecería estar por tanto, a nivel de la reactivación de la inversión privada que eventualmente se logra, y en la generación de empleo productivo, más que en la recomposición de la distribución de rentas.

Si bien por otro lado, con el crecimiento económico que se inicia a partir de 1994, los indicadores de empleo, y de condiciones de nivel de vida empiezan a mejorar, los rezagos son grandes y requieren de políticas acertadas. El crecimiento por sí solo no es suficiente sin embargo, especialmente cuando los datos revelan un proceso de concentración del ingreso entre los dos períodos bastante preocupante.

Nicaragua se beneficiaría enormemente de una estrategia de desarrollo que privilegie el sector rural. De tres modelos de crecimiento que se discuten en la literatura sobre crecimiento, pobreza y equidad, el modelo de «agrandamiento del sector moderno», el de «enriquecimiento del sector moderno» y el modelo de «enriquecimiento del sector rural». De todos estos, el último es el único que sin ambigüedad es pro-pobre, especialmente en los casos donde la pobreza se concentra en el sector rural.

Sin embargo, se deben también fortalecer las acciones de cara a la pobreza urbana, especialmente priorizando el apoyo a la pequeña y mediana empresa y la generación de empleo mediante la promoción de zonas francas, que si bien están entre las prioridades del actual gobierno, aparecen en la práctica en la agenda con menor relevancia que el sector agropecuario y rural.

La fase del ajuste económico en la que Nicaragua se encuentra, es más compleja y demanda además de la restauración de los macroequilibrios

como base del desarrollo de la inversión, políticas sectoriales, meso y microeconómicas acertadas, que cuenten con una lógica que favorezca especialmente la disminución de la incidencia de la pobreza en el país. En el lado económico, por ejemplo, los incentivos, políticas y estrategias de inversión, deben de estructurarse de tal forma que el crecimiento económico se sustente primordialmente en un uso intensivo de mano de obra que genere empleo, y no tanto en uso de bienes de capital.

Con relación al sector social, si bien los indicadores de gastos muestran un aumento de la participación del gasto social en el presupuesto total del gobierno a partir del fin de la guerra y la pacificación del país en los noventas, el gasto en términos per capita desciende consistentemente entre 1985 y 1995 a la mitad de su punto pico en 1983.

Los indicadores sociales de resultado no obstante, han permanecido en general o estables o han tendido a la mejoría como resultado de mejoras en eficacia y eficiencia obtenidas a través de la descentralización, incluida la participación de la cooperación internacional a través de organismos no gubernamentales en la oferta de servicios sociales. Persisten sin embargo dos problemas. Los indicadores sociales de resultado todavía tienen rezagos importantes inclusive a nivel centroamericano. Por otro lado, el país tiene aún margen para ganar en eficacia y eficiencia en la medida que por cada córdoba invertido, los logros podrían ser aún mayores. Una opción que requiere perfección dadas las restricciones de recursos, son las políticas de focalización del gasto social básico de forma que produzcan el mayor impacto en los pobres.

En este sentido, el debate internacional sugiere que la reforma social se debe plantear el tema de la pobreza como el problema central a resolver dentro de la política social. Igualmente, en esta discusión la reforma social a su vez, es vista también de una manera más integral y vinculada a la reforma económica y la política de desarrollo por lo menos a nivel conceptual. Así lo social aparece al centro de lograr una mayor competitividad internacional, pero, esta vez, basada en alta productividad y no bajos salarios. Este planteamiento por ejemplo, le ha conferido un papel muy especial a la inversión en capital humano. Se debe reconocer sin embargo, una brecha entre el concepto y la práctica en América Latina e igual en Nicaragua. Esa articulación e integralidad entre lo económico y lo social en la literatura, existe todavía más a nivel de intenciones y planteamientos, que como una práctica corriente y que cuente con la claridad conceptual, y con el marco operativo necesario. Las capacidades institucionales y los sistemas de información requeridos para estos fines con frecuencia constituyen las limitantes fundamentales de alcanzar esta

integralidad. Los gabinetes sociales por lo general, no alcanzan a tener el mismo nivel de preeminencia que alcanzan los gabinetes económicos en América Latina, e igualmente ha tendido a ser la regla en el caso de Nicaragua.

En este sentido es importante reconocer que si bien existe la base de información, metodologías de análisis, y la posibilidad real en el país de poder medir, trazar metas y focalizar acciones lo mismo que evaluar los impactos de las políticas sociales y productivas, que mejoren las posibilidades de focalización de acciones en el campo de la pobreza, hay una inversión pendiente sin embargo, en las capacidades profesionales y la estabilidad de personal técnico y medio, bien remunerado y calificado, que sean capaces de comprometer al país no con políticas de gobierno, sino de con políticas de Estado que trasciendan los períodos presidenciales, para que los impactos en la lucha contra la pobreza alcancen mayor éxito en el futuro.

Las recomendaciones que la problemática de la pobreza sugiere serían la definición clara y el compromiso con una estrategia contra la pobreza en el país, donde priorizar el campo constituye ciertamente una medida en la dirección correcta. Se debe sostener la estabilidad macroeconómica para incentivar la inversión productiva tanto privada como extranjera generadora de empleo, privilegiando el uso intensivo de mano de obra en el esquema de incentivos y las políticas de inversión, mejorar la red de protección a grupos vulnerables, invertir en el capital humano de los pobres, e institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas de lucha contra la pobreza.

La pobreza en Nicaragua, por otro lado, está estrechamente relacionada al área geográfica donde se vive, el acceso al agua potable, el número de miembros en la familia (especialmente si los niños son menores de doce años), el nivel de educación y la ubicación laboral en el sector agropecuario, todo lo cual sugiere con claridad las áreas de políticas que requieren atención, si bien no son siempre priorizadas con pleno conocimiento de causa y efecto.

En el campo social, debe darse un compromiso con una estrategia social de mediano plazo, en donde además de asistencia a grupos vulnerables, se trabaje en reducir los niveles tan altos de fertilidad y de dependencia económica en los hogares, perfeccionar la provisión de servicios básicos en salud y educación, mejorar la eficiencia y equidad en la utilización de los recursos, perfeccionar las políticas de nutrición, y lograr una mayor coordinación y focalización de la cooperación internacional.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MODELO ECONOMICO SOCIAL

Nicaragua presenta una serie de características particulares, que la diferencian de otros países centro tanto como latinoamericanos en la década

de los ochenta y noventa. A diferencia del resto de la región especialmente centroamericana a lo largo de los ochenta, donde la crisis del modelo económico condujo a ajustes estructurales y procesos de apertura y liberalización auspiciados por organismos multilaterales, en el caso de Nicaragua, un ajuste estructural ortodoxo se vio pospuesto básicamente hasta 1991.

Nicaragua en la primera parte de los ochenta, luego de décadas de una política económica sumamente conservadora ³, intentó llevar a cabo un ajuste estructural expansivo en cierta medida de corte Cepalino, que buscaba crecimiento basado en un proceso de expansión del gasto público, especialmente a través de inversiones estatales de índole productivas. El esquema de política económica se sustentaba en un sistema de precios controlados que garantizaba alimentos baratos para la población urbana, y bajos precios para los insumos y bienes de capital importados. La política comercial fue protectora de la industria local, con el fin de sustituir importaciones de bienes de consumo, especialmente en los rubros más importantes como alimentos, textiles, bebidas alcohólicas, no alcohólicas, y tabaco. Las últimas tres categorías eran importante fuentes de ingresos fiscales.

La inversión pública, por otro lado, buscaba transformar la estructura productiva del país basada en actividades agroindustriales orientadas a la exportación, y proyectos energéticos con el objetivo de sustituir importaciones de petróleo. El sustento de esta estrategia sin embargo, no se basaba en la disponibilidad de ahorro interno, sino en ahorro externo lo cual conllevaba una vulnerabilidad importante ⁴.

En el contexto de la confrontación este-oeste para unos, norte-sur para otros, en que se vio envuelta Nicaragua luego de iniciada la revolución de izquierda a partir de 1979 liderada por el gobierno Sandinista, el país pasó a depender de una cooperación creciente del bloque de países socialistas del este europeo, y países nórdicos fundamentalmente.

3. Nicaragua a lo largo de los sesenta y setenta, en materia de política económica se apegó al enfoque monetario de la balanza de pagos de manera estricta, lo cual le compró una estabilidad extraordinaria en su enomía acompañado de un saludable crecimiento económico. La falla del modelo de crecimiento, estuvo en su sostenibilidad política-social. La revolución Sandinista a partir de 1979, se encargó de convertirse en la antítesis del régimen anterior en materia de política económica.

4. Para un análisis en este sentido se puede consultar, Arana, Mario; Richard Sthaler-Sholk; Gerardo Timossi, y Carmen López; "Deuda, Estabilización y Ajuste: La Transformación en Nicaragua, 1979-1986", Cuadernos de Pensamiento Propio, (Managua-CRIES, noviembre, 1987).

Nicaragua, en parte como resultado de presiones del gobierno norteamericano adverso al régimen Sandinista, y en parte por decisión propia, se aísla de esta manera de la influencia de los organismos multilaterales propulsores de programas de ajuste en la región. Sin embargo, la no condicionalidad de políticas económicas que implicaron estas alianzas internacionales, no eximían al gobierno nicaragüense de un apego a una disciplina monetaria financiera, y al sostenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos.

El país sin embargo, por razones en parte de índole política, pero también como consecuencia de decisiones erróneas de política económica, durante la mayor parte del gobierno Sandinista a lo largo de los años ochenta, se caracteriza por desequilibrios macroeconómicos que condujeron al país a tener que afrontar la hiperinflación más prolongada de la historia moderna, y una de las más altas del mundo. La creciente inflación que luego se convirtiera en hiperinflación produjo una serie de distorsiones internas en la economía, en la medida que se combinaba con una política económica fundamentada en controles de los macro precios básicos tales como la tasa de interés, la tasa de cambio, precio del combustible y derivados, de bienes básicos, subsidios y en general un aislamiento deliberado del mercado internacional y de su sistema de precios, que trastoco de forma importante el esquema de incentivos y la estructura de la economía, que al final no resultaron ser siquiera el tipo de transformaciones deseadas por la política del gobierno.

La recomposición de los sectores productivos en los ochenta en este contexto, se basó en instrumentos de planificación estatal y en menor medida en señales de mercado por lo que cualquier análisis macroeconómico de este período no puede darse en términos estrictamente convencionales. Fué hasta a partir de finales de los ochenta y durante los noventa, que cobraron nuevamente relevancia los instrumentos tradicionales de política económica y las señales de precios del mercado.

Estructura del modelo económico

Como consecuencia de este entorno, la estructura económica del país experimenta modificaciones importantes tal y como se muestra en el cuadro sobre la estructura y el crecimiento de la economía, al debilitarse la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) de manera significativa y acelerada, pasando de representar un promedio de 24% entre 1960 y 1980 del total de la economía, a una participación de 18% para 1985. Paradójicamente el sector agropecuario era base fundamental de la economía desde el punto de vista de la generación de exportaciones, empleo, y como base de la industria local.

El sector industrial por otro lado, pasa de representar un promedio de 18% del PIB entre 1970 a 1975, a 29% entre 1980 a 1985, una combinación de políticas proteccionistas, y producto de una alianza política especialmente a partir de 1979, que favorecía al sector con recursos en aras de ganar su confianza como empresarios y como fuente de sostén de producción de bienes de consumo urbanos y empleo. A la vez, se debilita el sector terciario en general que había tendido a mantener una participación histórica de alrededor de 50% de la economía, a 40% para mediados de los ochenta. Esto se explica principalmente por un caída de la participación del sector comercial, aún cuando se produce un aumento en la participación del gobierno.

Se podría decir en este contexto, que mientras América Latina se movía hacia la apertura y la liberalización, y mayor disciplina monetaria financiera, Nicaragua transitaba en sentido inverso a lo largo de los ochenta. Solo que las distorsiones de una combinación de guerra, hiperinflación, y de una política económica de corte estatista, ocasionaron impactos más abruptos que los que se presentaron en otros países.

A partir de la última parte de los ochenta, y especialmente con el cambio de Gobierno hacia la derecha en 1990, el país transita nuevamente hacia una economía de mercado, restablecimiento de equilibrios macroeconómicos, un proceso de liberalización, apertura, y privatización acelerada de empresas estatales. La contracción del gasto público y las estabilización de los precios, que logra efectivamente reducir substancialmente el déficit fiscal, el cambio en la reglas del juego y el movimiento hacia una economía de mercado, aún cuando combinadas con el trastocamiento de la relación de precios relativos, produce al menos ya no un continuo deterioro a como se venía produciendo en la economía, sino un estancamiento del crecimiento, por lo menos hasta 1993. Se da así nuevamente un reacomodamiento productivo, coherente con el nuevo régimen de precios que vuelve a reflejar de forma más transparente y directa las señales de la economía internacional.

Para 1996, después de haber experimentado un crecimiento promedio —con tendencia hacia el aceleramiento— de 3% desde 1994, durante ese período el sector agropecuario gana en importancia. Para 1996 su peso alcanza el 26% del PIB, por encima de su norma histórica. El dinamismo del sector agropecuario fue producto de la relativa estabilidad política y la pacificación del sector rural que se produjo, que hasta entonces había estado sumergido en prácticamente casi diez años de guerra, a la vez que se dieron mejorías en los incentivos a la producción, especialmente precios y libertad de comercialización.

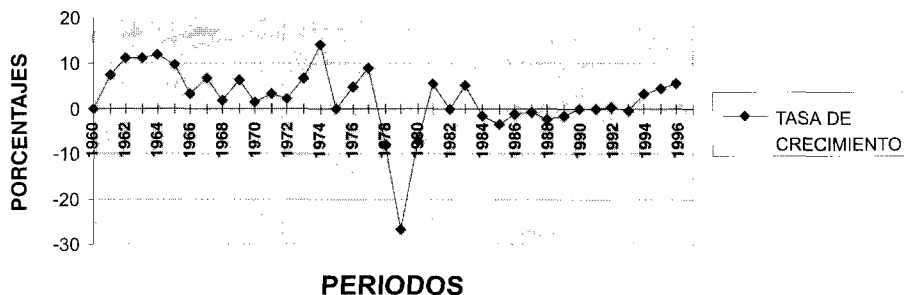
Nicaragua: Estructura sectorial y crecimiento
(Millones de Córdobas Constantes de 1980)

Estructura Sectorial	1960	1975	1980	1985	1990	1993	1996
Producto Interno Bruto	10303	25736	18465	19375	18156	18135	20648
Sector Agropecuario	0.24	0.23	0.25	0.18	0.24	0.24	0.26
Industria Manufacturera	0.14	0.22	0.29	0.29	0.22	0.22	0.21
Comercio y otra actividad Urbana no transable	0.54	0.52	0.52	0.44	0.44	0.52	0.52
Comercio	0.21	0.21	0.21	0.19	0.17	0.18	0.18
Construcción, Transporte y Comunicación	0.07	0.10	0.09	0.09	0.08	0.08	0.05
Electricidad, gas y agua	0.01	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04
Gobierno	0.07	0.05	0.10	0.13	0.13	0.11	0.09
Otros servicios	0.08	0.07	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

A su vez, la industria confrontada a una mayor apertura y en un contexto recesivo producto del ajuste que se inicia en 1991, sucumbe ante su escasa competitividad, especialmente en el campo de los productos químicos y textiles. La participación de la industria se reduce de 29% que era el promedio entre 1975 y 1985, a 21% para 1996. El sector comercial aumenta su nivel de participación con relación a su previa posición histórica, en la medida que una alta disponibilidad de recursos externos y la política de apertura y liberalización genera un aceleramiento del consumo especialmente de bienes importados, también explicado por el consumo postergado de la población de toda la década de los ochentas, especialmente la de mayores niveles de ingreso.

Gráfico 1. Curva de crecimiento de la economía, 1960-1996



Nicaragua: Tasa de crecimiento sectorial
(Millones de Córdoba Constantes de 1980)
(Periodos Seleccionados)

Estructura Sectorial	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-96
Producto Interno Bruto	7	5.2	-5.6	1	-6.4	2.2
Sector Primario	8.4	4.9	-4	1.6	-12.8	4.5
Industria Manufacturera	11.2	5.9	0.3	0.9	-28.3	-0.4
Construcción	12.5	15.3	10.4	4.1	-20.9	0.9
Sector Terciario	6.1	4.7	-8	0.8	15.1	8.5
Comercio	7.1	5.3	-4.2	-1.3	-15.1	2.2
Electricidad, gas y agua	11.6	9.6	3	-0.7	26.1	3.3
Transporte y Comunicación	7.3	5.3	-1.9	-2.3	-16.2	2.1
Gobierno	3.2	6.6	5.8	6.4	-4.2	-4.2
Otros servicios	5.4	4.4	-7.2	-1.5	-19.2	3

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

La contraparte de este proceso de políticas económicas de apertura y liberalización de los noventas en todo caso, se reflejan en el restablecimiento de una estructura productiva, que se vuelve a asemejar mucho nuevamente a la norma histórica, con la excepción del deterioro del sector industrial que pierde en parte su artificialmente alta participación que había logrado en los ochentas.

La distribución del ingreso

El análisis de las bases de datos bajo estudio, indican que a lo largo del período de 1985 a 1993, se sufre un deterioro significativo en la concentración del ingreso de signo contrario a lo deseado. Las encuestas nacionales objeto de presente estudio coinciden en 1985 con un período en que culmina la leve recuperación experimentada en los ochenta luego del cambio de régimen político en el país, y la de 1993 coincide con el punto bajo de esa prolongada crisis económica y de estancamiento que se desarrolla posteriormente a lo largo de esos años.

En este contexto para 1985, los primeros y segundos deciles más bajos tenían el 10% del ingreso, mientras que el decil más alto tenía el 27.1% del ingreso total. Para 1993 sin embargo, los primeros dos deciles apenas alcanzan a tener 1% del ingreso, mientras el decil superior tiene el 51.5% de los ingresos totales.

La diferencia en las magnitudes entre los dos períodos sin embargo, llaman a la cautela especialmente si se consideran las distorsiones de la economía en la década de los ochentas. Por tanto, más que magnitudes, sería prudente darle mayor peso a la tendencia que estas cifras revelan. Encuestas de productores del Ministerio de Agricultura y Ganadería para 1997 no obstante, arrojaban resultados similares en el sector rural a la distribución encontrada por este estudio en 1993, con un 10% de la población en el decil más alto concentrando alrededor del 50% del ingreso.

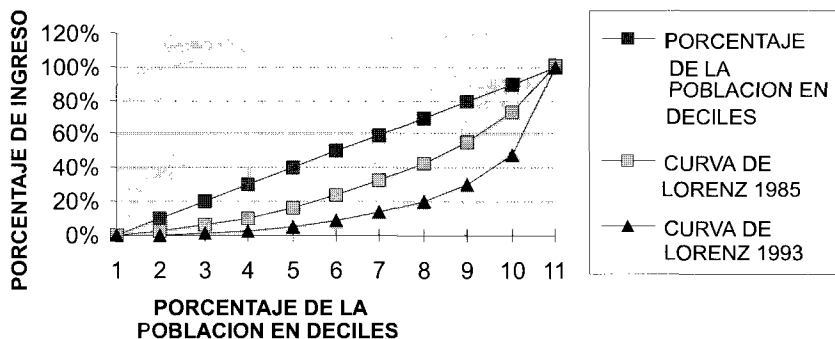
Para el Banco Mundial por otro lado, el coeficiente de Gini para Nicaragua en base a la encuesta de nivel de vida de 1993 (EMNV93) midiendo por el gasto, era de 50.3% lo cual ubicaba la distribución del ingreso a niveles similares que otros países centroamericanos, pero que en todo caso equivalía a un nivel alto de concentración en términos de la norma internacional.

Estructura del ingreso comparado. 1985 - 1993

Decil	Esdenic 85	EMNV 93
	Estructura del ingreso	Estructura del ingreso
Primero	2.38%	0.24%
Segundo	3.58%	0.73%
Tercero	4.47%	1.35%
Cuarto	5.96%	2.42%
Quinto	7.15%	3.63%
Sexto	8.35%	5.08%
Séptimo	10.43%	7.26%
Octavo	12.67%	9.67%
Noveno	17.89%	18.14%
Decieavo	27.11%	51.49%

Fuente: Calculo de los autores en base a la Encuesta Socio - Demográfica Nicaragüense 1985, y Encuesta de Nivel de Vida 1993.

Figura 2. Nicaragua: Curvas de Lorenz 1985 y 1993



Las curvas de Lorenz en el gráfico en todo caso, muestran como la relación entre el porcentaje de la población y el porcentaje del ingreso correspondiente a cada decil para 1993 se aleja de la diagonal, lo cual evidencia la mayor concentración del ingreso o la mayor desigualdad que se produce en este período con relación a 1985⁵. El modelo de distribución de ingreso en el caso de Nicaragua mediante las curvas de Lorenz, mostraría así la tipología de una economía dual en donde el sector moderno se enriquece, lo cual afecta a un número limitado de personas en el sector moderno, mientras el sector de trabajadores y sus niveles de ingreso en el sector tradicional permanecen o constantes o se deterioran⁶.

PERFIL DE LA POBREZA EN NICARAGUA DE 1985 A 1993

Estudios Anteriores

Diversos estudios sobre pobreza en Nicaragua en base a diferentes metodologías que se han hecho a lo largo de los ochenta y noventa, en realidad no permiten comparaciones. Estos estudios muestran de hecho distintos resultados. Hasta la fecha no se había producido ningún estudio que en base a un criterio uniforme comparara la evolución de los niveles de pobreza. Este vacío se viene a solventar preliminarmente con este estudio, que si bien no necesariamente contó con una base de datos que fuera perfectamente comparable⁷, y sus resultados deben ser analizados con cautela, sin embargo, utiliza un línea de pobreza y una metodología común

5. La diagonal refleja una correspondencia donde en cada punto de la diagonal, el porcentaje de ingreso recibido es exactamente igual al porcentaje de los receptores de ingresos, por tanto estos son los puntos de igualdad perfecta. Entre más alejado de la diagonal se está mayor es la desigualdad del ingreso.

6. Para una discusión de este tipología favor ver Fields, Gary; Poverty, Inequality and Development, (Cambridge University Press, 1980), pp. 46-52.

7. Las dos bases de datos utilizadas son la Encuesta Socio-demográfica Nicaragüense (ESDENIC 85), y la Encuesta de Medición de Nivel de Vida (EMNV 93). La primera la realizó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), y la segunda el Banco Mundial. La base original de datos de ESDENIC 85 constaba de un total efectivo de 128,827 individuos distribuidos en 20,925 hogares, ambas indexadas a diferentes factores de expansión. Para efectos de comparación se ha trabajado con una sub-muestra de 61,500 individuos distribuidos en 10,058 hogares. En todo caso, la ESDENIC 85 fue una encuesta con un tamaño de muestra mucho mayor que la EMNV 93 tanto en individuos como hogares. Sin embargo, dadas las diferencias en los métodos de medición de estas dos encuestas (medición de la pobreza por el lado del ingreso vs gasto) será de mucha importancia en el futuro, la encuesta que con el apoyo del Banco Mundial se estará desarrollando sobre los niveles de pobreza en 1998, la cual permitirá una primera base común de comparación en el tiempo en base a gastos.

de comparación en el tiempo basada en la variable ingreso, contando además con dos encuestas de cobertura nacional como muestras ⁸.

En términos de estudios anteriores a 1980 realizados, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1979 ubicaba los niveles de pobreza de Nicaragua en base al método de necesidades básicas insatisfechas en 63.7% de pobres, con un 34.2% de estos en extrema pobreza y 36.3% como no pobres. De esto, 50% de la pobreza era urbana, y 80% rural ⁹. La Secretaría de Planificación y Presupuesto en 1983 concluyó en base al mismo método que la pobreza en el sector urbano afectaba a 48.7% de la población, y a 75.9% del sector rural para un nivel global de pobres similar a lo indicado por CEPAL cuatro años antes de alrededor de 60% ¹⁰.

Porcentaje de Pobres por Debajo de la Línea de Pobreza

Autor	Pobreza Extrema			Pobreza Relativa			Variable	Ajuste por Sub-Declaración	Ajuste Por Inflación	Muestra Ponderada
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural				
Banco Mundial (1993)	19.4 107.23	7.3	36.3	50.3 214.47	31.9	76.1	Gasto	Sí	Sí	Sí
Ministerio de Acción Social (1993)	22.6 131.7	12.9	35.5	55.7 263.4	42.1	73.8	Gasto	Sí	Sí	Sí
Menjívar/Trejos (1993) (2)	32	22	46	64	46	78	NBI	No aplicable	No aplicable	No se sabe
Arana/Rocha 1997 (1)	35.1 181.2	21.8	52.8	68.3 362.4	52.9	88.7	Ingreso	Sí	Sí	Sí
1997 (2)	16.2 4,500	9.4	24.6	42.8 9,000	29.4	59.3	Ingreso	Sí	No	Sí

Nota: Los números en negrillas indican las líneas de pobreza respectivas y están medidas en córdobas corrientes del periodo de la encuesta.

(1) Datos de la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de 1993.

(2) Datos de la Encuesta Socio-Demográfica Nicaraguense de 1985.

8. Para efectos de comparación, se utilizó la declaración del ingreso principal de los individuos (referido al ingreso obtenido en los últimos siete días), el cual fue mensualizado. Si bien la encuesta de 1993 tenía información abundante sobre otros ingresos y la mayor parte de los gastos del hogar, no era el caso para la de 1985 por ser socio-demográfico. Por tanto, la información analizada permite establecer conclusiones consistentemente comparables con respecto al ingreso principal solamente, lo cual tiene la implicación de subestimar el ingreso, y sobreestimar por tanto la pobreza. Ajustar por el ingreso sin embargo, dada las diferencias dramáticas de circunstancias en la década de los ochenta y noventa, se consideró no aconsejable, y tampoco fue posible hacer ajustes en base a Cuentas Nacionales, dado que Nicaragua reporta Cuentas Nacionales en base a la producción, el gasto, pero no la distribución.

9. CEPAL, «La pobreza y la satisfacción de necesidades básicas en el istmo centroamericano», (CEPAL, Mexico, marzo 1981).

10. Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP), Encuesta de Hogares Urbano y Rural (Managua: SPP, 1983).

Cuadro 1. Descomposición de las Medidas de Pobreza P, por Características del Jefe de Familia, Nicaragua, 1985

(Medidas se basan en la Línea de Pobreza)

Características	p0	p1	P2	Porcentaje de Categoría	Contribución a la Pobreza Nacional		
					p0	p1	p2
Sexo							
Hombre	0.4173	0.1550	0.0811	0.83	0.8093	0.7917	0.7785
Mujer	0.4806	0.1994	0.1129	0.17	0.1909	0.2086	0.2219
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Edad							
15 - 60 años	0.3617	0.1528	0.0802	0.91	0.7690	0.8557	0.8433
> 60 años	0.5850	0.2576	0.1487	0.09	0.1230	0.1427	0.1547
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
No. Personas en Hogar							
<= 2 Miembros	0.5147	0.2077	0.1160	0.08	0.0962	0.1023	0.1073
3-6 Miembros	0.4061	0.1518	0.0801	0.54	0.5124	0.5044	0.4999
7 y Más	0.4405	0.1680	0.0893	0.38	0.3911	0.3929	0.3924
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Sector Productivo							
Agricultura	0.6260	0.2703	0.1502	0.36	0.5265	0.5988	0.6251
Industria	0.3385	0.1036	0.0491	0.21	0.1661	0.1339	0.1193
Servicios	0.3113	0.1038	0.0531	0.43	0.3128	0.2747	0.2637
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Nivel Educativo							
Primaria Incompleta	0.5356	0.2113	0.1141	0.68	0.8510	0.8842	0.8970
Primaria	0.2991	0.0869	0.0392	0.11	0.0769	0.0588	0.0508
Secundaria	0.1711	0.0495	0.0236	0.14	0.0560	0.0426	0.0382
Post-Secundaria	0.0310	0.0085	0.0046	0.06	0.0044	0.0032	0.0032
Analfabeta	0.3918	0.1445	0.0723	0.01	0.0092	0.0089	0.0084
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Area de Residencia							
Urbano	0.2949	0.0949	0.0471	0.55	0.3790	0.3211	0.2996
Rural	0.5936	0.2467	0.1355	0.45	0.6241	0.6832	0.7049
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Región de Residencia							
Segovias	0.5403	0.2140	0.1146	0.12	0.1515	0.1580	0.1590
Occidente	0.6207	0.2623	0.1480	0.19	0.2755	0.3067	0.3251
Managua	0.3018	0.0937	0.0441	0.32	0.2256	0.1844	0.1632
Sur	0.5080	0.2068	0.1131	0.17	0.2018	0.2163	0.2223
Central	0.2871	0.0995	0.0517	0.07	0.0470	0.0429	0.0418
Norte	0.3627	0.1327	0.0683	0.08	0.0678	0.0653	0.0632
Atlántico	0.2694	0.0883	0.0456	0.05	0.0315	0.0272	0.0264
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Sector Formal / Informal							
Sector Formal	0.4233	0.1456	0.0704	0.46	0.4550	0.4122	0.3744
Sector Informal	0.4320	0.1770	0.1004	0.54	0.5451	0.5882	0.6268
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Situación del Empleo							
Cuenta Propia	0.4128	0.1526	0.0873	0.41	0.3954	0.3850	0.4138
Patrón	0.1119	0.0345	0.0175	0.06	0.0157	0.0127	0.0121
Trabajador	0.4745	0.1733	0.0873	0.53	0.5876	0.5652	0.5349
Total	0.4280	0.1625	0.0865				
Sector Laboral							
Moderno Agrícola	0.6983	0.3069	0.1649	0.05	0.0816	0.0944	0.0953
Subsistencia	0.5961	0.2595	0.1485	0.25	0.3482	0.3992	0.4292
Formal	0.3034	0.0832	0.0356	0.08	0.0567	0.0410	0.0329
Informal Urbano	0.3297	0.1237	0.0683	0.33	0.2542	0.2512	0.2606
Público	0.3819	0.1196	0.0542	0.29	0.2588	0.2134	0.1817
Total	0.4280	0.1625	0.0865				

Fuente: Cálculo de los autores en base a la Encuesta Socio-demográfica Nicaragüense 1985.

Nota: Las últimas tres columnas pueden no sumar 1.00 debido al redondeo. Los pobres se definen como aquellos individuos cuyo ingreso en 30 días, se encuentra por abajo de US\$60.00. (La tasa promedio de cambio en la época de la encuesta fue de US\$1=C\$150.00).

Cuadro 2. Descomposición de las Medidas de Pobreza P , por Características del Jefe de Familia, Nicaragua, 1993

(Medidas se basan en la Línea de Pobreza)

Características	p0	p1	P2	Porcentaje de Categoría	Contribución a la Pobreza Nacional		
					p0	p1	p2
Sexo							
Hombre	0.6967	0.3667	0.2315	0.72	0.7341	0.7507	0.7583
Mujer	0.6484	0.3130	0.1894	0.28	0.2657	0.2492	0.2413
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Edad							
15 - 60 años	0.6885	0.3567	0.2239	0.85	0.8565	0.8261	0.8659
> 60 años	0.6548	0.3245	0.1971	0.15	0.1437	0.1384	0.1345
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
No. Personas en Hogar							
<= 2 Miembros	0.4143	0.1715	0.0907	0.11	0.0667	0.0536	0.0454
3-6 Miembros	0.6440	0.3068	0.1817	0.57	0.5372	0.4972	0.4712
7 y Más	0.8437	0.49170.	0.3305	0.32	0.3951	0.4474	0.4812
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Sector Productivo							
Agricultura	0.8839	0.5332	0.3603	0.41	0.5304	0.6099	0.6721
Industria	0.6213	0.2716	0.1509	0.15	0.1364	0.1158	0.1030
Servicios	0.5189	0.2156	0.1169	0.44	0.3341	0.2697	0.2340
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Nivel Educativo							
Primaria Incompleta	0.7587	0.3942	0.2453	0.41	0.4552	0.4596	0.4576
Primaria	0.5917	0.2316	0.1168	0.11	0.0953	0.0724	0.0585
Secundaria	0.4138	0.1510	0.0760	0.18	0.1090	0.0773	0.0622
Post-Secundaria	0.1814	0.0475	0.0215	0.05	0.0133	0.0068	0.0049
Analfabeta	0.8855	0.5357	0.3638	0.25	0.3240	0.3808	0.4138
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Area de Residencia							
Urbano	0.5291	0.2188	0.1178	0.57	0.4414	0.3546	0.3055
Rural	0.8879	0.5281	0.3551	0.43	0.5588	0.6457	0.6947
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Región de Residencia							
Segovias	0.8278	0.5003	0.3434	0.13	0.1575	0.1849	0.2031
Occidente	0.6536	0.3132	0.1918	0.13	0.1244	0.1158	0.1134
Managua	0.4877	0.1922	0.0992	0.24	0.1713	0.1316	0.1083
Sur	0.5888	0.2772	0.1610	0.11	0.0948	0.0867	0.0806
Central	0.7934	0.4371	0.2559	0.14	0.1626	0.1740	0.1757
Norte	0.8312	0.4815	0.3263	0.13	0.1581	0.1780	0.1929
Atlántico	0.7533	0.3852	0.2352	0.12	0.1323	0.1314	0.1284
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Sector Formal /Informal							
Sector Formal	0.5247	0.2260	0.1269	0.22	0.1689	0.1414	0.1270
Sector Informal	0.7296	0.3910	0.2490	0.78	0.8329	0.8672	0.8836
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Situación del Empleo							
Cuenta Propia	0.7227	0.3950	0.2529	0.52	0.5500	0.5840	0.5983
Patrón	0.3548	0.1494	0.0806	0.01	0.0052	0.0042	0.0037
Trabajador	0.6484	0.3135	0.1903	0.47	0.4460	0.4190	0.4070
Total	0.6833	0.3517	0.2198				
Sector Laboral							
Moderno Agrícola	0.8122	0.4595	0.3058	0.07	0.0832	0.0915	0.0974
Subsistencia	0.8776	0.5233	0.3514	0.41	0.5266	0.6101	0.6555
Formal	0.4953	0.1881	0.0979	0.11	0.0797	0.0588	0.0490
Informal Urbano	0.5259	0.2142	0.1124	0.29	0.2232	0.1766	0.1483
Público	0.4740	0.1870	0.0982	0.12	0.0832	0.0638	0.0538
Total	0.6833	0.3517	0.2198				

Fuente: Cálculo de los autores en base a la Encuesta de Medición de Nivel de Vida 1993.

Nota: Las últimas tres columnas pueden no sumar 1.00 debido al redondeo. Los pobres se definen como aquellos individuos cuyo ingreso en 30 días, se encuentra por abajo de US\$60.00. (La tasa promedio de cambio en la época de la encuesta fue de US\$1=C\$6.04)

Cuadro 3. Cambios en el Nivel de Pobreza, por Características de Jefe de Familia Nicaragua, 1985-1993

(Medidas se basan en la Línea de Pobreza)

Características	p ⁰			p ¹			p ²		
	Dentro grupos	Entre grupos	Productos cruzado	Dentro grupos	Entre grupos	Productos cruzado	Dentro grupos	Entre grupos	Productos cruzado
Sexo									
Hombre	0.2319	-0.0459	-0.0307	0.1757	-0.0171	-0.0233	0.1248	-0.0089	-0.0165
Mujer	0.0286	0.0529	0.0185	0.0193	0.0219	0.0125	0.0130	0.0124	0.0084
Total	0.2604	0.0070	-0.0123	0.1950	0.0049	-0.0108	0.1379	0.0035	-0.0081
Cambio			0.2551			0.1892			0.1332
Edad									
15 - 60 años	0.2974	-0.0217	-0.0196	0.1856	-0.0092	-0.0122	0.1308	-0.0048	-0.0086
> 60 años	0.0063	0.0351	0.0042	0.0060	0.0155	0.0040	0.0044	0.0089	0.0029
Total	0.3037	0.0134	-0.0154	0.1916	0.0063	-0.0082	0.1351	0.0041	-0.0057
Cambio			0.3017			0.1896			0.1335
No. Personas en Hogar									
<= 2 Miembros	-0.0080	0.0154	-0.0030	-0.0029	0.0062	-0.0011	-0.0020	0.0035	0.0105
3-6 Miembros	0.1285	0.0122	0.0071	0.0837	0.0046	0.0047	0.0549	0.0024	-0.0061
7 y Más	0.1532	-0.0264	-0.0242	0.1230	-0.0101	-0.0194	0.0917	-0.0054	0.0006
Total	0.2737	0.0012	-0.0201	0.2038	0.0007	-0.0159	0.1445	0.0005	0.0050
Cambio			0.2548			0.1887			0.1346
Sector Productivo									0.0928
Agricultura	0.0594	0.0313	0.0129	0.0946	0.0135	0.0131	0.0756	0.0075	0.0105
Industria	0.0893	-0.0203	-0.0170	0.0353	-0.0062	-0.0101	0.0214	-0.0030	-0.0061
Servicios	0.2415	0.0031	0.0021	0.0481	0.0010	0.0011	0.0274	0.0005	0.0006
Total		0.0141	-0.002	0.1780	0.0083	0.0083	0.1244	0.0051	0.0050
Cambio			0.2536			0.1905			0.1346
Nivel Educativo									
Primaria Incompleta	0.1517	-0.1446	-0.0602	0.1244	-0.0571	-0.0494	0.0892	-0.0308	-0.0354
Primaria	0.0322	0.0000	0.0000	0.0159	0.0000	0.0000	0.0085	0.0000	0.0000
Secundaria	0.0340	0.0068	0.0097	0.0142	0.0020	0.0041	0.0073	0.0009	0.0021
Post-Secundaria	0.0090	-0.0003	-0.0015	0.0023	0.0000	-0.0004	0.0010	0.0000	-0.0002
Analfabeta	0.0049	0.0940	0.1185	0.0039	0.0347	0.0939	0.0029	0.0174	0.0700
Total	0.2318	-0.0441	0.0665	0.1608		0.0482	0.1090	-0.0126	0.1329
Cambio			0.2542			0.1885			
Area de Residencia									
Urbano	0.1288	0.0059	0.0047	0.0681	0.0019	0.0025	0.0389	0.0009	0.0014
Rural	0.1324	-0.0119	-0.0060	0.1266	-0.0049	-0.0056	0.0988	-0.0027	-0.0044
Total	0.2613	-0.0060	-0.0012	0.1948	-0.0030	-0.0032	0.1377	-0.0018	-0.0030
Cambio			0.2541			0.1896			0.1330
Región de Residencia									
Segovias	0.0345	0.0054	0.0029	0.0344	0.0021	0.0029	0.0275	0.0012	0.0023
Occidente	0.0063	-0.0372	-0.0020	0.0097	-0.0157	-0.0031	0.0083	-0.0089	-0.0026
Managua	0.0595	-0.0241	-0.0149	0.0315	-0.0075	-0.0079	0.0176	-0.0035	-0.0044
Sur	0.0137	-0.0305	-0.0050	0.0120	-0.0124	-0.0042	0.0081	-0.0068	-0.0029
Central	0.0354	0.0201	0.0354	0.0236	0.0070	0.0237	0.0143	0.0036	0.0143
Norte	0.0375	0.0181	0.0234	0.0279	0.0066	0.0174	0.0206	0.0034	0.0129
Atlántico	0.0242	0.0190	0.0339	0.0149	0.0062	0.0208	0.0104	0.0032	0.0145
Total	0.2111	-0.0294	0.0739	0.1539	-0.0137	0.0496	0.1069	-0.0078	0.0341
Cambio			0.2556			0.1897			0.1332
Sector Formal / Informal									
Sector Formal	0.0466	-0.1016	-0.0243	0.0370	-0.0349	-0.0193	0.0260	-0.0169	-0.0136
Sector Informal	0.1607	0.1037	0.0714	0.1156	0.0425	0.0514	0.0802	0.0241	0.0357
Total	0.2073	0.0021	0.0471	0.1525	0.0075	0.0321	0.1062	0.0072	0.0221
Cambio			0.2565			0.1921			0.1355
Situación del Empleo									
Cuenta Propia	0.1271	0.0454	0.0341	0.0994	0.0168	0.0267	0.0679	0.0096	0.0182
Patrón	0.0146	-0.0056	-0.0121	0.0069	-0.0017	-0.0058	0.0038	-0.0009	-0.0032
Trabajador	0.0922	-0.0285	-0.0104	0.0743	-0.0104	-0.0084	0.0546	-0.0052	-0.0062
Total	0.2338	0.0113	0.0115	0.1806	0.0047	0.0125	0.1263	0.0035	0.0089
Cambio			0.2567			0.1978			0.1386
Sector Laboral									
Moderno Agrícola	0.0057	0.0140	0.0023	0.0076	0.0061	0.0031	0.0071	0.0033	0.0028
Subsistencia	0.0704	0.0954	0.0450	0.0660	0.0415	0.0422	0.0507	0.0238	0.0325
Formal	0.0154	0.0091	0.0058	0.0084	0.0025	0.0031	0.0050	0.0011	0.0019
Informal Urbano	0.0648	-0.0132	-0.0079	0.0299	-0.0050	-0.0036	0.0146	-0.0027	-0.0018
Público	0.0267	-0.0649	-0.0157	0.0196	-0.0233	-0.0115	0.0128	-0.0092	-0.0075
Total	0.1829	0.0403	0.0296	0.1314	0.0249	0.0333	0.0901	0.0162	0.0279
Cambio			0.2528			0.1896			0.1342

Fuente: Cálculo de los autores en base a la Encuesta Socio-demográfica Nicaragüense 1985 y Encuesta de Medición de Nivel de Vida 1993.

Para efectos de comparación más directa con este trabajo, están los resultados de Menjivar y Trejos basados en la Encuesta Socio-Demográfica Nicaragüense de 1985, y el Banco Mundial y el Ministerio de Acción Social basados en la Encuesta de Medición de Nivel de Vida de 1993 ¹¹. El trabajo de Menjivar y Trejos basado en el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) ubica la pobreza nacional en 64% y la pobreza extrema en 32% para 1985 de acuerdo a la ESDENIC' 85. (Favor ver cuadro sobre estudios anteriores).

El Ministerio de Acción Social, por otro lado, en base al gasto ubicaba la pobreza en 55.7% para 1993 a nivel nacional, con un 22.6% de la población en extrema pobreza de acuerdo a la EMNV '93. El Banco Mundial basado en una línea de pobreza medida por el lado del gasto, encuentra niveles de pobreza globales de 50.3% y 19.4% de extrema pobreza, un tanto por debajo del Ministerio de Acción Social, aún cuando ambos utilizan la misma encuesta para el mismo período.

La incidencia de la pobreza en Nicaragua

Esta sección analiza la contribución a la pobreza de los distintos sectores. De acuerdo al análisis de las bases de datos ESDENIC 85 y EMNV 93 basadas en una línea de pobreza de US\$ 60 dólares mensuales, y en base al ingreso reportado por los hogares en cada encuesta, en Nicaragua la pobreza aumenta significativamente entre 1985 y 1993. (Favor ver cuadro 1 y 2 sobre descomposición de las mediciones de pobreza) ¹².

La pobreza que en 1985 afectaba al 42.8% de la población, aumenta su incidencia a 68.3% para 1993 del total de la población. Por otro lado, el incremento de la intensidad (P1) y el indicador de aversión a la pobreza (P2), por encima del aumento de la incidencia (P0) entre 1985 y 1993, indican además que la intensidad y la amplitud de la pobreza aumentó para 1993.

En términos sectoriales, la pobreza se concentra fundamentalment en el sector rural, donde tanto los análisis de los indicadores desde el punto de vista de sectores productivos y sector laboral, tanto como de áreas de residencia, confirman la magnitud del mismo fenómeno. La pobreza en el sector rural afecta en 1993 al 88% de la población con un 55% de contribución a la pobreza nacional.

11. Las fuente referidas son: Menjivar, Rafael y Juan Diego Trejos; La pobreza en América Central, (San José, Costa Rica: FLACSO, 1992). Ministerio de Acción Social, La Pobreza en Nicaragua, Tomo I y Tomo II, (Managua, Nicaragua: Impresiones y Troqueles, 1996). World Bank, Republic of Nicaragua, Poverty Assesment, Volume I and II, (Washington: World Bank, 1995).

12. Los cuadros 1 y 2 indican los sectores en donde está ubicada la pobreza. Las tres primeras columnas dan cuenta de la incidencia (P0), la intensidad (P1) y la aversión (P2) a la pobreza. En las tres columnas de la derecha se tiene la contribución de cada sub-grupo a la pobreza.

Un análisis más pormenorizado muestra los siguientes elementos. Desde el punto de vista de género para 1993, hay mayor incidencia e intensidad de cinco puntos de diferencia en el caso de hombres que de mujeres. Esto es lo inverso de lo que sucedía en 1985, cuando la mujer era más pobre con una brecha de siete puntos. Pero, a su vez, para 1993 la contribución a la pobreza nacional por parte de los hombres es mucho mayor (73.4%, más de tres veces superior) que por parte de las mujeres (26.5%).

Análisis estadísticos en base a un modelo de probit desarrollado por el Banco Mundial para 1993, y que analiza la probabilidad de ser pobre en base a una serie de variables, no encuentra necesariamente - contrario a lo que se ha creído comúnmente - que la probabilidad en Nicaragua de ser pobre se incremente a partir de que el jefe de hogar sea mujer, desempleado, o trabajador del sector informal. Los estimados muestran más bien que la pobreza se correlaciona de forma central con la ubicación espacial, el acceso a agua potable, el tamaño del hogar, (en especial para hogares con niños menores de doce años), el nivel de educación, y si se es trabajador del sector agropecuario ¹³.

La pobreza y su incremento en el sector rural por otro lado sin embargo, no parece en el caso de Nicaragua estar simplemente explicada por la contracción económica y del gasto social experimentado en estos años solamente. Lo cierto, es de que se encuentra una relación estrecha entre la situación de inestabilidad política y de guerra de los años ochentas, y la concentración de la pobreza para 1993, pues además de incrementarse, cambia su ubicación hacia los escenarios de guerra y de inestabilidad política entre 1985 y 1993. A diferencia de 1985, cuando la pobreza se centraba en la región de occidente, para el 93, ésta se centraba en la zona norte, Nueva Segovias y la parte central del país.

Desde el punto de vista productivo, igualmente le toca al sector agropecuario tener los peores indicadores con 88.3% de incidencia y una contribución a la pobreza nacional de 53%, seguidos por el sector industrial con 62.1% y una participación bastante menor en el total nacional de solo 13.6%.

Con respecto a la ubicación laboral, el fenómeno incide especialmente fuerte en los sectores de subsistencia (87.7%) lo mismo que los trabajadores del sector moderno agrícola, con una incidencia de 81.2%, que además de depender típicamente de empleo estacional, por lo general reciben salarios

13. Para un mayor detalle se puede ver: World Bank, Republic of Nicaragua, Poverty Assesment, Volume I, pp. 23-24, (Washington: World Bank, 1995).

muchos menores que el resto de trabajadores de otros sectores. El sector informal urbano tiene una incidencia de 52.5% de la pobreza total en el sector.

Un análisis comparativo de la evolución del salario mínimo por otro lado, a lo largo de los noventa muestra que los salarios mínimos del sector agropecuario se ubican por lo menos a la mitad sino más bajos, con relación a cualquier otro de los sectores de la economía, tendiendo a su vez a permanecer estancados en comparación con la evolución de otros sectores dinámicos de la economía (Favor ver cuadro sobre salarios mínimos comparados por sector).

Este conjunto de datos se refuerzan entre sí para mostrar, la importancia que revisten políticas que busquen la forma de mejorar las condiciones tanto de producción (precios, comercialización, asistencia técnica, etc.), como de trabajo en el sector rural (vía mejoras salariales y productividad), lo mismo que la necesidad de invertir en infraestructura especialmente de agua potable en lugares de concentración poblacional, comunicación vial, servicios de salud y de educación, lo mismo que en un sistema de planificación familiar que reduzca la alta dependencia en las familias todo lo cual está íntimamente relacionada a niveles altos de pobreza.

En términos del nivel de educación, la población analfabeta tiene la mayor incidencia de pobreza (88.5%), seguidos por quienes no obtuvieron una educación primaria completa (75.87%). Entre ambos, explican el 77.92% del total de la pobreza analizando el impacto de la pobreza por nivel educativo. En el sector urbano, el sector informal por otro lado, tiene un mayor número de pobres (73%) y su contribución a la pobreza nacional es mucho mayor (83% del total), que el sector formal que tiene una incidencia de 52.4%. Desde el punto de vista de la situación del empleo, los trabajadores por cuenta propia, típicamente del sector informal tienen una mayor afectación por la pobreza (72.2%) que los patronos (35.4%) o trabajadores (64.8%).

Finalmente, en términos del número de personas por hogar, los hogares más numerosos tienen una mayor incidencia de pobreza (84.4%) con una contribución de 40% a la pobreza total. Este sin embargo, es uno de los pocos casos, en donde la incidencia de la pobreza y la intensidad no van juntas. Lo cierto es que la intensidad de la pobreza es mucho mayor para los hogares que tienen entre 3 y 6 miembros que para los más numerosos. Además, su participación en el total de pobres es superior (53.7%).

Descomposición de los cambios en la pobreza entre 1985 y 1993

Esta sección analiza la fuente o el origen del incremento de la pobreza que se ha experimentado entre 1985 a 1993, más que la descomposición de la pobreza por sectores analizado en la sección anterior.

Evolución del salario mínimo por sector de actividad económica

Período	Agricultura		Minas		Industria		Elect. y agua		Construcción		Com., rest., ho.		Transporte		Seg. y finanzas		Serv. soc. y com.	
	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice	Salario US\$	Índice
1990	60.6	100.0	90.8	100.0	110.0	100.0	84.9	100.0	45.8	100.0	138.6	100.0	88.3	100.0	55.3	100.0	63.3	100.0
1991	30.7	62.1	80.9	89.1	72.5	92.5	78.3	92.2	38.0	116.5	71.1	51.3	59.5	67.4	71.3	181.1	50.6	79.9
1992	50.0	82.5	110.2	121.4	95.8	103.5	95.7	112.7	59.1	153.5	89.2	64.4	74.9	84.9	86.2	185.3	69.1	109.2
1993	51.3	84.5	104.7	115.4	87.2	86.5	82.1	96.8	57.3	136.5	87.8	63.3	74.0	83.8	117.5	231.7	71.6	113.1
1994	45.2	74.5	102.4	112.8	93.6	99.1	76.9	90.6	69.2	176.0	87.1	62.9	76.3	86.4	120.1	253.1	78.8	124.4
1995	45.8	75.5	114.6	126.3	108.9	109.6	95.2	112.2	107.7	260.7	109.4	79.0	83.0	94.0	121.1	242.5	85.9	135.6
1996	46.2	76.3	140.5	154.8	102.8	101.4	109.2	128.7	103.4	245.1	105.9	76.4	81.4	92.2	109.9	215.6	82.6	130.5

US\$: Tipo de cambio del mercado financiero

Fuente: MITRAB

Tasa de crecimiento de la fuerza laboral por sectores

Miles de personas	Años														
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*		
Ocup. Activ. Primaria	357.5	372.9	382.6	385.1	387.5	400.1	415.4	428.5	429.5	443.1	484.2	517.3	554.9		
Tasa de Crecimiento		4.3	2.6	0.7	0.6	3.3	3.8	3.2	0.2	3.2	9.3	6.8	7.3		
Evolucion de Fza. Lab	100.0	104.3	107.0	107.7	108.4	111.9	116.2	119.9	120.1	123.9	135.4	144.7	155.2		
Ocup. Act. Secundaria	206.2	210.7	215.5	224.9	229.5	229.5	225.5	208.7	202.3	143.5	157.4	170.1	183.1		
Tasa de Crecimiento		2.2	2.3	4.4	2.0	0.0	-1.7	-7.5	-3.1	-29.1	9.7	8.1	7.6		
Evolucion de Fza. Lab	100.0	102.2	104.5	109.1	111.3	111.3	109.4	101.2	98.1	69.6	76.3	82.5	88.8		
Ocup.act. terciaria	479.0	489.1	508.7	541.4	552.8	553.8	549.3	544.5	532.6	514.4	558.8	595.0	638.8		
Tasa de Crecimiento		2.1	4.0	6.4	2.1	0.2	-0.8	-0.9	-2.2	-3.4	8.6	6.6	7.3		
Evolucion de Fza. Lab	100.0	102.1	106.2	113.0	115.4	115.6	114.7	113.7	111.2	107.4	116.7	124.2	133.4		

Fuente: Ministerio del Trabajo

*: 1997 Preliminar

Como una hipótesis que solo puede ser demostrada en este momento parcialmente, la información analizada parece indicar que en la década de los ochenta probablemente fue cuando el sector rural se vio más afectado por la creciente pobreza con respecto a otros sectores. Sin embargo, en los noventa, fueron los sectores urbanos, especialmente el sector informal, y entre los sectores productivos de la industria y el comercio, donde mayor impacto en los indicadores parece haberse producido en términos de la pobreza. Esto se nota, por un lado considerando la evolución en la absorción de la fuerza laboral en donde el creciente desempleo abierto pareció afectar de manera especial al sector urbano. (Favor ver gráfico sobre fuerza laboral y desempleo y tablas sobre fuerza laboral en anexos).

De acuerdo al cuadro sobre crecimiento de la fuerza laboral, el sector secundario, especialmente el industrial manufacturero, termina a lo largo de los noventa, con una fuerza laboral mucho menor que la que se tenía en 1985. Mientras el índice con base 100 para 1996 se reduce a 82.5, sucede lo contrario con el sector primario con un índice de 155.2 y el sector terciario con 124.2. Sin embargo, el sector terciario típicamente se caracteriza por bajos salarios, una su-butilización de la fuerza laboral, y un predominio de la informalización, afectado típicamente por una estructura baja de remuneración a como se indica en el cuadro de salarios mínimos.

En todo caso, tomando en cuenta el deterioro del sector industrial, tanto como la creciente informalización que se analizará posteriormente, ambos dan cuenta del fenómeno de la pobreza urbana. Lo cierto es de que los indicadores a su vez muestran, que el crecimiento de la pobreza, si bien el peso es mayor en el sector rural, la rapidez de su crecimiento, fue mayor en el período bajo análisis para los sectores informales, que lo que fue para el sector agrícola, y lo fue mayor para los trabajadores por cuenta propia, que típicamente se encuentran en los sectores urbanos que para el sector rural.

El cuadro sobre «Cambios en el Nivel de Pobreza entre 1985 y 1993» indica por otro lado, que del total del incremento de 25.5% en el radio de la pobreza, visto desde el punto de vista de los sectores productivos, 36.6% (.0928/.2536) se origina en el sector agropecuario en el período bajo estudio, 23% del incremento de la pobreza se origina en el sector industrial, y 35.2% se origina en el sector servicios, todo lo cual es coherente con los fenómenos descritos en el análisis de la economía real y los pesos relativos en el fenómeno de cada uno de los sectores. Por otro lado, a su vez el incremento de la pobreza en la agricultura, tiende a aumentar, según lo evidencia el signo positivo (.0129) del índice cruzado en la columna de incidencia de la pobreza (P0), mientras sucede el caso inverso para la industria, donde la pobreza tiende a decrecer (-.0170).

Visto desde el lugar de residencia, la comparación entre 1985 y 1993, revela que Managua explica el 23.8% del aumento de la pobreza, superior a cualquier otra de las regiones. Igualmente, si se compara el sector formal con el informal, en el sector informal se origina el 62.6% del incremento de la pobreza. Los trabajadores por cuenta propia, desde la perspectiva del empleo explican el 49.5% del incremento igualmente por encima de los otros sectores, todo lo cual apunta a relevar la naturaleza urbana, la informalización, y en general el fenómeno que también se vive en los noventa como parte del ajuste, la contracción de la industria en especial, el sector público, y la crisis que lleva a una creciente informalización de la fuerza de trabajo.

Con relación al sector informal urbano, de hecho, se sabe que el empleo en el sector informal tiende a incrementarse durante procesos de ajuste en la medida que sirve como una alternativa a la crisis económica, y el caso de Nicaragua no ha sido una excepción. Por un lado, estimados del Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), muestran que el nivel de empleo en el sector informal aumentó de 43.6% a 47.6% entre 1970 a 1989. Esta tendencia continuó acentuándose en los noventa. Para 1991, el nivel de empleo en el sector informal saltó a 52.1% y 64.5% para 1992, consistente con el ambiente de crisis y de contracción económica del país. De acuerdo a la EMNV 93, para 1993, 70% del empleo se daba en el sector informal.

El análisis de los indicadores de la descomposición entre 1985 y 1993 para el sector laboral, igualmente muestra, además de la contribución del sector de subsistencia que explica el 27.8% del incremento de la pobreza, la importancia de la contribución a la pobreza global del sector laboral de los informales urbanos con 25.6% de la explicación en cuanto al origen de la pobreza.

MACROECONOMIA Y POBREZA

El período de la década de los ochenta

En el campo de la política económica y social, en el período bajo análisis, Nicaragua experimenta cambios abruptos de régimen político, que trastocaron de forma fundamental el modelo de desarrollo económico y social del país con cambios pendulares entre 1980 y 1990 que reflejaban un desplazamiento político de un régimen de izquierda a partir de 1979, a uno de derecha a partir de 1990. Con el ascenso del régimen Sandinista en 1979, se pasó de una economía de mercado, a una economía que pretendió llegar a ser de planificación centralizada por lo menos en cierta medida hasta alrededor de 1985, cosa que en la práctica nunca se logró. En realidad, más

que una economía planificada, lo que se estableció fue un conjunto de políticas selectivas alternativas al mercado.

Por otro lado, los intentos de planificación se apoyaron en la existencia de empresas estatales especialmente de agro-exportación confiscadas al régimen anterior, y la nacionalización de recursos naturales, de la banca y el comercio exterior como lo más importante. A partir de 1985, sin embargo, en el régimen Sandinista también se inicia un proceso de revalorización de los mecanismos de mercado dadas las dificultades y distorsiones que el sistema alternativo a las leyes del mercado estaba confrontando.

En este contexto se presentan dos elementos críticos que condicionaron la evolución de las políticas económicas y sociales del período de la década de los ochenta y noventa. Por un lado se abordará la evolución de una serie de aspectos de orden monetario financiero, y por otro, se analizarán aspectos de orden más bien estructural, lo mismo que un esbozo del modelo de distribución ensayado.

El modelo de crecimiento, pobreza y distribución de ingreso del gobierno Sandinista

Desde el punto de vista estructural, se podría decir que la revolución Sandinista busca modificar la distribución del ingreso en Nicaragua, por la vía de una redistribución de activos. Esto fué el caso especialmente a través de la Reforma Agraria. Por otro lado, se intentó implementar un sistema progresivo de impuestos al ingreso y a la riqueza, con el cual poder dar transferencias directas a sectores de más bajos ingresos, y finalmente, se buscó alterar la distribución funcional del ingreso, a través de políticas diseñadas para cambiar los precios relativos de los factores, en particular, la relación entre mano de obra y capital.

Los resultados del modelo a la postre mostraron pocos resultados positivos en los frentes de crecimiento, pobreza y redistribución. Algunos problemas con el modelo se originaron desde su concepción. Otros, no produjeron los resultados deseados por circunstancias adveras de diferentes índoles.

Dado los hallazgos sobre el peso de la pobreza rural es de particular importancia analizar la significativa transformación en la estructura de la propiedad que se produce en Nicaragua, puesto que en teoría, sería la que podría contener la base de efectos perduraderos.

En el período sandinistas se produce una transformación muy importante en la estructura de la propiedad agraria (Ver cuadro sobre Evolución de Tenencia de Tierra). El sector de la gran propiedad pasa a ser redistribuido a favor de un sector reformado que incluye cooperativas y asignaciones individuales. La gran propiedad pasa de tener el 50% del área

Evolución de la tenencia de la tierra 1978, 1984, 1988, 1991

Sector de propiedad	1978		1984		1988		1991	
	Area	%	Area	%	Area	%	Area	%
Gran producción privada	4,231	52.0	1,992.30	24.8	1653	20.5	1653	20.5
Mas 500 Mzs.	2,920	36.2	1,003	12.4	604.8	7.5	604.8	7.5
200 a 500 Mzs	1,311	16.2	988	12.4	1,048.20	13	1,048.20	13
Pequeña y mediana producción	3,842	47.6	3,078.5	38.1	3,639	45	3,519.00	43.5
50 a 200	2,431	30.1	2,391	29.6	2,296	28.4	2,175.20	26.9
10 a 50 Mzs	1,241	15.4	560	6.9	1,555.2	14.3	1,155.20	14.3
Menos de 10 Mzs	170	2.1	127	1.6	188.6	2.3	188.6	2.3
Sector reformado	0	0.0	3,002.20	36.2	2,780.60	34.4	2,901.00	35.9
Asignación individual	0	0.0	54.4	0.7	209.90	2.6	949.9	11.8
Sector cooperativo	0	0.0	1,430.9	17.7	1,622.50	20.1	1,722.50	21.3
Coop. de cred. y serv.	0	0.0	804.3	10	917.50	11.4	969.5	
Coop. de prod.	0	0.0	626.6	7.8	705.00	8.7	753	
Empresas de reforma agraria	0	0.0	1,516.90	18.8	948.2	11.7	228.6	2.8
TOTAL	8,073	100.0	8,073	100	8,073	100	8,073.00	99.9

Fuente: Estudio Estratégico de la Reforma Agraria. Instituto Nicaraguense de Reforma Agraria (INRA).

en fincas, a tener el 20% para 1991. El sector reformado, pasa a ser dueño del 36% de la tierra en fincas.

Es importante reconocer debilidades importantes sin embargo de este proceso. Por un lado, al no acompañarse la reforma agraria con otros apoyos de índole productivo, crediticio, de asistencia técnica, etc., su impacto ha tendido a verse limitado. De hecho, existe evidencia que se ha venido produciendo una reconcentración de la propiedad en los noventa nuevamente.

En los ochenta el principal problema sin embargo estuvo dado, por la relación de precios desfavorables campo ciudad, especialmente importante en los primeros cinco años. Un análisis de la relación de precios relativos entre el sector primario y secundario, la agricultura y la industria manufacturera para el período 1980-1985 por otro lado, confirma como la relación de intercambio se deteriora para el sector primario (favor ver Cuadro de Relación de Precios Relativos). Por lo tanto, había una contradicción intrínseca en por un lado desear mejorar las condiciones de vida del campesinado y por el otro, controlar los precios y la comercialización de los productos campesinos para mantener comida barata para la ciudad, todo lo cual actuaba en contra de los objetivos últimos de una reforma agraria. En la segunda parte de los ochenta el sector fue afectado por la guerra.

La política de transferencias directas, por otro lado, durante el gobierno Sandinista probaron ser financieramente insostenible, al no ser respaldadas

por el nivel de producción, de ingresos públicos, o bien recursos externos. La consolidación de una estructura de impuestos progresivos a la vez, no se logró dar por las dificultades de implementación que típicamente confrontan economías atrasadas.

Finalmente, la relación de precios de factores, siempre fue mal entendida en Nicaragua en los ochenta. En la orientación tecnocrática desarrollista que prevaleció especialmente en lo que referente a la política agraria, se decidió inadvertidamente privilegiar bienes de capital baratos a expensas del uso intensivo de la mano de obra –en aras de la productividad y la modernización– siendo esto último el verdadero recurso abundante en el país. Esto no hizo más que sesgar la inversión, especialmente la pública, hacia proyectos altamente costosos y dependiente de recursos externos, mientras se aumentaba la sub-utilización de la fuerza de trabajo a lo largo de los ochenta.

Aspectos Monetarios - Financieros

En el orden monetario financiero el período de la primera mitad de los ochenta se caracteriza por una profundización de los desequilibrios tanto internos como externos de la economía ¹⁴. De 1979 a 1981 se experimenta un período expansivo sustentado en un abundante flujo de recursos externos, una notable expansión del crédito interno, un crecimiento acelerado del gasto público, que tuvo efectos importantes por el lado de la demanda y resultados positivos en el crecimiento del producto aún cuando por debajo de lo esperado. La economía entre 1980 y 1981 crece a una tasa de 4.95% promedio después de haber experimentado una caída de alrededor de 26.5% en 1979. Igualmente, aumenta el gasto social.

En 1982 se da un primer leve ajuste en la economía, ante los resultados negativos del sector exportador, el incremento de los pagos de la deuda externa, y las dificultades para mantener el ritmo de captación de recursos financieros líquidos del exterior. El endeudamiento interno se duplica y pasa a representar 9% del PIB. Ya para entonces políticamente el país comenzaba a polarizarse. Ese año la tasa de crecimiento no alcanza al 1% y las exportaciones habían descendido 20% con respecto al año anterior. Igualmente, el índice de tasa de cambio real había perdido cerca de 30 puntos con base a 1980.

El período de 1983 a 1984 es de profundización de desequilibrios y distorsiones en la economía. El déficit fiscal pasa de 10.6% como promedio entre 1980 a 1982, a un déficit por encima de 25% para 1983 y 1984. Este período corresponde a la iniciación de importantes proyectos de inversión

14. Para el detalle de esta evolución favor ver anexo de indicadores económicos adjunto.

Nicaragua: precios relativos en la industria y la agricultura
Deflatores implícitos del PIB por actividad económica, 1970-1988
 (Índice, 1980=100)

Periodo	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1) PIB	100.0	111.7	130.4	144.8	201.2	537.6	2,050.6	12,776.6	1,704,785.6	102,168.8
2) Actividades primarias	100.0	93.7	112.1	132.4	205.8	526.8	1,917.3	17,021.1	2,131,563.6	131,401.8
3) Agricultura	100.0	88.7	106.1	129.2	211.9	550.2	2,116.0	20,158.1	2,599,466.6	157,207.5
4) Actividades secundarias	100.0	117.9	137.2	143.5	204.1	602.6	2,137.2	9,317.0	1,405,352.0	80,818.0
5) Indust. manufacturera	100.0	118.8	135.3	137.4	196.0	574.3	2,129.7	9,053.1	1,372,088.3	77,522.6
6) Actividades terciarias	100.0	117.2	136.2	15,204.0	196.9	501.6	2,057.3	13,057.7	1,655,580.8	77,522.6
Relaciones										
(3/5)	100.0	74.7	78.4	94.0	108.1	95.8	99.4	222.7	189.5	202.8
(2/4)	100.0	79.5	81.7	92.3	100.8	87.4	89.7	182.7	151.7	162.6

Fuente: Calculado en base a datos de Cuentas Nacionales Secretaria de Planificación y Presupuesto (SPP).

pública, que habrían de probar a la postre ineficaces e ineficientes, pero, que en ese momento buscaban hacer del Estado el principal eje de acumulación de la economía¹⁵. Igualmente coincide este proceso con un desfase importante en términos de recursos externos. Los gastos del gobierno tienen que ser asumidos crecientemente por recursos internos, los cuales eventualmente generarían un incontenible proceso inflacionario (Favor ver cuadro sobre financiamiento del sector público).

Los gastos de capital, por otro lado, aumentaron su proporción en el gasto público. El incremento de los gastos corrientes a su vez, se debía al empleo continuo de subsidios y a los crecientes costos de financiar los gastos de defensa. A pesar de que la presión tributaria alcanzó niveles sin precedentes, el déficit fiscal continuó en ascenso¹⁶. Desde 1980 hasta 1985 por otro lado, los gastos sociales fueron crecientes. En términos per capita,

15. Para un estudio pormenorizado de la inversión favor ver: Arguello, Alejandro, Edwin Croes, y Nanno Kleitert, "Acumulación y transformación: Nicaragua 1979-1985." INIES, Cuadernos de Investigación, No. 3. (Managua: INIES, 1988).

16. Para un análisis más detallado de estas etapas favor ver: Arana, Mario; Stahler-Sholk, Richard; Timossi, Gerardo y López, Carmen, "Deuda, Estabilización y Ajuste: La Transformación en Nicaragua, 1979-1986", CRIES, Cuadernos de Pensamiento Propio, Managua, noviembre, 1987.

en dólares de 1987, el gasto social ascendió a US\$ 141 dólares en 1981, y para 1985 estaba en US\$ 150 dólares ¹⁷.

En este contexto, se produce el ajuste de febrero de 1985 que intenta corregir las distorsiones que se venían generando por los gastos excesivos, y las rigideces artificialmente sostenidas en los instrumentos de política macro económica (tasas de interés, tasas de cambio, precios claves en general, etc.,) los cuales eran controlados mientras la inflación se aceleraba. Este divorcio entre los precios y la política macro económica terminó privilegiando un crecimiento desproporcionado de las actividades especulativas y comerciales en detrimento de la esfera propiamente productiva. Al mismo tiempo, en 1985 se asume más directamente el costo de los gastos de defensa mediante una reasignación en los gastos del gobierno. Para entonces era obvio que ni el sector agropecuario, ni las exportaciones, base de la sostenibilidad económica del país estaban respondiendo de la forma deseada.

En el terreno fiscal las nuevas medidas de febrero de 1985 se propusieron reducir el déficit mediante congelación de plazas en el gobierno, y de los gastos en salud, educación, y vivienda; la eliminación de gran parte de los subsidios a los bienes básicos, y la reducción de los mismos a los bienes públicos, lo mismo que repriorización de los gastos de inversión. Los gastos sociales descendieron 30% de 1985 a 1987 en términos per capita. Se contrajo igualmente la disponibilidad de crédito, se incrementaron impuestos, se decretaron aumentos de salarios para compensar la eliminación de subsidios, pero, también se abandonó parcialmente el subsidio cambiario y la tasa de cambio oficial pasó de 10 a 28 córdobas por un dólar. A la vez, se produjo una revalorización de los mecanismos de mercado que pretendían mantener una relación más dinámica y estrecha con la evolución de la economía y el sistema de precios internos ¹⁸. (Por favor ver Tabla de Gasto Social e Indicadores Macro Económicos). Este es el período cuando se inicia el proceso de liberalización de precios y de comercialización de los bienes agropecuarios.

El proceso de liberalización de precios y en general un nuevo uso de los instrumentos de política macro económica que se inicia a partir de las medidas de febrero de 1985, junto con los desequilibrios internos que se mantuvieron, fueron base fundamental del desarrollo inflacionario que habría de experimentar Nicaragua en los años subsiguientes. De un

17. Para la evolución del gasto social favor ver anexo sobre gasto público social.

18. Para un análisis detallado del giro de la política económica favor ver: Pizarro, Roberto, "The New Economic Policy: A Necessary Readjustment", en Spalding, Rose J., *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, Boston, Allen & Unwin, 1987.

Financiamiento del déficit del sector público como porcentaje del PIB

1980-1993

Período	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Deficit global con Donaciones	8.0	7.1	11.2	19.7	-21.4	-22.4	-14.3	17.0	-27.3	4.6	-2.4	3.3	3.1	0.4
Financiamiento	8.0	7.1	11.2	19.7	21.4	22.4	14.3	17.0	27.3	4.6	2.4	3.2	3.0	0.4
Externo	3.9	2.2	2.2	3.0	2.6	0.4	0.0	-0.1	2.4	4.7	3.2	0.3	8.3	1.0
Interno	4.1	4.9	9.0	14.7	18.8	22.0	14.4	17.1	24.9	0.2	-0.9	3.5	-3.3	-1.4

Fuente: Banco Central de Nicaragua.

promedio anual de alrededor de 30% de tasa de inflación para el período 1980-1984, ésta pasa a rangos de 300%, a 700% y 1300% de 1985 a 1987 respectivamente. Para el período 1983-1987 el déficit global como proporción del Producto Interno Bruto promedió cerca de un 30% anual.

El régimen de políticas selectivas alternativas al mercado, la desvinculación del mercado internacional que se produce mediante el régimen cambiario diferenciado que privilegiaba importaciones baratas para el país, y la creciente presión inflacionaria interna se traduce en una sobrevaluación de sesgo anti-exportador, que contribuyó de forma importante a deteriorar aceleradamente el balance comercial del país. Las exportaciones de Nicaragua que habían alcanzado un pico histórico de US\$ 650 millones de dólares en 1978, pasaron a un promedio de US\$ 435 millones en el período 1980-1984, y a US\$ 282 millones para el período 1985-1987. A su vez, la fuerte caída del sector exportador se vio traducida en un creciente endeudamiento externo y acumulación de mora. La deuda pasó de US\$ 1.3 mil millones de dólares en 1979 a US\$ 7.2 mil millones en 1988.

En la medida en que en el período de 1985 a 1988 los efectos del ajuste son limitados, y por el contrario el problema inflacionario y de balance externo no hace más que agravarse, se entra en 1988 a una fase de ajuste que incluye un cambio de moneda aún cuando prácticamente sin ningún éxito en término de los balances internos y externos. Problemas de diseño y la inconsistencia de intentar lograr un ajuste cambiario y detener la inflación con una alta brecha interna, hicieron que más bien se pasara a un problema de hiperinflación (la inflación acumulada sobrepasó los 33 mil por cientos en 1988), y las exportaciones continuaron descendiendo. Para 1988 éstas habían descendido a US\$ 230 millones de dólares, su punto más bajo en más de quince años.

Sin embargo, es importante notar que la reforma económica de 1988 marca un giro en materia de políticas. En ese momento se da una revalorización definitiva hacia los instrumentos tradicionales de política macro económica. Igualmente, se gana claridad acerca de las políticas requeridas para lidiar con el problema hiperinflacionario, y se pasa a una completa liberalización de precios, eliminación de subsidios y encarecimiento de los servicios públicos en aras de incentivar la producción por un lado, y controlar el gasto excesivo que ponía presión sobre la estabilidad de precios.

En resumen, la contracción económica y del sector público en general, ocasionaron un creciente nivel de desempleo y subempleo en el país, un deterioro del salario real producto de la creciente inflación e hiperinflación, y una reducción de los gastos sociales. La contracción de la producción fue

Indicadores macroeconómicos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Poblacion miles	2741	2823	2907	2994	3084	3176	3271	3368	3469	3573	3679	3789	3902	4017	4019	4139
PIB Nominal mill.US\$	2080	2390	2418	2561	2583	2465	2369	2415	2199	2268	2394	2350	2373	2369	2455	2548
PIB Real Mill.US\$ (1980)	2080	2191	2174	2274	2238	2147	2125	2146	1847	1816	1816	1813	1820	1825	1851	1906
PIB US\$/capita (1980)	759	776	748	759	726	676	669	645	548	523	508	492	480	465	466	466
Crecim.%PIB (**)	4.5	5.4	0.8	4.6	1.6	4.1	1	0.7	-12.4	1.7	0	0.2	0.4	0.3	1.4	3
Tasa de Inflacion																
Media Anual (%)	35.3	23.9	24.8	31.1	35.5	219.5	681.6	911.9	14293	4770	7485	2945	23.67	20.39	7.8	11
Acumulada Anual (%)	24.9	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	747.5	1347	33603	1689	13490	865.6	3.51	19.46	12.41	11.12
Tasa subtil. Global (%)	18.3	16	19.9	18.9	20.6	23.1	25.7	28.9	33.5	39.4	44.3	52.2	50.3	50.1	53.6	52
Indice Salario Base 1980	100	101.2	97.9	96	93.8	83.8	84.9	61.9	42.3	28.1	60	100****	119	110.5	116.3	113.3
Indice Tasa de Cambio Real	100	88.2	72.2	56.6	43.5	42.1	17.2	3	20.3	40.3	32.1	27	25.9	24.8	25.4	26
Balance Comercial (***)	442	490	367	355	413	587	513	552	578	299	306	479	632	477	524	491
Exportaciones	445	509	408	452	413	305	248	273	230	318	331	272	223	267	351	458
Importaciones	887	999	776	807	826	892	761	825	807	618	636	751	855	744	875	949
Balance en Cuenta Cte. (***)	430	591	492	507	597	587	593	666	634	370	304	8	716	483	533	991***
Saldo Deuda Externa	1851	2537	3033	3990	4850	5622	6951	8521	9200	10485	10716	10313	10792	10987	11700	10242
Servicio Deuda Ext. pagar	136	192	203	154	158	142	110	119	107	66	52	616	105	199	252	324***
Deuda Renegociada	566	395	189	641	351	377	359	54	473	56	19	1.059	159	156	362	Nd
Mora Acumulada	296	203	345	370	644	959	1629	2337	2556	2960	4034	3305	4367	5060	6284	6975
RIN Mill. US\$											109	111	106	6	74	80

Fuente: Elaborado en base a informacion de distintas fuentes. (BCN-INEC-MIFIN-MEDE-MCE)

(**) Incluye 1.4 millones US\$ de transferencias por condonacion de deuda externa.

En 1991 se incluye US\$ 305 Mills de pago a organismos multilaterales. No se incluyen US\$ 636.6

Millns. Renegociados en 1995 e incluye US\$ 89 Mills de deuda comercial.

(****) Basado en el MITRAB

Relaciones de indicadores macroeconómicos-relaciones porcentuales

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones	24.2	26.4	24.5	25.1	20.2	8.6	15.4	15.2	17.2	23.1	27.4	23.3	27.9	30.5	29.9	31.4
Importaciones	43.3	39.2	28.8	32.2	32.2	33.8	29.2	30.5	41.5	32.6	31.1	36.3	35.9	32.4	31.9	33.4
Deuda Externa/Export.	415.7	498.2	742.5	882.9	1174	1844	2805	3123	4009	3293	3241	3786	4837	4108	3331	2237
Deuda Externa/PIB	89	106.2	125.4	155.8	187.8	228.1	293.4	352.8	418.3	462.2	456.2	438.9	454.8	461.8	477	402
Mora/Exportaciones	66.5	39.8	84.5	82	155.9	314.6	657.3	856.6	1112	929.8	1220	1213	1957	1892	1789	1523
Mora/PIB	14.2	8.5	14.3	14.5	24.9	38.9	68.8	96.7	116.2	130.5	171.7	140.6	184	212.7	256	274
Inversiones/PIB	16.8	24.4	20.2	21	21.6	22.3	22.3	22.1	17.8	15.4	13.5	15.1	14	11.7	12.3	14
Deficit Fiscal/PIB	8.4	9.9	13.5	29.7	24.5	23.3	17.6	16.6	27.6	2.6	15	7.9	8.3	8.6	12.1	9.7
Ingresos Ordinarios/PIB	22.2	24.3	25.8	31.2	35.2	32.3	32.4	27.7	20.3	24.1	17.7	24.5	27.9	29	29	29.5
Gastos Fiscales/PIB	30.6	34.3	39.3	60.9	59.8	55.6	50	44.3	45.9	30.7	38	32.4	36.2	37.6	41	41
Activos Liquidos/PIB	33.4	36.2	37.6	50.2	64.1	61.6	55.4	59.7	60.9	24.7	6.1	12.2	11.9	10.7	14.9	15.1
Medio Circulante/PIB	21.3	23.2	24.4	34.7	46.4	50.6	47.3	56.2	57.7	21	4.8	9.7	9.1	7.3	8.8	8.6
Numerario/PIB	9.4	9.2	10.9	16.6	25.3	24.9	23	27.2	21.9	9.1	3	5.4	5.1	4.6	5.5	5.3
Cuasidinero/PIB	12.1	13	13.1	15.6	17.7	11	8	3.6	3.1	3.7	1.3	2.4	2.8	3.4	6.1	6.5

Fuente: Elaborado en base a informacion oficial de distintas fuentes. (BCN-INEC-MIFIN-MEDE-MCE).

desigual, afectando primero al sector agropecuario, y luego al sector industrial. Igualmente, el sector público inició una contracción relativa en la segunda parte de los ochenta. Atraídos por las ventajas que presentaba la existencia de lucrativos mercados negros, pero también como refugio de la crisis, el sector informal se ensancha en la segunda parte de los ochenta. Sin embargo, el crecimiento de la pobreza en ese sector según los datos, muestran que esta era una opción forzada por las circunstancias.

Aspectos Estructurales

En el orden estructural la reforma económica que se emprende en 1988, tuvo impactos equivalentes a una ruptura con el modelo inicial de desarrollo del gobierno Sandinista con relación a sus tres ejes. En la transformación productiva basada en proyectos de inversión de larga maduración, con tecnología de punta y que demandaba cuantiosos recursos externos. Con relación a la política de autosuficiencia alimentaria basada en riego intensivo para la producción de granos básicos, y una reforma agraria en favor de sectores campesinos que en su fase inicial promovió cooperativas y luego distribuyó tierras individualmente. Y finalmente, el tercer pilar se basaba en controles sobre los aspectos que afectaban el costo de la mano de obra, mediante políticas de acopio estatal, regulación sobre los canales de consumo, precios, y gastos sociales altos en educación, salud y vivienda.

Con la reforma económica de 1988 los costos de los proyectos de inversión dejan de ser subsidiados. Con relación a la autosuficiencia alimentaria, el énfasis exportador que se ensaya en la segunda parte de los ochenta, tuvo impactos negativos en la producción de granos dado que la relación de precios relativos campo-ciudad hacía en el corto plazo menos atractiva la producción comercial de estos cultivos¹⁹. Y finalmente, la estrategia de «reproducción de la fuerza de trabajo»²⁰, confronta restricciones ya que con el ajuste se contraen los gastos en salud, educación, vivienda y se eliminan o disminuyen los subsidios a los alimentos, y los servicios públicos²¹.

19. Para un análisis de los primeros impactos de la reforma económica de 1988 sobre la seguridad alimentaria favor ver: Stahler-Sholk, Richard and Spoor, Max; Nicaragua: «Las Políticas Macroeconómicas y sus Efectos en la Agricultura y la Seguridad Alimentaria», Proyecto de asesoría PAN/CADESCA/CEE, s.e., julio, 1989.

20. Para ver el esquema de análisis que se utiliza para subrayar los elementos estructurales de la estrategia sandinista favor ver: Nuñez, Orlando, Transición y Lucha de Clases en Nicaragua 1979-1986, Mexico, Siglo XXI.

21. Para un análisis sobre la ruptura del modelo y la reforma económica de 1988 favor ver: Arana, Mario; «Nicaragua: Estabilización, Ajuste y Estrategia Económica, 1988-1968», en Arana, Mario, et.al., «Políticas de Ajuste en Nicaragua: Reflexiones sobre sus Implicaciones Estratégicas», CRIES, Cuadernos de Pensamiento Propio, Serie Ensayos 18, marzo, 1990.

La reforma económica de 1988 igualmente marca una transición definitiva hacia un régimen de disciplina monetaria financiera, liberalización de precios, preeminencia de los instrumentos macro económicos tradicionales de política económica, y revalorización de los mecanismos de mercados en su conjunto. Si bien, es hasta en 1989 que esta lógica se hace más evidente. La inflación acumulada así pasa de 33 mil por ciento en 1988, a 1700 por ciento en 1989. El déficit fiscal a su vez pasó de representar 27.6% a 2.6% del PIB. Todo esto habría de producir dislocaciones sociales de distinto tipo en la medida que también estos cambios abruptos en el marco de políticas, se expresaron en el sector real de la economía.

La dependencia externa

Nicaragua experimenta a lo largo de la década de los ochenta y noventa uno de los mayores índices de endeudamiento mundiales como contraparte a la caída severa de las exportaciones y la contracción de la producción. La deuda externa se incrementó de US\$ 1.3 mil millones de dólares en 1979 a US\$ 10.9 mil millones en 1990, y a US\$ 11.6 mil millones en 1994 antes de que comenzara a descender producto de renegociaciones y condonaciones. La estructura cambia de un peso de 43% de deuda comercial en 1979, a un predominio de las fuentes bilaterales alcanzando en 1990 y todavía en 1996 un 67% de la deuda total. La diferencia es que en los noventa baja el peso de la deuda a Europa Oriental ²².

Por tanto, la dependencia del país de recursos externos continuó siendo pronunciada a lo largo de los noventa, solo que las fuentes se modificaron hacia una mayor dependencia de fuentes multilaterales, además de los Estados Unidos, Japón, Taiwan, y el tradicional apoyo europeo, con la gran excepción de Europa del Este. Por otro lado, para 1996 la deuda había descendido a US\$ 6.5 mil millones, aún cuando entre donaciones y endeudamiento, la dependencia del país de la cooperación internacional como promedio de 1990 a 1996 alcanzó cerca del 30% del PIB.

El período de los noventa

En 1990, se da un cambio en el régimen político de Nicaragua con el ascenso del gobierno electo de Violeta de Chamorro a la presidencia. Con este cambio eventualmente se profundiza la disciplina monetaria-financiera que se había desequilibrado nuevamente en el contexto de las elecciones. En el ámbito estructural, se profundiza la orientación hacia una economía de mercado, y se establece un proceso de privatización acelerada

22. Para mayores detalles sobre la deuda se puede consultar Arana, et.al., *ibid.*, y para el período de los noventa favor ver Ministerio de Cooperación Externa, Negociaciones de deuda externa: 1990-1996, Gobierno de Nicaragua, MCE, 1996.

de las empresas estatales que estaban en manos del gobierno. Para entonces, el estado era responsable de la producción de cerca del 30% del PIB. Igualmente se profundiza el proceso de apertura y liberalización de la economía.

Las condiciones económicas sin embargo, a los inicios del nuevo gobierno eran complejas. El país experimentaba un período prolongado de estancamiento económico desde 1984, distorsiones en el sistema de precios, derechos de propiedad indefinidos sobre lotes urbanos, tierras rurales y empresas nacionalizadas. En 1990 el Producto Interno Bruto per capita había descendido a US\$ 400 dólares, que era la mita del nivel que se tenía en 1980. El país tenía la deuda per capita más alta del mundo que sumaba globalmente US\$ 8 mil millones de dólares. A su vez, se tenía una brecha externa, que requería mil millones de dólares para cubrir el déficit comercial y el servicio técnico de la deuda externa en 1990. Por otro lado, el nivel de desempleo abierto era cinco veces mayor de lo que había sido en 1981, cuando alcanzó el mínimo de esa época. Los gastos sociales por otro lado en términos per capita habían caído para 1989 a la mitad de lo que habían sido en 1981 a un nivel de US\$ 77 dólares.

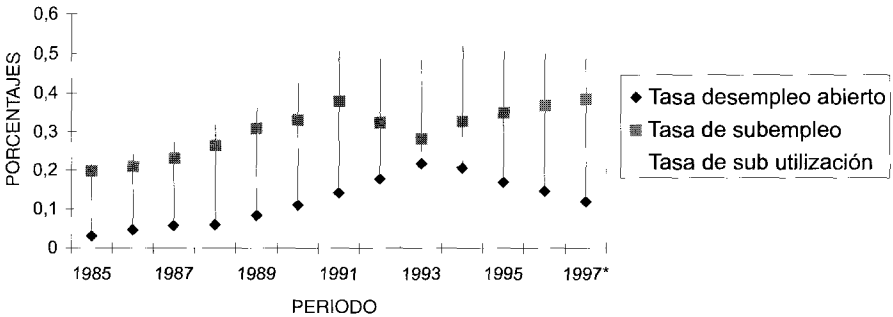
La estrategia del gobierno contemplaba hacer del sector privado de nuevo el eje de acumulación o de inversión, y no el Estado. A la vez se pretendía la estabilización de la economía en el período más pronto posible, como condición básica a las posibilidades de reactivación de la inversión privada que para ese entonces se había reducido considerablemente. Igualmente, se pensaba que una vez restablecida las relaciones con los organismos multilaterales, los flujos de recursos externos garantizarían una reactivación económica. Estos supuestos probaron ser elusivos por lo menos por un período mayor de tiempo de lo inicialmente contemplado.

Fundamentalmente, la etapa del gobierno de Chamorro fue más de estabilización que de reactivación, aún cuando este proceso se inicia poco antes de terminar su período. El modelo fundamentalmente implícito era uno de ajuste estructural de corte ortodoxo al estilo del Fondo Monetario y el Banco Mundial. El ajuste fue particularmente severo para sectores de la industria, incluida la pequeña y mediana empresa, el sector público, y el mismo sector comercial aún cuando en menor medida. La restauración de un sistema de precios que reflejara las restricciones propias internas y la articulación del país con la economía internacional, fue uno de los elementos claves en la recomposición abrupta que experimentan los sectores productivos en los noventa. Este proceso ocasionó que la tasa de desempleo y subempleo se elevara a niveles sin precedentes afectando al 21.8% de la población económicamente activa (PEA) para 1993, lo mismo que el

Balance de fuerza laboral de Nicaragua

Miles de personas	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pob. 10 años y mas	2,168.8	2,248.5	2,331.1	2,412.9	2,500.6	2,591.8	2,686.6	2,785.0	2,886.7	2,898.7	2,999.9	3,095.0	3,200.4
PEA General	1,077.3	1,125.6	1,175.3	1,124.6	1,276.9	1,331.2	1,386.3	1,437.6	1,489.5	1,388.4	1,445.1	1,501.7	1,562.7
Total Ocupados	1,042.7	1,072.7	1,106.8	1,151.4	1,169.8	1,183.4	1,189.7	1,181.7	1,164.4	1,101.0	1,200.4	1,282.4	1,376.8
Ocup. activ. Primaria	357.5	372.9	382.6	385.1	387.5	400.1	415.4	428.5	429.5	443.1	484.2	517.3	554.9
Ocup. act. Secundaria	206.2	210.7	215.5	224.9	229.5	229.5	225.5	208.7	202.3	143.5	157.4	170.1	183.1
Ocup.act. terciaria	479.0	489.1	508.7	541.4	552.8	553.8	549.3	544.5	532.6	514.4	558.8	595.0	638.8
Desempleo abierto	34.6	52.9	68.5	73.2	107.1	147.8	196.6	255.9	325.0	287.4	244.7	219.3	185.9
Tasa desempleo abierto	3.2%	4.7%	5.8%	6.0%	8.4%	11.1%	14.2%	17.8%	21.8%	20.7%	16.9%	14.6%	11.9%
Sub empleo	214.7	236.1	271.1	324.6	396.3	442.4	527.8	467.2	421.5	456.8	506.5	554.1	601.6
Tasa de desempleo	20%	21%	23%	27%	31%	33%	38%	33%	28%	33%	35%	37%	39%
Sub utilización global	249.3	289.0	339.6	397.8	503.4	590.2	724.4	723.1	746.5	744.2	751.2	773.4	787.5
Tasa de sub utilización	23%	26%	29%	34%	39%	44%	52%	50%	50%	54%	52%	52%	50%

Tasa de desempleo abierto, subempleo y subutilización de la fuerza laboral



subempleo que sobrepasó el 50% de la PEA. El gasto social descendió en términos per cápita a lo largo del período.

Los impactos durante los noventa se concentraron particularmente en los sectores urbanos, y en especial, se experimenta un proceso de concentración del ingreso importante y potencialmente problemático para el desarrollo futuro del país de no atenderse adecuadamente. Sin lugar a dudas sin embargo, en este período se establecen las bases de la reactivación y de la inversión tanto privada como extranjera, como de la economía en general.

La política económica pasó a través de unas tres fases entre 1990 y 1993. Con el Plan Mayorga²³ en 1990 se produce otro cambio de moneda nuevamente y se establece una paridad de uno a uno con el dólar. A pesar de las intenciones, el déficit fiscal pasa de 2.6% en 1989 a 15% en 1990, y la inflación acumulada igualmente aumenta de 1700% a 13400% en ese mismo período. El país igualmente sufre de inestabilidad política, afrontando dos huelgas nacionales que significaron pérdidas económicas importantes. Uno de los logros significativos de este año de inicio de gobierno, sin embargo, es de que al menos la economía no continuó declinando, aún cuando no fuera ese el caso en términos per cápita.

En cierto sentido el programa económico de Mayorga presentaba elementos de continuidad con relación al proceso iniciado por el gobierno anterior. Entre las diferencias importantes era que las políticas fiscales

23. Francisco Mayorga fue el primer Presidente del Banco Central y fungía como coordinador de la política económica hasta su renuncia por discrepancias internas a finales de 1990. Fue responsable de la introducción del córdoba oro.

restrictivas, se basarían en recortes en el gasto militar, una reforma tributaria, y un aumento por otro lado, de los gastos sociales en el presupuesto público.

La relación del gasto social con respecto al PIB, comparada al año anterior, se logra mejorar. En general, en los años subsiguientes la proporción de gastos sociales con respecto a los gastos totales del gobierno fueron substancialmente superiores que durante el régimen sandinista. Sin embargo, en términos per capita se produce más bien un deterioro importante del gasto social, en la medida que estos gastos solamente llegan a representar alrededor de la mitad de lo que se gastó per capita en el período de los ochenta. En términos per capita, el gasto social baja de US\$ 104 dólares en 1990 a US\$ 76.1 para 1995 (Ver cuadro de Gasto Social).

A principios de 1991 se inicia un período de negociación interno con sectores sindicales y empresariales para alcanzar acuerdos concertados sobre la política económica a seguir. El proceso culmina en febrero de 1991 con un acuerdo social que prepara las condiciones para el nuevo esfuerzo de estabilización que se inicia en marzo de 1991. El nuevo paquete de estabilización y ajuste introducido en marzo de 1991, tuvo algunos tintes heterodoxos²⁴. Incluía una devaluación de la moneda de 600%, con un ajuste salarial de 200% para el sector público, anclaje de la tasa de cambio para estabilizar precios, un compromiso con reducir gastos del sector público y financiar el déficit con recursos externos. Los gastos militares y el crédito debían de ser drásticamente reducidos. Por otro lado, incluía una política de ingresos basada en un mecanismo de regulación sobre los precios de bienes básicos. Se dio una transición hacia tasas de interés positivas y su alto nivel redujo la liquidez en la economía, lo cual contribuyó al éxito del programa anti-inflacionario.

La hiperinflación, que había alcanzado un nivel por encima de 13000% en 1990, fue controlada a partir de abril de 1991. La inflación anual acumulada para 1991 fue de 860%, pero, si toma en cuenta solamente el período entre abril y finales del año, la inflación solo alcanza a ser de 8%. Con base a 1991, por otro lado, la estabilidad de precios comenzó a generar una estabilidad en el salario real de la población (favor ver cuadro de indicadores macro económicos), aún cuando ciertamente no recupera los niveles alcanzados a principios de los ochenta.

24. Para un balance de la política económica de 1990 a 1995 se puede consultar el capítulo de Arana, Mario; General Economic Policy, en Walker, Thomas, Editor, Nicaragua Without Illusions: Regime Transition and other Changes in the 1990's, Scholarly Resources, Delaware, 1997. Para un recuento con mayor énfasis en aspectos de macroeconomía y cooperación externa, favor ver: Vos, Rob., «The Macroeconomics of Aid to Nicaragua», Institute of Social Studies, The Netherlands, August, 1994.

En 1992, una alza en los gastos corrientes del gobierno debido a incrementos de salarios en el sector público condujo a la suspensión del acuerdo «Stand By» que se había firmado con el FMI para el período de 1991 a 1993. Por razones de conflictos políticos internos, la disponibilidad de recursos externos por parte de cooperantes bilaterales también descendió en 1992. Por otro lado, las exportaciones a la vez descienden a rangos que se habían alcanzado hacía veinte años atrás, a un nivel de US\$ 223 millones de dólares para 1992, por lo que para 1993 se confronta una crisis de divisas significativa.

A pesar de que se logra eliminar la inflación, el estancamiento de la economía continuó a lo largo del período 1991 a 1993. Para todo efecto práctico, no fue sino hasta en 1994 que la economía comienza a experimentar crecimiento de alguna importancia y que se comienza a estabilizar el ingreso per capita. Sectorialmente en términos de la economía real, de 1991 a 1993 el sector agropecuario y primario en general adquiere niveles de recuperación en el contexto de la pacificación del campo, que sin embargo, es contrarrestado por la contracción del sector industrial ante la creciente apertura de la economía, y la contracción del sector público. Esto hace en esta fase particularmente problemática la pobreza urbana sobre todo en la capital, dado que la actividad manufacturera y del sector público se dan fundamentalmente en Managua.

Muchos de los recursos externos líquidos que en ese período entraron al país se utilizaron o para pago de deuda, o como eran fundibles, terminaron usándose en importación de bienes de consumo y no en inversión. La inversión privada permaneció tímida ante la incertidumbre, y las condiciones deficientes de infraestructura que prestaba el país. Fue hasta a partir de 1994, que comienza a cobrar mayor auge la inversión directa extranjera, y la inversión privada gradualmente tendió a acelerar su participación en la inversión total.

En 1993, sin embargo, se sientan las bases de la firma de un acuerdo de ajuste estructural que se inició en abril de 1994 y que le permitió al país aumentar la disponibilidad de recursos externos. Se adopta en ese entonces una nueva política cambiaria mediante una devaluación de 20%, y un sistema de deslizamiento diario y pre-anunciado abriendo el camino a una política cambiaria más dinámica²⁵. Esta devaluación se da en el marco de un conjunto de políticas económicas más amplias que buscaban frenar el continuo deterioro de la balanza de pagos y la falta de crecimiento de la economía. Sin embargo, el estancamiento continuó y la devaluación cargó

25. La política de deslizamiento establecida y vigente todavía a mediados de 1997 es de una devaluación nominal anual de 12%.

con la mayor parte del esfuerzo de ajuste, al no darse las medidas complementarias por el lado monetario y fiscal. Dado que el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) no se firmó sino hasta en abril de 1994, la cooperación internacional se redujo significativamente, bajaron las reservas internacionales y la inflación repuntó a una tasa de 20%.

En 1994 con la firma del programa de ajuste con el FMI finalmente se ganó estabilidad para la balanza de pagos potencialmente por tres años. El ambiente de estabilidad macro económica que en buena medida se establece, logra modificar las expectativas de los inversionistas y en general la economía comienza a responder de forma sostenida. En 1995 se crece a una tasa de 5%, 2.1% puntos por encima del crecimiento de la población establecido en 2.9% por el censo de ese año. Las exportaciones alcanzan los US\$ 490 millones de dólares, el resultado no solamente de precios favorables en el café, pero también el dinamismo de sectores de exportación no-tradicional, pesca, minería y maquila entre otros.

En general, la reactivación ha sido impulsada por el sector primario que es el que ha tenido mayor dinamismo, pero igual aparecen nuevos sectores emergentes que a partir de 1995 disminuyen el desempleo abierto aún cuando la sub-utilización de la mano de obra continúa casi al mismo nivel. El desempleo abierto comienza a disminuir de su pico de cerca de 22% en 1993 a 14.9 en 1996, y se esperaba 11.9% de desempleo abierto para 1997. La tasa de cambio experimentó mejorías e igualmente el sector exportador responde con un mayor crecimiento. El ahorro se aumenta igualmente, en la medida que se consolida la banca privada en el país, más aún con una política de tasas de interés atractivas que incentivaron inclusive flujos de capitales del exterior.

A pesar de los aspectos positivos, el gobierno incumplió con los compromisos contraidos en el marco del ajuste con los organismos internacionales. Si bien esto no desaceleró la economía que continuó creciendo inclusive a mayores tasas en 1995 y 1996, nuevos desajustes se generaron a partir del proceso electoral de 1996 que obligarán al gobierno a firmar un nuevo acuerdo de ajuste con el FMI en 1998.

Sin embargo, a pesar de que el período de ajuste severo que se experimentó en la primera mitad de los noventa, conllevó altos costos sociales, dada la reactivación de la economía, una serie de fenómenos positivos se comienzan a desarrollar también para el sector urbano a partir de 1994 cuando el proceso de reactivación comienza. Por un lado, la industria manufacturera inicia una fase de recuperación igual que el resto de sectores aún cuando con menor dinamismo que el sector agropecuario. El empleo en el sector formal se incrementa y a una tasa mayor que el

incremento del empleo en el sector informal. En 1996 igualmente por primera vez la PEA femenina se reduce, lo cual parece implicar un incremento del ingreso familiar²⁶. A su vez, el índice de empleo del sector privado se incrementa sistemáticamente, mientras los salarios han permanecido constantes, los ingresos de los hogares con ocupaciones en el sector privado se elevaron.

POLITICA SOCIAL, GASTO SOCIAL E INDICADORES DE RESULTADOS

La política social de los ochenta con la revolución optó por buscar proveer salud y educación gratuita y universal para todo el país. El gasto social como proporción del PIB consecuentemente aumentó considerablemente con relación a la norma histórica, y resto de países centroamericanos. El gasto social para 1985 alcanza US\$ 150 dólares per capita, y representa el 12.3% del gasto público total alcanzando a representar el 24% del gasto total.

Sin embargo, dados los problemas de desequilibrios macro económicos, los esfuerzos por ajustar el gasto, conllevaron recortes del gasto en términos per capita, tanto como en proporción del PIB o del mismo gasto total dentro del presupuesto del gobierno en la segunda parte de los ochenta.

A medida que los recursos se fueron limitando, la sostenibilidad de muchos de los programas que se habían iniciado comenzaron a perderse. En el sector salud, por ejemplo, no fue posible continuar garantizando libre medicamentos aún cuando se preservara la asistencia médica. En el sector educación, el esfuerzo por la educación de adultos, perdió fuerza una vez que se dieron los recortes del gasto social, especialmente a partir de la segunda mitad de los ochenta.

En los noventa, el gasto social como proporción del gasto público logra recuperarse en la medida que se reduce drásticamente el gasto militar. Sin embargo, en términos per capita, la tendencia hacia la baja se acentuó. De US\$ 104 dólares per capita que se gastaron en 1990, para 1995 el gasto per capita se había reducido a US\$ 76 dólares.

En los noventa sin embargo, la percepción era de que más que tener un problema de gastos, considerando los deficientes indicadores sociales que el país tenía, existía un problema importante de estrategia y priorización que resolver, además de un crecimiento rápido de la población que explicaban de manera importante la naturaleza de los problemas a afrontar. De acuerdo al censo de 1995, la tasa de crecimiento de la población era de 2.9% anual²⁷.

26. Favor ver: Matuk, Farid; Indicadores varios, Banco Central 1997.

27. Favor ver: World Bank, Republic of Nicaragua Review of Social Sector Issues, (Washington: World Bank, 1993).

Nicaragua: gasto público social, gobierno central presupuestario (1981-1995)

	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ¹
(Millones de Córdoba ²)											
Educación	1,034	1,654	6,642	130,501	447,456	79,367	360,261	431,386	489,181	623,731	578,430
Salud	1,114	1,512	5,660	97,979	670,504	77,788	314,052	382,993	436,395	547,705	590,821
Vivienda	236	434	1,103	1,930	0	0	1,195	1,371	36,423	22,700	1,400
Otros	168	211	1,286	22,424	125,203	19,809	91,083	135,332	239,444	292,922	173,698
Gasto Social Total	2,552	3,811	14,691	262,834	1,243,163	176,964	766,621	951,182	1,201,443	1,487,058	1,344,349
Gasto Público Total	7,291	16,460	60,184	1,006,203	4,568,824	545,114	1,918,169	2,356,815	2,619,048	3,130,112	2,684,666
(% del PIB)											
Educación	4.10	4.8	5.5	4.7	2	5.1	4.8	4.7	4.4	5	4
Salud	4.40	4.4	4.7	3.5	4.4	5	4.2	4.2	3.9	4.4	4.1
Vivienda	0.9	1.3	0.9	0.4	0	0	0	0	0.3	0.2	0
Otros	0.7	0.6	1.1	0.8	0.8	1.3	1.2	1.5	2.2	2.3	1.2
Gasto Social Total	10	11.1	12.3	9.4	8.1	11.3	10.3	10.3	10.9	11.9	9.4
Gasto Público Total	28.7	48.1	50.2	35.9	29.9	34.8	25.8	25.5	23.7	25.1	18.7
(Composición Sectorial del Gasto)											
Educación	40.5	43.4	45.2	49.7	36	44.8	47	45.4	40.7	41.9	43
Salud	43.7	39.7	38.5	37.3	53.9	44	41	40.3	36.3	36.8	43.9
Vivienda	9.2	11.4	7.5	4.5	0	0	0.2	0.1	3	1.5	0.1
Otros	6.6	5.5	8.8	8.5	10.1	11.2	11.9	14.2	19.9	19.7	12.9
Gasto Social Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(% del Gasto Público Total)											
Educación	14.2	10	11	13	9.8	14.6	18.8	18.3	18.7	19.9	21.5
Salud	15.3	9.2	9.4	9.7	14.7	14.3	16.4	16.3	16.7	17.5	22
Vivienda	3.2	2.6	1.8	1.2	0	0	0.1	0.1	1.4	0.7	0.1
Otros	2.3	1.3	2.1	2.2	2.7	3.6	4.7	5.7	9.1	9.4	6.5
Gasto Social Total	35	23.2	24.4	26.1	27.2	32.5	40	40.4	45.9	47.5	50.1
(En dólares per capita de 1987)											
Educación	57.3	66.8	67.9	52.9	27.7	46.6	42.7	40	36.1	40.5	32.7
Salud	61.7	61	57.9	39.7	41.5	45.7	37.3	35.5	32.2	35.6	33.4
Vivienda	13.1	17.5	11.3	4.8	0	0	0.1	0.1	2.7	1.5	0.1
Otros	9.3	8.5	13.2	9.1	7.8	11.6	10.8	12.5	17.7	19	9.8
Gasto Social Total	141.3	153.8	150.2	106.6	77	104	90.9	88.1	88.6	96.6	76.1
(Precios constantes per capita) de 1980 igual a 100											
Educación	100	92.2	81.1	19.2	8.9	101.3	14.6	13.6	12.3	14	11.3
Salud	100	78.2	64.1	13.4	12.4	92.2	11.8	11.2	10.2	11.4	10.7
Vivienda	100	106	59	7.7	0	0	0	0	0	0	0
Otros	100	72.4	96.6	20.3	15.4	155.6	22.7	26.2	37.1	40.5	20.9
Gasto Social Total	100	86.1	72.7	15.6	10.1	91.5	12.6	12.1	12.2	13.5	10.6

Fuente: Cominetti, Rosella y Gonzalo Ruiz, "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995", Cuaderno de CEPAL, Noviembre 1996. Basado en el Ministerio de Finanzas

1. Preliminar.

Sobre indicadores sociales de resultado

En términos de indicadores de educación, Nicaragua logra aumentar consistentemente las matrículas de los estudiantes a todos los niveles a lo largo del período bajo análisis, con algunas escasas excepciones especialmente en los ochenta, a pesar de sufrir recortes significativos en el gasto social en educación ²⁸. Así mismo, la efectividad de la educación mejora en términos de reducciones en las tasas de analfabetismo, y a lo largo de los noventa se han obtenido consistentemente mejores niveles de retención de los estudiantes, lo mismo que reducción de repeticiones.

El modelo educativo sin embargo confronta un problema de contenido de la educación, el cual ha estado considerablemente divorciado del modelo de desarrollo económico. Por otro lado, existe a su vez una desarticulación entre los tres niveles de educación, primario, secundario y superior, con deficiencias en la educación técnica notorias. Igualmente, desde una lógica anti-pobreza, existen inconsistencias tales como la relación de gasto per capita asignado a la educación superior (que es de las más altas de América Latina) y la asignación para la educación primaria básica. Una reasignación del gasto además de la necesidad de aumentos en la disponibilidad de recursos, continúa teniendo mucha vigencia en el caso de Nicaragua.

En el campo de la salud, igualmente, los indicadores de resultados muestran mejorías consistentes en la esperanza de vida al nacer para el período, lo mismo en mortalidad y especialmente en mortalidad infantil. En términos de inmunizaciones se dan tendencias igualmente hacia la mejoría. Con relación a la ingestión de calorías y proteínas por parte de la población sin embargo, se ha producido un deterioro si se comparan los ochenta con los noventa.

Los indicadores sociales de resultado no obstante, han permanecido en general o estables o han tendido a la mejoría como resultado de mejoras en eficacia y eficiencia obtenidas a través de la descentralización, incluida la participación de la cooperación internacional a través de organismos no gubernamentales en la oferta de servicios sociales. Persisten sin embargo dos problemas. Los indicadores sociales de resultado todavía tienen rezagos importantes. Por otro lado, el país tiene aún margen para ganar en eficacia y eficiencia en la medida que por cada córdoba invertido, los logros podrían ser aún mayores. Una opción que requiere perfección dadas las restricciones de recursos, son las políticas de focalización del gasto social básico de forma que produzcan el mayor impacto en los pobres.

28. Para datos sobre indicadores sociales de resultado favor consultar los anexos.

PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO Y LA REDUCCION DE LA POBREZA

La literatura y la discusión sobre crecimiento, pobreza, y equidad, debate alrededor de tres fuentes de crecimiento posible en la actualidad. De acuerdo a Fields ²⁹ entre los distintos modelos de crecimiento uno puede distinguir el de «agrandamiento del sector moderno», el de «enriquecimiento del sector moderno» y el modelo de «enriquecimiento del sector rural». De todos estos, el último es el único que sin ambigüedad es pro-pobre, especialmente en los casos donde la pobreza se concentra en el sector rural ³⁰.

Desde el punto de vista macro económico, por otro lado, la atención que se le ha dado al tema de la pobreza en los contextos de ajuste en los ochenta, ha tendido a ser escasa. Las distintas posiciones, no han sido muy conclusivas acerca de la mejor forma de garantizar un ajuste que integre adecuadamente el problema, y Nicaragua tendrá que culminar aún su proceso de ajuste en los próximos años. Sin embargo, al menos un consenso más balanceado y realista ha emergido hacia el final de los ochenta que plantea que el papel del Estado para lograr reducir la pobreza, es el de facilitar aquellos bienes que no suple o se suplen de manera insuficiente por el sector privado, en lo que de otra manera sería una economía impulsada por las fuerzas del mercado. Este tipo de bienes van desde infraestructura hasta equidad.

La pregunta clave para Nicaragua en todo caso sería en qué medida, se está optando desde el punto de vista de la estrategia económica del nuevo gobierno que inició su mandato en 1997, un esquema pro-pobre o no, y cuales serían las perspectivas que auguraría el actual crecimiento económico. El país está supuesto a firmar un acuerdo de ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional en 1998, para poder acceder a un tratamiento preferencial por parte de los organismos financieros multilaterales en la renegociación de su todavía elevada deuda externa, y acceder a recursos frescos y cooperación internacional adicional.

En este sentido es importante considerar sin embargo, con respecto a las perspectivas del crecimiento económico futuro y la pobreza, que los programas de ajuste son motivo de preocupación en el comportamiento tanto del crecimiento como de la pobreza, tal y como revelan los indicadores para el caso mismo de Nicaragua en el pasado reciente.

29. Fields, G. Poverty, Inequality and Development (New York: Cambridge University Press, 1980).

30. Para una discusión elaborada sobre este tema favor ver: Lipton, Michael y Martin Ravallion. «Poverty and Policy» en Behrman, J. y T.N. Srinivasan, Handbook of Development Economics, (Elsevier Science Publishers, 1994).

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en preescolar

Concepto	1980	1981	1982	1983	1884	1985	1986	1987	1988
Matrícula*	30,524	38,534	50,163	60,557	60,557	67,784	76,565	76,635	76,635
Profesores	N.D.	924	1,212	1,420	1,686	1,983	2,225	2,474	N.D.
Prof/alum.	N.D.	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	N.D.
Pob. Edad esc.*	377,481	388,551	399,945	411,674	423,746	436,746	450,315	464,916	436,763
Tasa Bruta Esc.	8.09	9.92	12.54	14.71	14.29	15.52	17.00	16.48	17.55

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en primaria

Matrícula*	411,315	472,167	550,924	536,317	534,317	513,401	556,684	590,006	599,957
Profesores	11,984	13,318	14,105	15,639	16,484	15,273	17,199	18,317	N.D.
Prof/Alumno	2.91	2.82	2.56	2.92	3.09	2.97	3.09	3.10	N.D.
Pob. Edad esc.*	477,111	491,471	506,261	521,499	537,195	553,365	571,111	589,429	608,338
Tasa Bruta Esc.		96.07	108.82	102.84	99.46	92.78	97.47	100.10	98.62

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en secundaria

Matrícula*	95,682	120,522	139,957	126,737	117,315	151,269	167,079	177,202	138,205
Profesores.	3,532	4,221	4,103	5,027	5,410	5,410	4,778	5,449	N.D.
Prof/Alumno.	3.69	3.50	2.93	3.97	4.61	3.58	2.86	3.08	N.D.
Pob. Edad esc.*	386,927	399,503	412,489	425,987	439,737	455,033	468,129	483,490	489,930
Tasa Bruta Esc.	24.73	30.17	33.93	29.75	26.68	33.24	35.69	36.65	28.21

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en universidad

Matrícula*	34,710	33,838	35,588	34,558	34,552	29,001	26,775	26,878	N.D.
Profesores	1,299	1,456	1,399	1,753	2,095	2,095	2,127	1,930	N.D.
Prof/Alumno	3.74	4.30	3.93	5.07	6.06	7.22	7.94	7.18	N.D.
Pob. Edad esc.*	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Tasa Bruta Esc.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

En Miles

Fuente: INEC, BCN, MED.

En el contexto actual no obstante, sería válido tomar en cuenta atenuantes de importancia en esta nueva fase de ajuste que el país estaría emprendiendo entre 1998 y el año 2000. Proyecciones de crecimiento económico reciente, tanto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial ofrecen pronósticos alentadores en cuando al crecimiento futuro del país. El BID, en sus proyecciones presenta tasas de crecimiento de entre 3.5% a 5% de crecimiento económico hasta el año 2000, dependiendo de si los supuestos son optimistas o pesimistas. Las proyecciones del Banco Mundial para el país, muestran un crecimiento sostenido aún mayor de por encima del 6% anual hasta el año 2005.

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en preescolar

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Matrícula*	N.D	63,201	68,657	70,300	79,543	97,163	99,200	120,000	133,086
Profesores	N.D	1,893	2,278	2,291	2,924	3,409	3,071	3,229	N.D
Prof./Alumno	N.D	3.00	3.32	3.26	3.68	3.51	3.10	2.69	N.D
Pob. edad esc.*	N.D	511,629	523,972	536,616	549,566	562,829	576,400	586,800	597,300
Tasa Bruta Esc.	N.D	12.35	13.10	13.10	14.47	17.26	17.21	20.45	22.28

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en primaria

Matrícula*	N.D	632,882	674,045	703,854	737,476	765,927	764,587	762,712	777,900
Profesores	N.D	19,022	20,671	21,242	22,223	20,628	22,180	18,667	N.D
Prof./Alumno	N.D	3.01	3.07	3.02	3.01	2.69	2.90	2.45	N.D
Pob. edad esc.*	N.D	647,998	668,502	689,658	711,488	734,013	757,200	775,600	795,000
Tasa Bruta Esc.	N.D	97.67	100.83	102.06	103.65	104.35	100.98	98.34	97.85

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en secundaria

Matrícula*	143,987	177,125	176,825	206,600	210,871	229,174	240,529	252,399	255,685
Profesores	N.D	4,865	4,027	5,009	8,136	6,950	7,268	6,668	N.D
Prof./Alumno	N.D	2.75	2.28	2.42	3.86	3.03	3.02	2.64	N.D
Pob. edad esc.*	514,864	531,308	464,121	565,600	584,100	597,125	621,300	641,800	685,468
Tasa Bruta Esc.	27.97	33.34	38.10	36.53	36.10	38.38	38.71	39.33	37.30

Población escolar, matrícula inicial, tasa de escolaridad y coeficiente alumno profesor en universidad

Matrícula*	N.D	22,520	31,948	32,464	38,974	42,829	47,087	49,858	N.D
Profesores	N.D	1,465	2,098	2,359	2,624	3,082	3,138	3,052	N.D
Prof./Alumno	N.D	6.51	6.57	7.27	6.73	7.20	6.66	6.12	N.D
Pob. edad esc.*	N.D	366,147	392,022	404,577	403,629	416,961	430,700	444,300	N.D
Tasa Bruta Esc.	N.D	N.D.	8.15	8.02	9.66	10.27	10.93	11.22	N.D

Considerando las perspectivas de estabilidad económica que se vislumbran, y la posible renegociación de la deuda en un par de años de acuerdo a los términos negociados –lo cual garantizaría y restablecería la viabilidad del sector externo– y habiendo transitado por este largo período de sentar las bases de una estabilidad macro económica sostenible, los escenarios de crecimiento económico para Nicaragua podrían ser perfectamente factibles.

En este sentido se anticipa, que el entorno macro económico esté marcado por una creciente disciplina monetaria y fiscal, que restablezca niveles manejables tanto de equilibrios internos como externos de no

Indicadores de salud

Período	1980	1981	1982	1983	1884	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
No. Hospitales	N.D	31	31	31	31	30	N.D	N.D	N.D	N.D	30	30	30	30	30		
No camas	4,677	4,729	4,765	4,897	5,045	5,083	N.D	N.D	N.D	N.D	4,720	4,953	4,932	4,932	5,003	4,964	5,032
Camas x 1,000 hab.	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	2.0	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	
Médicos x 1,000 hab.	4.4	5.4	6.6	6.8	6.9	6.3	6.3	5.3	5.3	5.7	5.1	4.6	5.3	6.0	7.9	8.1	
N.º Médicos	1,356	1,541	1,951	2,081	2,172	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	2,095	2,074	2,652	2,893	3,147	3,399	3,670
Consultas médicas	4,982.6	5,441.4	6,034.5	6,334.9	6,045.0	5,654.8	6,132.8	6,450.6	6,350.7	6,246.5	6,061.8	4,979.0	5,007.6	5,424.3	7,112.8	8,500.3	8,564.4
Consultas médicas x hab.	1.6	1.90	2.0	2.1	1.9	1.7	1.8	1.8	1.8	1.7	1.6	1.2	1.2	1.3	1.4	1.5	
Tasa de mortalidad*	9.7					7.9					6.6		6.65	6.65	6.65	6.65	5.74
Tasa mortalidad infantil*	76.4					61.3					63.0		49.9	49.9	49.9	49.9	41.3

* Promedio entregado por el MINSA (1980/1985-1985/1990-1990/1995)

Fuente: MINSA, INEC, BCN.

producirse choques externos extraordinarios. Este entorno en el caso de Nicaragua, preservaría y profundizaría la estabilidad de precios que en 1997 bajó a un dígito, lo cual a su vez permitiría mejoras en la tasa de cambio real, favoreciendo de esa forma al sector exportador. La estabilización y la creciente apertura financiera, de ser exitosa profundizaría la tendencia hacia menores tasas de interés, las cuales en la segunda mitad de los noventa todavía permanecían relativamente altas, aún cuando sostuvieron una reducción de cuatro puntos en 1997.

Una de las áreas de preocupación significativas sin embargo, según las proyecciones analizadas en el corto plazo sería la lenta recuperación del consumo privado, dado el esfuerzo inversionista tanto público como privado que se estaría realizando y que está vinculado de forma directa a las perspectivas económicas de futuro. En todo caso, el reto va a estar en aprovechar este crecimiento para que sea de base amplia y se garantice la sostenibilidad social y política que a su vez preserve las perspectivas de la economía en el largo plazo

En comparación con programas de ajustes anteriores sin embargo, desde el punto de vista de la pobreza es de esperarse, que el programa económico de ajuste que se emprenderá esté destinado a tener impactos negativos substancialmente menores que los programas emprendidos en los ochenta y noventas. Por un lado, las distorsiones y desequilibrios están lejos de tener las características que tuvieron con anterioridad. La economía nicaraguense hacia mediados de los noventa es una economía experimentando un crecimiento dinámico el cual tiende a ser sostenible. Se está generando, casi el doble del número de empleos de hace tres años. Como parte del programa de ajuste se ha establecido que los gastos sociales se incrementarán mientras se contraen otros gastos corrientes y áreas del sector público. El problema para Nicaragua bajo esta nueva situación parecería estar más que en un nuevo programa de ajuste, en su rezago social, de pobreza, sus niveles de distribución de ingresos y la sostenibilidad del crecimiento económico, cosa que en otras experiencias internacionales no parece tampoco haber estado totalmente garantizado.

Los impactos negativos no obstante podrían provenir fundamentalmente por el lado del incremento de los precios en los servicios públicos, que si bien, el programa de ajuste contempla que los sectores de menores ingresos no tuvieran que pagar mayores tarifas por estos servicios, en la práctica, el incremento de las tarifas del servicio público probablemente afecte otros precios importantes en la economía que inciden en la canasta familiar, repercutiendo de esa forma en los ingresos reales de la población.

Por otro lado, el componente estructural del ajuste que contempla la privatización de una serie de servicios públicos como las telecomunicaciones, la distribución y generación de energía, infraestructura de puertos y red vial, etc., podría significar dislocaciones laborales de alguna magnitud en momentos determinados, lo mismo que la contracción del sector público. En el primer caso, la privatización de servicios públicos deberá contar con las capacidades normativas y regulatorias adecuadas para lidiar con monopolios naturales o estructuras oligopólicas que se puedan generar. Desde el punto de vista del empleo, si bien Nicaragua ha postergado por demasiado tiempo cargar con déficits cuasi-fiscales producidos por instituciones de servicios públicos, será importante considerar programas de reconversión laboral para los sectores desplazados en cualquier magnitud que esto sea para disminuir los impactos desfavorables que estos procesos generan.

El desafío de la política económica en el caso de Nicaragua, en este sentido, hacia mediados de los noventa estaría más en la habilidad de trascender de la fase del ajuste y el énfasis en lo macroeconómico, hacia al ámbito de lo microeconómico y sectorial exitosamente, lo cual resulta ser una tarea más compleja y para la cual existen menos recetas, más que el conocimiento a fondo y específico de la realidad que se requiere transformar.

Durante las últimas dos décadas por lo menos que se han estado analizando en este trabajo, desde el punto de vista de políticas sectoriales por ejemplo, en buena medida ha existido un mal entendimiento de como resolver la dicotomía urbano-rural, lo cual en el caso de Nicaragua es un tema central de la agenda de cara al problema de la pobreza. Las políticas económicas han tendido a tener un sesgo anti rural-agropecuario, en aras de garantizar alimentos baratos para los sectores urbanos. En esa medida, lo que se ha producido ha sido en buena parte una profundización de la pobreza que en este país se concentra en el campo, pero lo cual a su vez ha agravado las condiciones de los sectores urbanos a través de la presión sobre los servicios que ha generado la migración campo ciudad. En Nicaragua, por tanto, más que en el caso de otros países, es claro que resolver el problema de la pobreza pasa por mejorar las condiciones de vida, de empleo y de ingresos del sector rural.

En este contexto, la decisión de priorizar el sector rural por parte de la Administración de Alemán, es una política que desde el punto de vista de la pobreza va en la dirección correcta. En este campo el nuevo gobierno ha institucionalizado políticas que buscan revertir el sesgo anti-agropecuario que en el pasado ha permeado a veces inadvertidamente la política económica.

La política sectorial rural así se ha planteado por lo menos como meta tener un sesgo neutral mediante una reciente reforma tributaria aprobada como ley en 1997. Por un lado, se establecieron aranceles selectivos inicialmente altos a los bienes básicos para luego entrar a un esquema de desgravación gradual, que intenta revertir la protección real negativa que el sector venía experimentando con relación a los bienes industriales. La posibilidad de lograr mejores precios mediante los nuevos aranceles, y la inyección de recursos que esto significaría para los bienes agropecuarios, podrían constituir una base para la recapitalización del sector rural que el país requiere.

Como parte de las políticas rurales, igualmente se eliminaron los impuestos a la producción agropecuaria con excepción de un impuesto a la tierra que busca agilizar el mercado de tierras. Se ha establecido por otro lado, una liberalización completa del mercado de exportaciones e importaciones de bienes agropecuarios, que tiende a mejorar el poder de negociación de los productores frente a las estructuras oligopólicas que típicamente han dominado las actividades agroindustriales, y agropexportadoras ³¹.

El potencial productivo del sector agropecuario en el caso de Nicaragua posterior al período Sandinista por otro lado, ha estado limitado por el problema de la irregularidad en la situación de la propiedad agraria. Entre las prioridades estratégicas del sector se ha planteado la agilización del catastro, registro y titulación de la tierra, atendiendo inicialmente las zonas del país con mayor potencial productivo. Otra prioridad importante es la promoción de servicios financieros rurales, modificando los marcos regulatorios, legislativos, subsidiando la entrada de la banca privada a localidades rurales, la constitución de una banca de segundo piso para financiar a intermediarias financieras no convencionales en el sector, y promoviendo a su vez el desarrollo de bancos locales privados con capacidad para captar ahorro como base de su sostenibilidad futura. En este frente, un problema latente ha sido la mora crediticia de los productores agropecuarios heredados del Banco Nacional de Desarrollo, que aún cuando es una mora concentrada, ha tendido a generar un ambiente negativo en las expectativas inversionistas de los productores.

La estrategia de desarrollo rural por otro lado, plantea transferencias parciales directas a sectores pobres con potencial productivo, apoyando la

31. Para el marco de políticas favor ver: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Marco de Políticas y Acciones para el Ciclo Agrícola 1997-1998, (Managua: Gobierno de Nicaragua, 1997). Para información sobre la estrategia favor ver: Ministerio de Agricultura y Ganadería, A Road Map for Modernizing Rural Nicaragua, (mimeo, Ministerio de Agricultura y Ganadería: 1997).

construcción de infraestructura en el entorno productivo, tanto como la capitalización de fincas. Adicionalmente, la decisión del gobierno es presentar a la cooperación internacional al sector rural como la prioridad nacional de tal forma que la futura cooperación se concentre en el apoyo directo al sector. El paquete de inversión a ser presentado en lo que probablemente constituya la última reunión de Grupo Consultivo de Nicaragua con la cooperación internacional en abril de 1998, enfatiza inversiones en caminos de penetración, e infraestructura vial en general, agua potable, vivienda, además de la política de transferencias directas a los sectores pobres con alto potencial productivo.

La política de gobierno, si no se distancia de lo que se propuso inicialmente, favorecerá de forma particular al sector agropecuario y a productores de bienes de consumo básico, que en su mayor parte está compuesto por pequeños y medianos productores en el país. Dada la importancia del café como el principal rubro de exportación, por otro lado, y estando éste igualmente en manos de pequeños y medianos productores, además de ser un cultivo intensivo en el uso de mano de obra, las políticas favorables igualmente tenderían a favorecer este rubro y por tanto los indicadores de pobreza en el campo.

La pobreza en Nicaragua sin embargo, no es únicamente rural, donde ya se tiene un marco de políticas cuidadosamente elaborados para favorecer el sector. Habría que establecer políticas y estrategias también focalizadas en el sector urbano con atención especial al problema de la pobreza. En la medida que se fortalezcan los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, lo mismo que el desarrollo de una estrategia de atracción de zonas francas, Nicaragua podría mejorar igualmente las opciones de los sectores urbanos concentrados especialmente en la ciudad capital. Estos dos elementos, han estado también al centro de los planteamientos estratégicos del gobierno, pero falta ver el marco de políticas que garanticen acciones adecuadas en estos sectores para valorar sus posibles impactos ³².

Otro sector dinámico importante en la generación de empleo, y en un contexto de aumento del ahorro, disponibilidad de financiamiento y menores tasas de interés, es el sector de la construcción, lo cual igual deberá traducirse en mejorías por el lado de la pobreza especialmente para sectores urbanos. Por otro lado, es de esperarse un crecimiento del sector comercio, y una estabilización de la industria aún cuando la industria grande estará confrontando competencia creciente en el marco de acuerdos de libre

32. Favor ver: Alianza Liberal, Programa de Gobierno, mimeo, 1996.

comercio que se vienen negociando. En este sentido, la industria tradicional tiene importantes desafíos que afrontar.

Por otro lado, en Nicaragua como en cualquier otro país, el crecimiento económico por sí solo, no resuelve necesariamente el problema de la pobreza. A pesar de que se argumenta de que todo crecimiento produce distribución, una estructura altamente concentrada del ingreso como punto de partida no es lo más deseable. Las políticas anti-pobreza por tanto tienen que actuar de cara al problema de la concentración del ingreso, ya sea mediante redistribución de activos, transferencias directas, alterando la distribución funcional del ingreso, o reduciendo la concentración del ingreso en los estratos altos mediante sistemas de impuestos progresivos. Los países típicamente adoptan una o varias combinaciones de estas opciones dependiendo de sus preferencias y restricciones políticas, dado que en última instancia la cuestión de la pobreza es también una cuestión de acceso y disponibilidad de activos³³. Si tal como la evidencia sugiere, la distribución del ingreso en Nicaragua se ha empeorado, sería aconsejable estudiar de forma sistemática los factores que han ocasionado este proceso. Esto no tiene necesariamente una explicación fácil y hay que desconfiar de aquellos que la ofrecen. Igualmente, es una pregunta abierta el tipo de opciones que Nicaragua podría tener para revertir lo que de otra forma sería un impedimento severo para poder mejorar los índices de pobreza en el país.

Las recomendaciones que la problemática de la pobreza sugiere en términos generales serían la definición clara y el compromiso con una estrategia contra la pobreza en Nicaragua, donde priorizar el campo constituye ciertamente una medida en la dirección correcta, especialmente en el contexto de lograr un crecimiento de base amplia. Se debe sostener la estabilidad macroeconómica por otro lado, para incentivar la inversión productiva tanto privada como extranjera generadora de empleo, privilegiando el uso intensivo de mano de obra en el esquema de incentivos y las políticas de inversión, mejorar la red de protección a grupos vulnerables, invertir en el capital humano de los pobres, e institucionalizar el monitoreo y la evaluación de las políticas de lucha contra la pobreza. En el campo social, debe darse un compromiso con una estrategia social de mediano plazo, en donde además de asistencia a grupos vulnerables, se trabaje en reducir los niveles tan altos de fertilidad y de dependencia económica en los hogares, perfeccionar la provisión de servicios básicos en salud y educación, mejorar la eficiencia y equidad en la utilización de los

33. Para un análisis de opciones de políticas en este orden favor ver: Todaro, Michael. *Economic Development*, pp. 131-169. (New York: Longman, 1994).

recursos, perfeccionar las políticas de nutrición, y lograr una mayor coordinación y focalización de la cooperación internacional.

ANEXO

Salario del Jefe del Hogar en Córdoba de 1985

Mean	4674.327	Median	3055.273	Mode	2000.000
Std dev	7792.975	Variance	60730452.2		
Percentil	Valor	Percentil	Valor	Percentil	Valor
1.00	300.000	2.00	400.000	3.00	500.000
4.00	571.429	5.00	640.000	6.00	700.000
7.00	750.000	8.00	800.000	9.00	875.000
10.00	933.333	11.00	1000.000	12.00	1000.000
13.00	1100.000	14.00	1142.857	15.00	1200.000
16.00	1250.000	17.00	1285.714	18.00	1333.333
19.00	1400.000	20.00	1412.857	21.00	1485.262
22.00	1500.000	23.00	1575.000	24.00	1600.000
25.00	1666.667	26.00	1710.828	27.00	1750.000
28.00	1807.227	29.00	1866.667	30.00	1934.133
31.00	2000.000	32.00	2000.000	33.00	2000.000
34.00	2100.000	35.00	2166.667	36.00	2240.000
37.00	2285.714	38.00	2360.655	39.00	2400.000
40.00	2475.000	41.00	2500.000	42.00	2550.000
43.00	2636.364	44.00	2674.200	45.00	2763.000
46.00	2800.000	47.00	2857.143	48.00	3000.000
49.00	3000.000	50.00	3055.273	51.00	3166.667
52.00	3218.629	53.00	3300.000	54.00	3333.333
55.00	3428.571	56.00	3500.000	57.00	3600.000
58.00	3714.286	59.00	3766.571	60.00	3914.444
61.00	4000.000	62.00	4000.000	63.00	4064.860
64.00	4200.000	65.00	4272.167	66.00	4400.000
67.00	4500.000	68.00	4666.667	69.00	4760.000
70.00	4886.222	71.00	5000.000	72.00	5000.000
73.00	5200.000	74.00	5333.333	75.00	5545.833
76.00	5650.000	77.00	5840.000	78.00	6000.000
79.00	6077.508	80.00	6333.333	81.00	6571.429
82.00	6733.333	83.00	7000.000	84.00	7200.000
85.00	7500.000	86.00	7833.333	87.00	8000.000
88.00	8400.000	89.00	8800.000	90.00	9333.333
91.00	9891.833	92.00	10252.000	93.00	11097.545
94.00	12000.000	95.00	13283.929	96.00	14666.667
97.00	16805.667	98.00	20000.000	99.00	27782.143
Casos válidos	9360	Casos perdidos	52140		

Salario del Jefe del Hogar en Dólares de 1985 (US\$1=C\$150)

Mean	31.162	Median	20.368	Mode	13.333
Std dev	51.953	Variance	2699.131		
Percentil	Valor	Percentil	Valor	Percentil	Valor
1.00	2.000	2.00	2.667	3.00	3.333
4.00	3.810	5.00	4.267	6.00	4.667
7.00	5.000	8.00	5.333	9.00	5.833
10.00	6.222	11.00	6.667	12.00	6.667
13.00	7.333	14.00	7.619	15.00	8.000
16.00	8.333	17.00	8.571	18.00	8.889
19.00	9.333	20.00	9.419	21.00	9.902
22.00	10.000	23.00	10.500	24.00	10.667
25.00	11.111	26.00	11.406	27.00	11.667
28.00	12.048	29.00	12.444	30.00	12.894
31.00	13.333	32.00	13.333	33.00	13.333
34.00	14.000	35.00	14.444	36.00	14.933
37.00	15.238	38.00	15.738	39.00	16.000
40.00	16.500	41.00	16.667	42.00	17.000
43.00	17.576	44.00	17.828	45.00	18.420
46.00	18.667	47.00	19.048	48.00	20.000
49.00	20.000	50.00	20.368	51.00	21.111
52.00	21.458	53.00	22.000	54.00	22.222
55.00	22.857	56.00	23.333	57.00	24.000
58.00	24.762	59.00	25.110	60.00	26.096
61.00	26.667	62.00	26.667	63.00	27.099
64.00	28.000	65.00	28.481	66.00	29.333
67.00	30.000	68.00	31.111	69.00	31.733
70.00	32.575	71.00	33.333	72.00	33.333
73.00	34.667	74.00	35.556	75.00	36.972
76.00	37.667	77.00	38.933	78.00	40.000
79.00	40.517	80.00	42.222	81.00	43.810
82.00	44.889	83.00	46.667	84.00	48.000
85.00	50.000	86.00	52.222	87.00	53.333
88.00	56.000	89.00	58.667	90.00	62.222
91.00	65.946	92.00	68.347	93.00	73.984
94.00	80.000	95.00	88.560	96.00	97.778
97.00	112.038	98.00	133.333	99.00	185.214
Casos válidos	9360	Casos perdidos	52140		

Salario del Jefe del Hogar en Córdoba de 1993

Mean	1866.072	Median	1163.288	Mode	67.571
Std dev	2882.825	Variance	8310678.13		
Percentil	Valor	Percentil	Valor	Percentil	Valor
1.00	165.222	2.00	216.501	3.00	266.636
4.00	294.997	5.00	317.664	6.00	343.666
7.00	359.982	8.00	378.354	9.00	399.246
10.00	419.241	11.00	437.149	12.00	459.095
13.00	474.933	14.00	498.412	15.00	514.965
16.00	528.877	17.00	545.816	18.00	561.099
19.00	578.658	20.00	598.488	21.00	614.406
22.00	627.903	23.00	646.262	24.00	665.965
25.00	688.061	26.00	707.218	27.00	726.633
28.00	745.429	29.00	758.255	30.00	776.412
31.00	790.828	32.00	805.979	33.00	823.527
34.00	842.102	35.00	858.326	36.00	872.376
37.00	892.657	38.00	910.528	39.00	933.549
40.00	952.304	41.00	972.802	42.00	989.584
43.00	1007.889	44.00	1028.561	45.00	1045.975
46.00	1070.120	47.00	1087.645	48.00	1115.008
49.00	1138.858	50.00	1163.288	51.00	1192.008
52.00	1212.715	53.00	1234.512	54.00	1260.668
55.00	1282.388	56.00	1307.955	57.00	1348.315
58.00	1383.529	59.00	1407.088	60.00	1436.416
61.00	1472.165	62.00	1510.977	63.00	1544.367
64.00	1584.064	65.00	1619.085	66.00	1660.381
67.00	1712.884	68.00	1756.094	69.00	1800.115
70.00	1840.927	71.00	1883.878	72.00	1939.937
73.00	1990.777	74.00	2036.326	75.00	2084.436
76.00	2145.791	77.00	2204.906	78.00	2275.881
79.00	2336.962	80.00	2409.089	81.00	2490.825
82.00	2570.111	83.00	2656.085	84.00	2756.780
85.00	2853.912	86.00	2954.493	87.00	3082.170
88.00	3263.437	89.00	3430.568	90.00	3586.797
91.00	3801.539	92.00	3970.204	93.00	4276.631
94.00	4646.062	95.00	5063.068	96.00	6075.795
97.00	6923.640	98.00	8502.651	99.00	12879.759
Valid cases	4193	Missing cases	0		

Salario del Jefe del Hogar en Dólares de 1993 (US\$1=C\$6.04)

Mean Std dev	308.952 477.289	Median Variance	192.597 227804.650	Mode	11.187
Percentil	Valor	Percentil	Valor	Percentil	Valor
1.00	27.355	2.00	35.845	3.00	44.145
4.00	48.841	5.00	52.593	6.00	56.898
7.00	59.600	8.00	62.641	9.00	66.100
10.00	69.411	11.00	72.376	12.00	76.009
13.00	78.631	14.00	82.518	15.00	85.259
16.00	87.562	17.00	90.367	18.00	92.897
19.00	95.804	20.00	99.087	21.00	101.723
22.00	103.957	23.00	106.997	24.00	110.259
25.00	113.917	26.00	117.089	27.00	120.303
28.00	123.415	29.00	125.539	30.00	128.545
31.00	130.932	32.00	133.440	33.00	136.346
34.00	139.421	35.00	142.107	36.00	144.433
37.00	147.791	38.00	150.750	39.00	154.561
40.00	157.666	41.00	161.060	42.00	163.838
43.00	166.869	44.00	170.292	45.00	173.175
46.00	177.172	47.00	180.074	48.00	184.604
49.00	188.553	50.00	192.597	51.00	197.352
52.00	200.781	53.00	204.389	54.00	208.720
55.00	212.316	56.00	216.549	57.00	223.231
58.00	229.061	59.00	232.962	60.00	237.817
61.00	243.736	62.00	250.162	63.00	255.690
64.00	262.262	65.00	268.060	66.00	274.898
67.00	283.590	68.00	290.744	69.00	298.032
70.00	304.789	71.00	311.900	72.00	321.182
73.00	329.599	74.00	337.140	75.00	345.105
76.00	355.263	77.00	365.051	78.00	376.802
79.00	386.914	80.00	398.856	81.00	412.388
82.00	425.515	83.00	439.749	84.00	456.421
85.00	472.502	86.00	489.154	87.00	510.293
88.00	540.304	89.00	567.975	90.00	593.841
91.00	629.394	92.00	657.319	93.00	708.051
94.00	769.216	95.00	838.256	96.00	1005.926
97.00	1146.298	98.00	1407.724	99.00	2132.410
Valid cases	4193	Missing cases	0		



16. Pobreza y crecimiento dual en Paraguay

Samuel Morley y Rob Vos ¹

RESUMEN

En medio de los trastornos económicos violentos de sus vecinos, ha pasado casi inadvertido el hecho de que la economía paraguaya ha tenido durante los últimos veinticinco años un crecimiento relativamente rápido y libre de las cargas de una deuda externa elevada. Paraguay ha sido poco presionado para ejecutar políticas de ajuste estructural y únicamente se han implementado algunas reformas económicas moderadas a partir de la mitad de los años 90. El crecimiento resultante parece haber causado beneficios sustanciales a los pobres, lo que convertiría a Paraguay en uno de los pocos países de América Latina donde un proceso de esta naturaleza ha favorecido a los sectores más deprimidos. No obstante, como se analiza en este documento, el «goteo hacia abajo»* ha beneficiado únicamente a la población de las áreas urbanas. En las áreas rurales la situación es completamente diferente. La agricultura ha sido el soporte principal del crecimiento paraguayo: creció rápidamente durante los 80, padeció varios años de sequía durante las cosechas de los años 1991-92 y en la actualidad se está recuperando. Sin embargo, los beneficios del crecimiento de la agricultura han generado un reducido sector de grandes terratenientes que producen para los mercados de exportación. En consecuencia, se observa un crecimiento de la pobreza entre la gran mayoría de pequeños campesinos.

En este trabajo consideramos, primero, las características sectoriales y macroeconómicas del crecimiento en Paraguay desde 1980; luego presentamos un análisis detallado de la pobreza urbana y rural para el mismo período. El análisis confirma la tendencia de una caída de la pobreza urbana simultáneamente con un crecimiento de la pobreza rural. Sin embargo, el reto futuro de Paraguay parece ser enorme. El cambio a un gobierno democrático después de más de treinta años de dictadura militar ha planteado el desafío de modernizar la economía y las instituciones para operar dentro de una estructura democrática, movilizar recursos de

1. Agradecemos a José Antonio Mejía por su excelente asistencia en el análisis de datos.

* N. del E. "Goteo hacia abajo" es la traducción del concepto de "trickle down" de S. Kuznets.

inversión para ajustar la economía a fin de aprovechar las oportunidades de crecimiento en el contexto del Mercosur, invertir más en educación y mejorar los estándares de vida, particularmente en las zonas rurales.

El documento sostiene que tales reformas podrían afectar negativamente el crecimiento de Paraguay en el corto plazo y, en consecuencia, disminuir (e incluso invertir) la tendencia descendente de la pobreza urbana. Esto se explica por el hecho de que, tradicionalmente, buena parte de la actividad económica es informal y tiene lugar fuera del marco legal (incluyendo contrabando, evasión de impuestos e incumplimiento de las disposiciones gubernamentales por parte de la mayoría de las empresas). Por consiguiente, tanto las empresas como los inversionistas sienten que no se benefician de la formalidad y, al mismo tiempo, las prácticas informales están tan arraigadas que no es posible cambiarlas de la noche a la mañana. El Mercosur y los intentos de modernización han afectado el crecimiento y los ingresos urbanos desde 1995. Un crecimiento más sostenible y equitativo en el mediano plazo necesita un incremento sustancial en la productividad. Esto requerirá amplias inversiones en infraestructura y educación, así como reformas de largo alcance en agricultura, que impongan un gran sacrificio económico y político en el corto plazo, sin el cual las perspectivas de crecimiento y reducción de la pobreza permanecerán en la penumbra.

INTRODUCCIÓN

En medio de los violentos trastornos económicos de sus vecinos, ha pasado casi inadvertido el hecho de que la economía paraguaya ha experimentado durante los últimos veinticinco años un crecimiento relativamente rápido y libre de las cargas de una deuda externa elevada. Es más, este crecimiento parece haber causado beneficios sustanciales a los pobres, lo que convertiría a Paraguay en uno de los pocos países de América Latina donde un proceso de esta naturaleza ha favorecido a los sectores más deprimidos. Hasta hace poco, sin embargo, sólo existían datos del sector urbano para confirmar esta tendencia.

Gracias a dos encuestas recientes, en la actualidad hay datos disponibles para el área rural, donde viven la mitad de los paraguayos y el 70% de los pobres. En este medio, la historia es completamente diferente. La agricultura ha sido el soporte principal del crecimiento paraguayo. Creció rápidamente durante los 80, padeció varios años de sequía durante las cosechas de los años 1991-92 y ahora se está recuperando. No obstante, este desarrollo no ha generado un mejoramiento en los estándares de vida de la mayoría de las personas que ocupa el sector. Por el contrario, la evidencia, tanto estadística como anecdótica, sugiere que existe una cantidad creciente de campesinos extremadamente pobres en medio de un sector agrícola generalmente

próspero y en expansión. Así, parece que el crecimiento en Paraguay ha sido dual, pues genera beneficios substanciales al sector urbano y a la relativamente moderna agricultura de gran escala –productora de soya y ganado–; mientras que al mismo tiempo permite, o posiblemente causa, una reducción en los ya bajos niveles de vida de una gran cantidad de campesinos semipropietarios.

La naturaleza y las fuentes del crecimiento, así como la estrategia de desarrollo de Paraguay son, evidentemente, diferentes a las de otros países de la región. Esta nación nunca tuvo un programa de sustitución de importaciones liderado por el Estado, ni contó con inversión directa o financiera extranjera; no creó un gran sector empresarial estatal ni grandes déficits fiscales, ni tuvo una crisis seria de balanza de pagos o de deuda externa durante los años 80. En los últimos cinco años, Paraguay comenzó a adoptar los componentes de reforma del Nuevo Modelo Económico (NME). Sin embargo, debido al momento en que se encontraba su economía cuando el proceso comenzó, dichas reformas implicaban cambios estructurales menos traumáticos que los de la mayoría de los países de la región. En primera instancia, se requirieron pequeñas reformas comerciales porque Paraguay siempre tuvo un régimen comercial relativamente liberal que generaba rentas a la economía (legal e ilegal), canalizando mercancías entre sus grandes vecinos, Argentina y Brasil, que habían permanecido bajo regímenes proteccionistas. El cambio hacia la liberalización y creación de un mercado común (Mercosur) en el Cono Sur impide que Paraguay aproveche sus ventajas comparativas en el comercio de bienes no agrícolas y parece ser el factor implícito en la disminución reciente del crecimiento del sector urbano y la reducción de la pobreza.

En este documento abordamos, en primer lugar, las características sectoriales y macroeconómicas del crecimiento en Paraguay desde 1980; luego, presentamos un análisis detallado de la pobreza urbana y rural para el mismo período. El análisis confirma la tendencia de una caída de la pobreza urbana simultáneamente con un crecimiento de la pobreza rural. Sin embargo, el futuro reto de Paraguay parece ser enorme. El cambio a un gobierno democrático, después de más de treinta años de dictadura militar, ha planteado el desafío de modernizar la economía y las instituciones para operar dentro de una estructura democrática, movilizar recursos de inversión para ajustar la economía y aprovechar las oportunidades de crecimiento en el contexto del Mercosur, invertir más en educación y mejorar los estándares de vida, particularmente en las zonas rurales.

Como argumentaremos, los retos mencionados pueden afectar negativamente el crecimiento paraguayo en el corto plazo. Buena parte de

las actividades económicas son informales y tienen lugar por fuera del marco legal; entre ellas se encuentran el contrabando y la evasión de impuestos y el incumplimiento de las disposiciones gubernamentales por parte de la mayoría de las empresas. En consecuencia, tanto las empresas como los inversionistas sienten que no se benefician de la formalidad y, al mismo tiempo, las prácticas informales están tan arraigadas que no es posible cambiarlas de la noche a la mañana. Así, el Mercosur y los intentos de modernización han afectado el crecimiento y los ingresos urbanos desde 1995. El aumento de la productividad y la reducción de la desigualdad y la pobreza necesitarán grandes inversiones en infraestructura y educación, lo mismo que mayores reformas en la agricultura. Todo ello puede ser el soporte de un crecimiento más equitativo en el mediano plazo, pero requiere sacrificios económicos y políticos en el futuro inmediato.

TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO MACROECONÓMICO Y SECTORIAL

El desempeño del crecimiento macroeconómico en Paraguay refleja los ciclos de la inversión y la agricultura, y no tanto los de las inversiones extranjeras, los flujos de capital o las manufacturas. Durante los años 70, el país tuvo una de las mayores tasas de crecimiento de América Latina gracias a la inversión. Esta tasa aumentó de 12,2% en 1970 a 26,8% en 1980, y la participación de la construcción en el PIB creció de 3,5% en 1970 a 8,9% en 1980. Buena parte de este auge puede explicarse por la construcción de la imponente represa de Itaipú en la frontera con Brasil y por los ambiciosos programas de construcción de carreteras, electrificación rural y ampliación de la frontera agrícola.

Como el resto de los países de América Latina, Paraguay sufrió una recesión a principios de los años 80. Pero a diferencia de los demás casos, esta recesión no fue causada por una crisis en la balanza de pagos, sino que constituyó un clásico caso del ciclo del acelerador causado por la fuerte contracción que experimentó la inversión cuando el proyecto de Itaipú llegó a su fin.

La inversión real cayó en 7 puntos porcentuales del PIB, y no fue por causa de la agricultura, un sector muy importante en los años 80. De no haber sido por ese ramo, la recesión pudo haber sido mucho más prolongada y severa (véase el Cuadro 1). Durante la última década, el crecimiento del ingreso per cápita ha disminuido a menos del 0,6% por año, una caída dramática si el dato se compara con el 5,6% por año de los años del auge en los 70. Paraguay ha sido incapaz de encontrar otro sector que reemplace el papel de liderazgo de la agricultura, cuyo desarrollo se ha frenado por el cierre de la frontera agrícola y la renuncia de los agentes económicos a invertir en el sector.

El crecimiento descendió a mediados de los 90. Disminuyó a 1,3% en 1996 debido a la caída de los precios de las mercancías (en especial, del algodón), a los fuertes controles fronterizos impuestos por el gobierno de Brasil -que afectaron el comercio de mercancías re-exportadas y el tráfico de contrabando en la ciudad fronteriza de Ciudad del Este- y a los efectos de una crisis bancaria que surgió después de la introducción de mejoras a la supervisión bancaria. Por supuesto, estas causas inmediatas no son sino manifestaciones de problemas profundamente arraigados en la economía paraguaya, relacionados con su estructura dual, su dependencia de pocos productos agrícolas y su informalidad.

Cuadro 1. Paraguay: crecimiento sectorial y estructura económica, 1960-96

Participaciones sectoriales (%)	1960	1970	1980	1985	1990	1995	1996
Agricultura	36.4	31.6	26.0	27.7	28.3	28.1	26.1
Industria	15.8	19.2	18.6	17.5	17.0	16.2	16.2
Comercio y otros sectores							
urbanos no transables	47.8	49.3	55.4	54.8	54.7	55.6	57.7
Construcción, electricidad	2.5	3.5	8.9	8.7	8.7	11.2	12.1
Comercio y transporte	34.8	31.6	32.4	31.7	31.8	26.4	25.3
Administración Pública	4.3	6.0	3.9	4.6	4.6	5.4	5.8
Otros servicios	6.2	8.3	10.3	9.9	9.6	12.6	14.6
PIB TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tasas de crecimiento sectorial (%)	1960-70	1970-80	1980-85	1985-90	1990-95	1996
Agricultura	3.0	6.7	3.6	4.4	2.4	1.3
Industria	6.5	8.5	1.1	3.3	1.7	-2.0
Comercio y otros sectores						
urbanos no transables	4.8	10.1	2.1	3.9	4.1	2.2
Construcción, electricidad	8.0	19.6	1.7	4.0	8.0	8.0
Comercio y transporte	3.5	9.6	1.9	4.0	3.0	-1.0
Administración Pública	8.0	4.2	5.7	4.2	5.7	10.0
Otros servicios	7.4	11.3	1.6	3.4	2.8	1.9
PIB TOTAL	4.5	8.8	2.3	3.9	3.2	1.3

Fuente: Banco Central de Paraguay, Cuentas Nacionales; Banco Interamericano de Desarrollo, Base de datos económicos y sociales (BDES).

Nota: Las participaciones sectoriales están basadas en precios constantes de las cuentas del PIB. Las tasas de crecimiento sectorial son promedios anuales para el período (medias geométricas).

En la década pasada se presentó una expansión notable de la producción de electricidad, como consecuencia del auge de la inversión en los 70. Los sectores de construcción y electricidad, tomados en conjunto, obtuvieron tasas anuales de crecimiento del 6,0% (véase el Cuadro 1). Sin embargo, el sector eléctrico emplea poca mano de obra, como lo muestran los datos de empleo sectorial que aparecen en el Cuadro 3. Entre 1985 y 1995, los servicios urbanos se expandieron significativamente, tanto en términos de crecimiento del PIB como del empleo (Cuadros 1 y 3). Un importante

segmento de la pobreza urbana está localizado en esta franja, lo que explica la disminución generalizada de la pobreza urbana. Desde 1992 ha habido una reducción sustancial en las tasas de crecimiento de los principales sectores económicos urbanos: comercio y transporte. En 1994 y 1996, estos ramos registraron tasas de crecimiento negativas. Este descenso está asociado, probablemente, a la pérdida de ventajas comparativas subsiguiente a la liberalización comercial del Mercosur. Al mismo tiempo, el empleo ha crecido bastante en este sector, aumentando su participación en el empleo total en un 23,4% entre 1982 y 1995 (véase Cuadro 3). Esta combinación de alta absorción de trabajo y bajo crecimiento de la producción implica que el promedio de ingresos pudo haber caído significativamente en los sectores de comercio y transporte. Como mostraremos en la siguiente sección, esta recesión sectorial ha contrarrestado parcialmente los beneficios obtenidos por la reducción de la pobreza urbana.

A esos patrones se suma un balance macroeconómico relativamente estable con una inversión descendente a partir del final del auge de la construcción en Itaipú, y estable alrededor del 22% del PIB durante el resto de los años 80 y 90 (véase el gráfico 1a). La financiación de la inversión es una historia más compleja. Es cierto que Paraguay no acumuló cantidades excesivas de deuda externa. No obstante, el ahorro extranjero fluctuó alrededor del 5% del PIB en el período del *boom* de la inversión; luego se aceleró hasta alcanzar tasas cercanas al 10%, a mediados de los 80. Una buena parte de los flujos de capital extranjero registrados oficialmente son de origen privado y de corto plazo. Sin embargo, un análisis detallado muestra que la mayor parte del déficit externo paraguayo (y, por consiguiente, del ahorro externo) desaparecen después de hacer una corrección por comercio no registrado en las fronteras con Argentina y Brasil. Suponemos que este tráfico ilegal se refleja de algún modo en la cuenta de «errores y omisiones» de la balanza de pagos. Al comparar los Gráficos 1a y 1b se observa la importancia macroeconómica de estas «re-exportaciones» netas. Las ganancias privadas de divisas han hecho que la necesidad de ahorro externo, en particular durante la última década, sea virtualmente inexistente. Solamente a partir de los años 1995-96, se presenta un cambio hacia un déficit externo más alto (después de hacer la corrección por comercio no registrado –ver Gráfico 1b). Esto parece consistente con la observación inicial del posible impacto negativo del Mercosur sobre las ventajas comerciales de Paraguay después de la virtual eliminación de las rentas que este país pudo ganar con diferenciales en las tasas de protección y la ausencia de controles fronterizos.

Gráfico 1a. Paraguay: balance ahorro-inversión (% del PIB, excluyendo la corrección E&O)

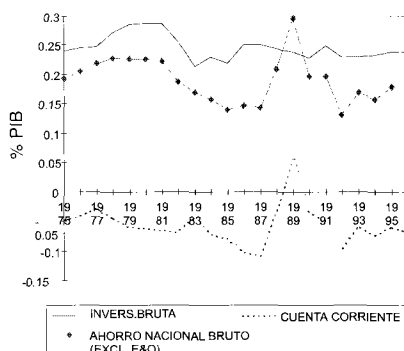
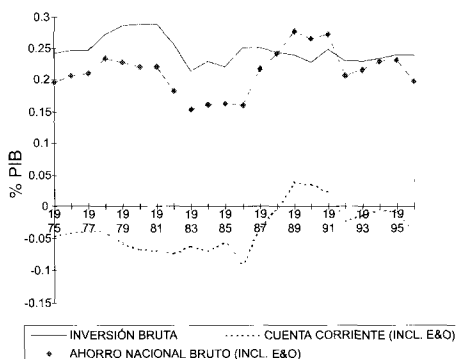


Gráfico 1b. Paraguay: balance ahorro-inversión (% del PIB, incluye la corrección E&O)



El sector privado ha experimentado normalmente un excedente de ahorro (otra vez, como es evidente después de la corrección de los datos de las cuentas nacionales oficiales por el comercio no registrado), pero éste se perdió a mediados de los años 90. Aun en presencia de déficits fiscales relativamente pequeños, pareciera que los flujos de capital extranjero se vuelven más importantes si Paraguay deseara mantener una tasa de inversión, inclusive modesta, en el inicio del próximo siglo.

El sector gubernamental en Paraguay es relativamente pequeño, pero ha crecido significativamente desde el derrocamiento de Stroessner en 1989 (véase Cuadro 2). Los ingresos y gastos han crecido en tres puntos porcentuales del PIB, y se ha producido un incremento sustancial en el gasto social, el cual, antes de 1989, estaba entre los niveles per cápita más bajos de la región². Aun con esta expansión, el tamaño del gobierno representa solamente entre la mitad y la tercera parte del tamaño del gobierno de otros países de la región. Además, las finanzas gubernamentales de Paraguay siempre han sido conservadoras. Los déficits fiscales han sido relativamente pequeños y, raramente, han constituido una fuente significativa de presión inflacionaria. En contraste con la mayoría de los demás países, cuando Paraguay implementó el NME no se redujo el sector público ni el gasto deficitario. Ambas políticas han llevado a otras economías a la recesión en el momento en que implementaron sus reformas fiscales. Ciertamente la

2. De acuerdo con un estudio reciente de la CEPAL, en 1990 Paraguay gastó únicamente US\$26 por año per cápita, que representa el 2,6% del PIB. Este nivel es el más bajo de todos los países incorporados en la encuesta, con excepción de Perú. En 1995, el gasto social subió al 6,6% del PIB (US\$66 por año per cápita). CEPAL. 1997 The Equity Gap. Santiago. Tabla V.1.

Cuadro 2. Datos macroeconómicos de Paraguay, 1970-96

	1970	1980	1985	1990	1992	1994	1995
Tasa de inversión (% PIB)	14.6%	27.2%	22.0%	22.8%	22.9%	23.4%	24.0%
- pública	4.0%	4.6%	6.2%	3.6%	4.8%	6.6%	4.7%
- privada	10.5%	22.6%	15.8%	19.2%	18.1%	16.8%	19.3%
PIB per cápita (índice, 1980=100)	56	100	95	100	98	99	101
Promedios de período	1970-80	1980-84	1985-89	1990-95	1996		
Ingresos Gob./PIB		8.6%	10.1%	13.3%	14.9%		
Déficit Gob. /PIB		- 2.0%	0.4%	0.4%	-0.8%		
Tasa de inflación	13%	16%	28%	18%	10%		
Pago de intereses sobre la deuda externa (% de exportaciones)		13.2%	14.1%	4.5%	4.4%		

Fuente: BID, Base de datos económicos y sociales.

Cuadro 3. Paraguay: Empleo por actividades principales, 1972-95

Sector	1972	1982	1995
Total	100.0	100.0	100.0
Agricultura	51.0	43.2	38.9
Industria	14.1	12.2	11.3
Minería	0.1	0.1	0.1
Manufacturas	14.0	12.1	11.2
Sectores de bienes no transables	32.9	37.0	43.7
Electricidad, gas, agua	0.3	0.3	0.4
Construcción	3.9	6.8	5.3
Comercio	8.2	8.3	20.5
Transporte	2.8	3.0	2.9
Servicios Financieros	0.8	1.7	2.6
Otros servicios	16.9	16.9	17.3
Sin especificar	2.1	7.7	0.8

Fuente: DGEC, Censos de Población, 1972 y 1982; DGEEC, Encuesta de Hogares, 1995.

participación del gobierno en el PIB, bajo la dictadura del general Rodríguez, pasó del 10% en promedio en 1985-90 al 13,3% en 1990-95. En 1996, la situación fiscal se deterioró principalmente por nuevos gastos causados por un incremento en los sueldos y salarios. Para controlar la situación el gobierno reaccionó introduciendo techos a los gastos.

Paraguay es uno de los pocos países de la región que incrementó sus salarios mínimos durante los 80 (véase Gráfico 2). En los 90, el salario mínimo disminuyó relativamente; aun así, es 22% más alto que el de 1983 y 15% más alto que el de 1980. La evidencia de diferenciales de salarios en Paraguay está fragmentada. Tenemos dos series: una del salario promedio en

Gráfico 2. Índice del salario mínimo real
1973-95 (Índice 1990 = 100)

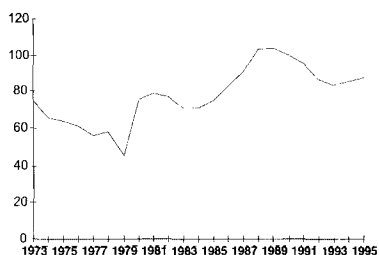


Gráfico 3. Salarios reales
(Índice 1990 = 100)

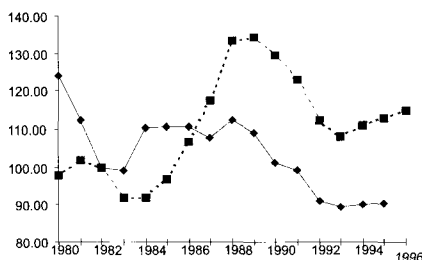
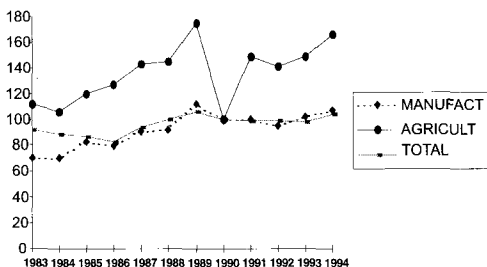


Gráfico 4. Salarios reales y términos de intercambio agrícola
(Índice 1982 = 100)

la manufactura y otra de los ingresos promedio de los trabajadores en agricultura³. Se destaca que el diferencial del salario mínimo de la agricultura se redujo entre 1983 y 1990 y luego se amplió, mientras que el diferencial entre el salario mínimo y el promedio del salario de la manufactura permaneció más o menos constante en los 80, para aumentar relativamente en los 90. Si los datos son precisos, tanto los salarios de la agricultura como los de la manufactura crecieron en términos reales en los 90, mientras que el salario mínimo bajó alrededor del 10% (Gráfico 3).

Sin embargo, la mayoría de perceptores de salarios se ubica en las áreas urbanas, mientras que los independientes predominan en las áreas rurales. Por consiguiente, una comparación de los términos de intercambio y los salarios reales de la agricultura puede dar mayor información sobre las tendencias en la distribución sectorial de los

3. El dato del salario agrícola proviene de las encuestas urbanas (en particular éstas cubren solamente el área metropolitana de Asunción), y por esta razón sólo refleja el salario de aquellos que viven en los centros urbanos y trabajan en agricultura. Este salario puede ser o no ser representativo de los salarios del sector rural propiamente dicho.

ingresos básicos. Como lo muestra el Gráfico 4, desde 1980 la tendencia de largo plazo ha ido, claramente, en contra de la agricultura, pues ésta ha sufrido una profunda caída a partir de finales de los 80. Los salarios urbanos muestran mayores aumentos entre 1983 y 1989, pero el estancamiento en algunos sectores no agrícolas provocó una caída a comienzos de los 90.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: CONCEPTOS Y MEDICIONES

Paraguay cuenta con pocos estudios sobre pobreza. Las estimaciones disponibles muestran un amplio rango de cálculos de la magnitud de la pobreza, de los cuales sólo unos pocos proveen estimaciones comparables a través del tiempo. El Cuadro 4 muestra un resumen de las estimaciones disponibles. Los cálculos parecen coincidir en el registro de la caída de la incidencia de la pobreza urbana (Asunción). Únicamente tres fuentes proveen datos de la población rural (Miranda 1982; Sauma 1993 y DGEEC EH, 1995) e indican que la pobreza rural es amplia y extendida. Desafortunadamente estas estimaciones están basadas en diferentes tipos de encuestas y definiciones de línea de pobreza, lo que dificulta su comparación (véase Sauma, 1993, para una comparación de encuestas).

El Cuadro 5 presenta un intento de obtener estimaciones de pobreza más comparables. A partir de las encuestas disponibles, la pobreza fue estimada usando líneas de pobreza uniformes. Se muestran resultados para dos líneas de pobreza: la línea «baja» de pobreza es un estándar internacional de US\$60 por persona/mes, a un poder de compra de paridad de 1985 (véase Mejía y Vos, 1997, para una discusión sobre esta línea de pobreza), y la línea «alta» de pobreza, la cual puede considerarse como la línea de pobreza «nacional» más actualizada. Esta última es usada también en publicaciones oficiales recientes de la oficina de Estadística (DGEEC) y está basada en una canasta básica de alimentos analizada por un estudio del Centro de Documentación y Estudios (CDE, 1989) y actualizada con un análisis de las encuestas de presupuesto familiar 1990/91 (véase DGEEC, 1997 y Lee, Mejía y Vos, 1997). Con base en el mismo valor nutricional (2.195 Kcal persona por día), pero diferentes hábitos de consumo, las líneas de pobreza se establecieron para Asunción (Área Metropolitana, AMA), otras ciudades y áreas rurales. La línea «alta» de pobreza para el AMA es más del doble de la línea «baja» de pobreza o internacional, mientras que las de las otras ciudades y el sector rural ascienden al 80% y 67% de la línea alta de pobreza de Asunción, respectivamente.

Las bases empíricas de la estimación de la canasta básica de alimentos son verdaderamente débiles, debido a los sesgos de la encuesta básica

Cuadro 4. Estimaciones disponibles de la pobreza en Paraguay, 1980-95: varios estudios

Fuente	Región	Unidad de análisis	1980	1983	1986	1990	1992	1994	1995
1. DGEEC y Lee, Mejía & Vos	AMA	Indiv.							15.7
		Hogares							12.2
	(Otros urb)	Indiv.							24.1
		Hogares							20.0
2. Banco Mundial	AMA	Indiv.				20.5			
3. BID (datos ajustados de ingreso)	AMA (Urb total)	Indiv.		4.3	3.8	1.8	2.4	3.0	1.9
		Indiv.						8.0	7.8
4. BID (datos no ajustados de ingreso)	AMA (Urb total)	Indiv.		14.0	12.8	5.8	4.6	4.7	2.2
		Indiv.						8.1	7.8
(5. CEPAL	AMA	Hogares			46.0	37.0	36.0		
6. Psacharopoulos, et. al.	AMA	Indiv.		34.9		20.5			
7. CDE/Sauma	AMA	Hogares					11.7		
	Otros Urb	Hogares					26.0		
	Rural	Hogares					45.1		
8. Miranda/Sauma	AMA	Hogares	44				43.9		
		Otros Urb	0				60.4		
	Rural	Hogares	55				84.7		
		Hogares	4						
		Hogares	78						
		Hogares	7						

Fuentes y notas: AMA = Area Metropolitana de Asunción.

1. DGEEC (1997) y Lee, Mejía & Vos (1997), usan la misma línea 'alta' de pobreza definida en este documento; 2. Banco Mundial, Informe de Pobreza (Banco Mundial 1994); 3. BID, Datos Socioeconómicos Básicos (ESDB) usan estimaciones ajustadas (a las cuentas nacionales) de ingreso con línea de pobreza de US\$ 60 PPP y PPP's actualizados (de las Tablas 5.6 de Penn World), también reportados en Mejía & Vos (1997); 4. Lo mismo que 3, pero usan datos de encuesta no ajustados; 5. CEPAL, Panorama Social 1996 (CEPAL 1997); 6. Psacharopoulos et al. (1993), usan ingresos ajustados y la misma línea de pobreza del BID, pero con un conjunto de factores de conversión PPP más viejos; 7. Sauma (1993), usa la línea de pobreza del CDE (1989); 8. Miranda (1982) y Sauma (1993), usan la línea de pobreza de Miranda.

(CDE, 1989) y a la escasez de datos del consumo rural (véanse los detalles en Lee, Mejía y Vos, 1997). De todos modos, trabajaremos con estas líneas de pobreza, pues, más que cuantificar la magnitud de la pobreza en sí, nuestro interés es estudiar el comportamiento de la pobreza a través del tiempo, identificar los grupos de pobreza y relacionar los resultados con los patrones de crecimiento de la economía. Trabajar con dos líneas de pobreza ayuda a establecer si las tendencias y los perfiles de pobreza son «robustos» o no.

Una limitación más importante para nuestro análisis es la ausencia de encuestas de hogares consistentes que cubran las áreas rurales. El Cuadro 5 muestra estimados de pobreza rural para dos puntos en el tiempo, obtenidos

de las encuestas utilizables para este propósito ⁴: una encuesta socioeconómica financiada por el BID en 1992 (Sauma, 1993) y la encuesta de hogares habitual del DGEEC que cubrió las áreas rurales por primera vez en 1995. Ambas tienen serias desventajas para medir la pobreza en las áreas rurales: no proveen estimaciones del consumo (el DGEEC ha comenzado a medir el consumo solamente desde 1996 en adelante) y las mediciones de ingresos sufren serias limitaciones. Por ejemplo, el análisis de la encuesta de hogares de 1995 del DGEEC muestra que alrededor de una tercera parte de los trabajadores rurales ocupados no reporta ingresos, mientras que la encuesta tampoco considera el autoconsumo (véanse los detalles en Lee, Mejía y Vos, 1997). Debido a tales limitaciones, las estimaciones de la pobreza rural del Cuadro 5 todavía no son estrictamente comparables, a pesar de usar la misma línea de pobreza; por lo tanto, nuestras conclusiones sobre las tendencias de la pobreza rural son menos seguras que las que se refieren a las tendencias de la pobreza urbana. Después volveremos a este punto con mayor detalle, pero, en pocas palabras, nuestra interpretación de la evidencia disponible es que la pobreza rural ha aumentado desde 1980, lo cual contrasta con la reducción en la pobreza urbana. En consecuencia, la pobreza en Paraguay es un problema predominantemente rural.

Las estimaciones de la pobreza urbana confirman la tendencia a la baja indicada por otros estudios y es mucho más pronunciada que lo que las fuentes de datos señalan sobre la pobreza rural. La encuesta de hogares habitual (una encuesta estándar de fuerza de trabajo hasta 1994) provee estimaciones comparables para el Área Metropolitana de Asunción (AMA) desde 1983, pero el resto de las áreas urbanas ha sido cubierto a partir de 1994, únicamente. De aquí que las tendencias claves puedan ser analizadas solamente para la región de Asunción. Los datos del Cuadro 5 muestran que, desde 1983, la pobreza urbana ha disminuido rápidamente. Este comportamiento se presenta al usar cualquiera de las líneas de pobreza («alta» o «baja»). Utilizando la línea «baja» de pobreza, la incidencia de la pobreza en Asunción cayó en 1996 a la sexta parte de los niveles de 1983: del 14,0 al 2,4%. La participación de la población que se encuentra bajo la línea «alta» de pobreza disminuyó en más de la mitad, en el mismo período. Debe notarse, sin embargo, que el ritmo de reducción de la pobreza ha disminuido en los últimos años. Luego volveremos sobre este punto.

4. Una encuesta rural anterior financiada por US-AID y aplicada en 1977 (Laird, 1977) no se incluye porque contiene grandes diferencias metodológicas con las otras presentadas aquí. En la sección sobre tendencias de la pobreza rural mostramos algunas comparaciones con otra encuesta realizada en 1980 (Miranda, 1982).

Cuadro 5. Paraguay: comparación de estimaciones de la pobreza (estimaciones sin ajuste de ingreso basadas en datos de encuesta)
(Guaraníes per cápita por mes, precios corrientes)

	Fuente	Año	Línea baja de pobreza			Línea alta de pobreza			Gini	Líneas de pobreza	
			PO	P1	P2	P0	P1	P2		Yp.c.	Baja	Alta
Area Metropolitana de Asunción (AMA)											
Encuesta de Hogares	DGEC	1983	14,0	4,6	2,3	50,8	20,1	10,8	0,473	5.156	12.208
Encuesta de Hogares	DGEC	1984	14,9	5,1	2,4	54,5	22,4	12,2	0,463	6.204	14.734
Encuesta de Hogares	DGEC	1985	13,6	4,0	1,8	46,5	19,2	10,2	0,479	7.767	19.449
Encuesta de Hogares	DGEC	1986	12,8	3,7	1,6	47,4	18,6	9,6	0,489	10.233	22.817
Encuesta de Hogares	DGEC	1987	10,9	3,6	1,7	42,1	16,8	8,9	0,449	12.465	27.784
Encuesta de Hogares	DGEC	1988	8,7	1,9	0,8	38,6	13,7	6,8	0,463	15.280	34.604
Encuesta de Hogares	DGEC	1989	5,5	1,4	0,6	32,7	10,8	5,1	0,483	19.318	47.906
Encuesta de Hogares	DGEC	1990	5,8	1,3	0,5	31,5	10,3	4,8	0,412	26.693	60.199
Encuesta de Hogares	DGEC	1991	6,0	2,1	1,0	31,3	11,2	5,6	0,445	33.179	76.785
Encuesta de Hogares	DGEC	1992	4,6	1,5	0,7	29,2	10,0	4,8	0,454	38.198	90.508
Encuesta Socio-Económica	Sauma	1992	6,7	2,2	1,2	27,7	10,0	5,2	0,507	38.198	90.508
Encuesta de Hogares	DGEEC	1993	4,6	1,3	0,6	27,6	9,3	4,4	0,472	45.165	103.306
Encuesta de Hogares	DGEEC	1994	4,7	1,3	0,5	22,3	3,3	3,8	0,482	54.648	124.438
Encuesta de Hogares	DGEEC	1995	2,2	0,6	0,3	21,8	6,1	2,5	0,503	61.767	140.183
Encuesta de Hogares	DGEEC	1996	2,4	0,7	0,4	20,8	5,6	2,4	0,483	67.814	153.906
Otros sectores urbanos											
Encuesta Socio-Económica	Sauma	1992	19,5	7,3	3,7	36,6	15,6	8,8	0,485	38.198	66.113
Encuesta de Hogares	DGEEC	1994	11,9	3,7	1,7	30,4	11,3	5,7	0,489	54.648	94.586
Encuesta de Hogares	DGEEC	1995	13,9	5,1	2,7	31,0	12,2	6,7	0,509	61.767	106.907
Encuesta de Hogares	DGEEC	1996	12,8	3,8	1,7	28,0	10,4	5,3	0,479	67.814	122.692
Rural											
Encuesta Socio-Económica	Sauma	1992	44,0	18,3	10,3	53,0	23,3	13,5	0,491	38.198	45.782
Encuesta de Hogares	DGEEC	1995	47,5	21,9	13,3	59,5	31,4	20,2	0,566	61.767	89.873

Fuente y notas: Estimaciones de los autores basadas en datos de las encuestas, excepto para Encuesta Socio-económica de 1992, en la cual las tasas de pobreza se estimaron usando el programa POVCAL y un decil de la distribución del ingreso reportada en Sauma (1993).

Ver el texto para una discusión de las fuentes de datos y la definición de línea de pobreza. La línea "baja" de pobreza se refiere a un ingreso de US\$60 por mes per-cápita a precios de 1985. La línea "alta" de pobreza se refiere a la línea de pobreza establecida por DGEEC (véase DGEEC 1996 y Lee, Mejía y Vos 1997)

Es importante enfatizar que las estimaciones están basadas en datos de ingresos «sin ajustar» por supuesta subvaloración. Un método rudimentario para realizar tal ajuste podría consistir en la comparación de estimaciones del ingreso per cápita de la encuesta con las de las cuentas nacionales. Este procedimiento tiene sentido para ciertos propósitos, pero también grandes desventajas en tanto es necesario introducir varios supuestos adicionales dentro del análisis (véase Mejía y Vos 1997 para una discusión). La comparación entre el ingreso promedio, como es calculado en las encuestas, y el ingreso promedio de los sectores urbanos (no agrícolas) muestra una disminución de la subvaloración de ingresos: de alrededor del 100% a mediados de los 80 a más o menos el 10% en los últimos años. En consecuencia, las estimaciones de la pobreza, después de ajustar por las cuentas nacionales de ingresos, podrían sugerir una reducción menos pronunciada de la pobreza urbana (véase Apéndice). No obstante, incluimos los datos sin ajustar, pues, en primer lugar, las encuestas del DGEEC emplearon la misma metodología y preguntas para capturar los datos de ingresos entre 1983 y 1995, así que puede suponerse que las tendencias de las variables son recogidas adecuadamente a partir de estas fuentes. En segundo lugar, existen algunas dudas relativas a la calidad de las cuentas nacionales de ingresos que pueden introducir sesgos al factor de ajuste (véase Monges et.al.,1993 para una crítica de las cuentas nacionales). Las estimaciones del BID que aparecen en la Tabla 4 incluyen cálculos que emplean la misma línea de pobreza («baja») como las de la Tabla 5, pero también muestran resultados después de ajustar los ingresos por subvaloración. A pesar de que la magnitud de la pobreza urbana es menor, la tendencia de la pobreza mantiene una disminución constante, aunque menos pronunciada.

La pobreza en el Área Metropolitana de Asunción es sustancialmente menor que en otras áreas urbanas, como se puede ver en el Cuadro 5. En 1995, la incidencia de la pobreza (estimación «baja») en ciudades fuera del área metropolitana fue del 13,9%, cuatro veces mayor que la tasa de la región capital (AMA). Esto se explica en parte porque la población de las ciudades secundarias depende bastante de la actividad agrícola. Poco puede decirse acerca de la tendencia de la pobreza para esta parte de la población debido a la falta de datos de encuestas. Más recientemente, entre 1994 y 1995, los datos de la encuesta de hogares indican un ligero incremento en la pobreza urbana de las regiones distintas al AMA (del 11,9 al 13,9%), mientras que la pobreza de Asunción disminuyó. Este comportamiento puede estar asociado con el pobre desempeño del sector de la agricultura tradicional –pues muchos pobres de las ciudades secundarias encuentran empleo en él– y la caída de los negocios de contrabando.

Los altos coeficientes de Gini confirman la percepción de que existen grandes desigualdades en la distribución de ingresos de Paraguay. En 1995, el Gini total fue de 0.588, para áreas urbanas alrededor de 0.505 y para áreas rurales 0.566 (véase Cuadro 5). No hay indicios de que, igual que la pobreza, la desigualdad tenga una tendencia a la baja. Más bien, parece haber aumentado durante la primera mitad de los 90. Estos coeficientes muestran que la desigualdad es mucho más alta que la reportada en distintos estudios anteriores. Muchos de estos estudios (cf. Sauma, 1993) estimaron la desigualdad con base en los ingresos del hogar y no en los ingresos per cápita, los cuales son la base de los cálculos presentados en este documento. El Gini total de 0.588 para 1995 refleja en parte la enorme brecha que hay entre los ingresos urbanos y los rurales. Sin embargo, debido a que, como se explicó atrás, probablemente los ingresos rurales de la encuesta de 1995 están subestimados, este Gini puede sobrestimar la desigualdad en algún grado, aunque indudablemente la desigualdad del ingreso en Paraguay está entre las más altas de la región.

POBREZA URBANA Y DESIGUALDAD

La elasticidad ingreso de la pobreza

La tendencia a la baja de la pobreza urbana está fuertemente asociada con el crecimiento del ingreso per cápita promedio. El Gráfico 5 muestra la tendencia a la baja de la pobreza en Asunción al medirla por las líneas alta y baja de pobreza, mientras que el Gráfico 6 muestra la relación estrecha que existe entre la incidencia de la pobreza urbana (medida mediante la línea alta de la pobreza) y los ingresos promedio. La elasticidad entre la reducción de la pobreza y el crecimiento del ingreso promedio es, obviamente, sensible a la línea de pobreza que se escoja. Para la línea «alta» de pobreza la elasticidad aumenta entre 1,0 y 1,5⁵, y alrededor del doble si se emplea la línea «baja». Mientras que la elasticidad con respecto al crecimiento del

5. Estas elasticidades fueron estimadas utilizando la curva general cuadrática de Lorenz a partir de datos de 1983, 1989, 1992 y 1995. Usando los parámetros de esta curva de Lorenz, se derivaron las siguientes elasticidades de los cambios de la incidencia de la pobreza urbana (usando la línea alta de la pobreza) con respecto al ingreso medio y la desigualdad (Gini).

Elasticidad de los cambios de pobreza urbana con respecto a

	Ingreso medio	Gini
1983	-1.0	0.5
1989	-1.4	1.4
1992	-1.4	1.9
1995	-1.3	3.3

Gráfico 5. AMA: Tendencias de pobreza urbana, 1983-1996

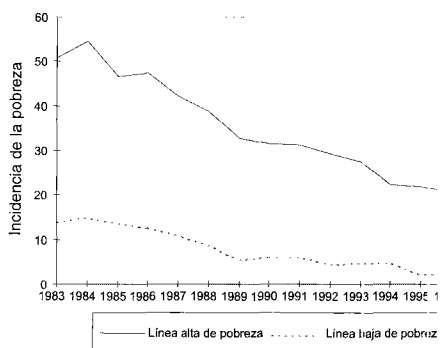
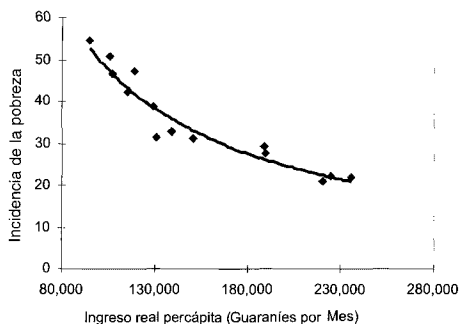


Gráfico 6. AMA: Pobreza urbana y crecimiento del ingreso, 1983-96



ingreso no ha cambiado mucho durante el período de investigación (1983-1996), la sensibilidad con respecto a la desigualdad del ingreso ha aumentado (de 0,5 a 3,3, ver nota al pie 5). Esto es consistente con el aumento de la desigualdad del ingreso en las áreas urbanas y con la disminución de la reducción de la pobreza en los años noventa.

Así, las medidas que estimulan el crecimiento de la economía urbana tienen, probablemente, un gran impacto sobre la reducción adicional de la tasa de la pobreza urbana. Debe notarse que, dado que la elasticidad es alta cuando se usa la línea «baja» de pobreza, el crecimiento del ingreso promedio beneficia a la población que se encuentra en la parte más baja de la escala de ingresos. Sin embargo, este «optimismo del goteo hacia abajo» tiene sus limitaciones: el mismo análisis de regresión muestra que cada incremento porcentual en la desigualdad del ingreso (medida por el coeficiente de Gini) sobrepasará el impacto sobre la reducción de la pobreza de incrementarse en 1 por ciento el ingreso per cápita promedio (véase nota al pie 5).

Tanto el crecimiento como la redistribución contribuyeron a disminuir la pobreza en los años ochenta, mientras que, en la primera mitad de los noventa, el crecimiento de la desigualdad habría incrementado la pobreza en Asunción si el crecimiento del ingreso no lo hubiera compensado de forma más que suficiente. El Cuadro 6 muestra la descomposición del cambio de la pobreza en los efectos crecimiento y distribución.

Este resultado «agregado» sugiere que el patrón de crecimiento es importante, también en el caso del sector urbano paraguayo. Por consiguiente, es necesario identificar los grupos pobres mediante sus características socioeconómicas con el fin de establecer los vínculos con las dinámicas de la economía y los mercados de trabajo.

Cuadro 6. Descomposición del cambio en la pobreza en Asunción (AMA), 1983-96

	Cambio en la pobreza	=	Efecto distribución	+	Efecto crecimiento	+	Efectos de interacción
1983-89	-18.1		-2.4		-15.0		-0.7
1989-92	-3.5		3.2		-5.2		-1.5
1992-95	-7.4		3.4		-9.6		-1.2
1995-96	-1.0		-1.6		2.2		-1.5

Fuente: Estimaciones de los autores con base en las encuestas de hogares DGEEC, 1983-1996.

Nota: Los cálculos se refieren a cambios en la pobreza medida por la línea "alta" de pobreza; los signos son los mismos en cada período cuando se usa la línea "baja" de pobreza. La metodología está basada en Datt y Ravallion (1992) quienes definen el cambio en la pobreza como:

$$P_t - P_{t-1} = D + G + R$$

donde:

D = efecto distribución = $P(z/y_t, L_t) - P(z/y_{t-1}, L_{t-1})$

G = efecto crecimiento = $P(z/y_t, L_t) - P(z/y_{t-1}, L_t)$

R = efectos de interacción (residuo)

P_t = índice en el período t

z = línea de pobreza

y_t = ingreso promedio de la población total en el período t

L_t = curva de Lorenz de la distribución del ingreso en el período t

Empleo y perfil de la pobreza urbana

El carácter dual de la economía paraguaya también tiene influencia sobre la pobreza urbana. La mayor parte de los pobres urbanos encuentran empleo en el sector de la agricultura tradicional o actividades relacionadas con él, en particular en las ciudades pequeñas. Un poco más del 8 por ciento de la fuerza de trabajo urbana encuentra su empleo principal en el sector agrícola, pero este grupo representa solamente el 3 por ciento en el área metropolitana de Asunción y más del 14 por ciento en otras ciudades. La incidencia de la pobreza en hogares urbanos dirigidos por trabajadores de la agricultura fue del 46 por ciento en 1995, más del doble del promedio urbano (empleando la línea «alta» de pobreza). En estos hogares se localiza la pobreza absoluta urbana. Mientras que la pobreza entre individuos que viven en hogares dirigidos por trabajadores de la agricultura contribuye solamente en 13 por ciento a la incidencia de la pobreza urbana total, ella contribuye en cerca de la mitad a la intensidad de la pobreza (P2) ⁶.

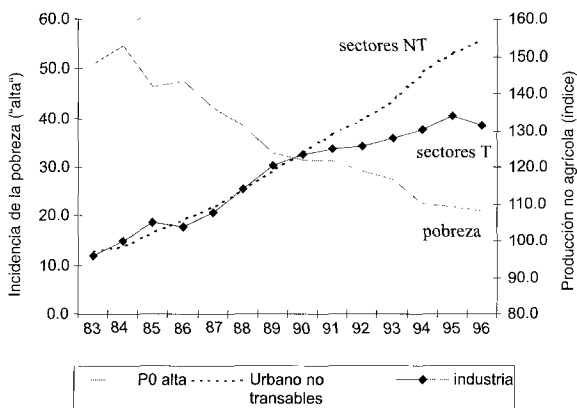
Junto a la «difusión» de la pobreza rural hacia las ciudades, la pobreza urbana está asociada adicionalmente con la naturaleza altamente segmentada de los mercados de trabajo urbanos. Hay una división clara en términos de bienestar económico entre lo que puede llamarse sectores urbanos tradicional y moderno. En 1995, la mayor parte de los pobres

6. Esta contribución podría estar por encima de 70 por ciento de la intensidad de la pobreza si usamos la línea «baja» de pobreza.

urbanos vivía en hogares encabezados por trabajadores independientes (un poco más del 60 por ciento de la tasa de pobreza urbana) y/o trabajaba en empresas con menos de 5 empleados (véase Cuadro 7). Tradicionalmente estos empleados están concentrados en el comercio y en los servicios. Los obreros de la manufactura y la construcción le siguen en importancia entre los grupos de pobreza urbana, aunque sus riesgos de ser pobres son sustancialmente menores que las de los independientes. Las condiciones de estos grupos de trabajadores urbanos enfrentaron problemas durante las décadas del ochenta y del noventa, como lo indicamos en la sección sobre tendencias macroeconómicas.

Mientras que el ingreso crecía en todos los sectores, el bienestar aumentó más aceleradamente en sectores urbanos productores de bienes no transables que en los sectores de bienes transables, como lo indica el Gráfico 7. Los sectores productores de bienes no transables son definidos de tal forma que incluyen los sectores de construcción, comercio, transporte interno, administración pública y otros servicios. El crecimiento económico ha sido particularmente marcado en el sector de la construcción (véase Cuadro 1). Su contribución a la reducción de la pobreza puede haber sido menos pronunciada de lo que podría suponerse, pues la riqueza en este sector tuvo que ser repartida entre una fuerza de trabajo desproporcionadamente amplia (véase Cuadro 3). El comercio y los servicios presentaron un crecimiento estable hasta comienzos de los 90, pero en años más recientes estos sectores comenzaron a presentar algún estancamiento, disminuyendo, en consecuencia, la reducción de la pobreza urbana. La expansión de la producción urbana de bienes transables (manufacturas) ha sido un poco débil a lo largo de la década anterior y muestra una tasa de crecimiento promedio menor que la población.

Gráfico 7. Pobreza urbana (AMA) y crecimiento sectorial, 1983-96



Sin embargo, las diferencias en el ingreso y la pobreza no pueden ser explicadas únicamente por los patrones de crecimiento sectorial. La educación, el sexo y la etnia son factores claves que determinan las grandes diferencias en el ingreso en los mercados urbanos de trabajo y la probabilidad de ser pobre o no. Como lo indica el perfil de la pobreza que aparece en el Cuadro 7, la probabilidad de ser pobre aumenta si la cabeza de la familia tiene sólo educación primaria o menos, si el guaraní es la lengua principal hablada en la familia o (hasta cierto punto) si el hogar es encabezado por una mujer.

Un análisis detallado de la estructura del mercado de trabajo en 1995 (Lee, Mejía y Vos, 1997) demostró que los rendimientos de la educación son un poco más altos para los trabajadores hombres que para las mujeres, y que la remuneración promedio para los hombres es más alta que para las mujeres en algo más del 50 por ciento. Los determinantes claves de la brecha del ingreso por sexo son la educación y la ocupación. En Asunción, más de la mitad del diferencial de salarios puede ser explicado por el hecho de que una porción sustancial de mujeres está empleada en el servicio doméstico con una remuneración muy baja. Esta estructura del empleo está parcialmente asociada con los niveles educativos, los cuales muestran que las mujeres en edad de trabajar tuvieron, en promedio, un año menos de educación que los hombres, a mediados de los 80: esta brecha educativa está disminuyendo (Gráfico 8) y el diferencial ha caído a menos de la mitad de un año, en promedio. Si miramos el perfil etéreo del logro educativo en las áreas urbanas, encontraremos que las mujeres menores de 35 años ahora se desempeñan sistemáticamente mejor que los hombres. La reducción de la brecha salarial (Gráfico 9) está ampliamente explicada por el mejoramiento educativo de las trabajadoras mujeres.

Un último punto relativo a la pobreza urbana tiene que ver con el círculo vicioso que aparentemente existe entre el tamaño del hogar, la baja educación y la pobreza. El Cuadro 7 muestra que la pobreza aumenta con el tamaño del hogar. Sin embargo, como se analizó con gran detalle en Lee Mejía y Vos (1997), esta relación es particularmente fuerte en los hogares urbanos que registran un grupo relativamente grande de niños jóvenes (menor de 10 años). El punto relevante aquí es que la pobreza en el sector urbano paraguayense tiende a declinar con el número de perceptores de ingreso por familia. En las familias no-pobres hay más de tres perceptores de ingreso, mientras que los hogares pobres tienen en promedio dos perceptores de ingreso. En consecuencia, un mayor número de hogares con más niños en edad de trabajar da un «grado de libertad» extra para escapar de las condiciones de pobreza. Sin embargo, demostraron Lee, Mejía y Vos

Cuadro 7. Paraguay: Perfil de la pobreza en 1995, áreas urbanas

Las estimaciones de la pobreza se refieren a individuos y están basadas en la línea «alta» de pobreza y estimaciones no ajustadas de los ingresos de las encuestas)

Característica sociodemográficas del jefe del hogar		Incidencia de la pobreza		Brecha de la pobreza		Severidad de la pobreza	
		P0	% contr.	P1	% contr.	P2	% contr.
Lengua/etnia	Guaraní	35,6%	44,1%	15,3%	74,9%	9,2%	77,3%
	Guaraní y español	16,9%	43,0%	5,4%	24,5%	2,7%	20,8%
	Español	7,7%	10,4%	2,2%	2,5%	1,3%	2,4%
	Otros	15,7%	2,5%	9,8%	2,5%	7,6%	3,4%
Género	Hombres	17,7%	72,5%	6,8%	69,5%	4,0%	72,4%
	Mujeres	22,7%	27,5%	7,9%	30,5%	4,0%	27,6%
Actividad económica	Agricultura	45,8%	13,4%	26,5%	40,5%	18,6%	46,0%
	Minería	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Manufactura	16,1%	18,4%	5,6%	11,7%	3,3%	11,3%
	Electricidad	8,4%	1,4%	4,1%	0,7%	2,8%	0,7%
	Construcción	23,1%	15,5%	9,5%	16,8%	6,0%	17,1%
	Comercio	15,7%	17,6%	6,2%	12,4%	3,3%	10,7%
	Transporte	8,4%	4,1%	2,2%	1,0%	0,8%	0,6%
	Servicios financieros	7,8%	2,3%	3,2%	0,8%	2,0%	0,8%
	Otros servicios	15,0%	27,3%	5,2%	16,1%	2,3%	12,7%
Categoría ocupacional	Obreros	17,6%	28,2%	5,1%	21,5%	2,1%	17,8%
	Empleados	4,1%	5,0%	1,6%	1,2%	0,9%	1,4%
	Patrones	16,6%	0,5%	4,7%	0,4%	2,1%	0,3%
	Independientes	20,8%	60,7%	7,3%	66,2%	3,9%	70,3%
	Otros	32,1%	5,5%	13,1%	10,7%	6,3%	10,2%
Tamaño de la familia	1 a 3	11,1%	21,8%	4,7%	12,8%	3,1%	15,5%
	4 a 5	19,2%	36,8%	7,0%	32,4%	3,7%	31,4%
	6 a 9	28,2%	36,1%	10,2%	46,4%	5,5%	45,8%
	10 ó más	38,1%	5,3%	12,5%	8,4%	6,0%	7,3%
Sector	Público	5,2%	9,4%	1,4%	2,5%	0,5%	2,0%
	Privado	13,9%	76,3%	4,3%	62,1%	2,0%	61,4%
	Servicio doméstico	32,1%	14,2%	13,1%	35,4%	6,3%	36,6%
Nivel educativo	Sin educación	35,5%	7,6%	15,9%	12,9%	10,0%	14,4%
	Primaria incompleta	30,6%	44,9%	12,4%	59,2%	7,0%	59,6%
	Primaria completa	22,1%	27,3%	7,0%	20,4%	3,5%	18,2%
	Secundaria incompleta	13,2%	12,9%	4,3%	5,9%	2,5%	6,0%
	Secundaria completa	6,5%	4,9%	2,3%	1,2%	1,4%	1,3%
	Mayor a secundaria	3,7%	2,5%	1,7%	0,4%	1,3%	0,6%
Edad del jefe de hogar	15 a 19	12,8%	0,7%	6,2%	0,6%	4,5%	0,8%
	20 a 29	15,2%	11,9%	5,3%	8,8%	2,9%	8,7%
	30 a 39	21,0%	28,5%	7,9%	31,4%	4,3%	30,4%
	40 a 49	19,0%	23,6%	6,7%	22,2%	3,4%	19,9%
	50 a 59	18,0%	15,2%	7,4%	15,8%	4,8%	18,1%
	60 a 64	15,2%	4,9%	5,5%	3,7%	3,2%	3,9%
	65 ó más	21,8%	15,2%	8,2%	17,5%	4,8%	18,2%
	Tamaño de la empresa	Un empleado	30,3%	7,2%	15,0%	19,8%	8,3%	24,4%
2 a 5		22,2%	47,3%	6,5%	56,5%	2,7%	51,3%
6 a 10		16,2%	15,5%	4,6%	13,2%	1,9%	11,8%
11 a 20		7,0%	8,2%	2,5%	3,7%	1,4%	4,5%
21 a 50		5,8%	5,9%	1,8%	2,0%	1,1%	2,7%
51 ó más		5,1%	15,9%	1,7%	4,8%	0,8%	5,3%

Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares, 1995.

Nota: P0 = incidencia de la pobreza (i.e. participación de la pobreza en la población total); P1 = brecha de la pobreza (i.e. insuficiencia del ingreso actual con respecto a la línea de pobreza multiplicado por la incidencia de la pobreza); P2 = FGT o índice de severidad de la pobreza (como P1, pero dándole a la suficiencia de ingreso el doble de ponderación). «Contribución» se refiere al índice de pobreza de la población total.

Gráfico 8. Paraguay - Sector Urbano (AMA):
Reducción de la brecha educativa
por género, 1983-96

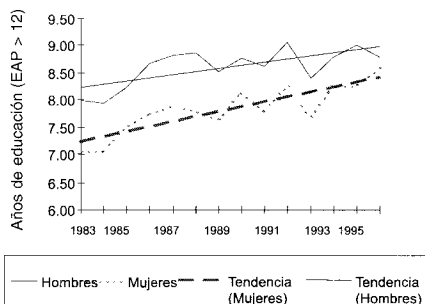
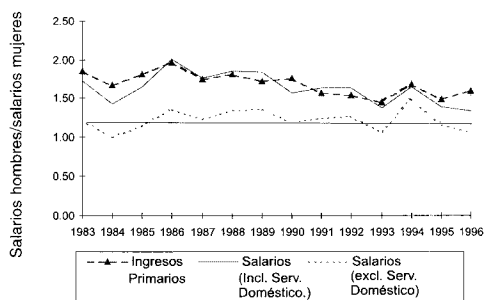


Gráfico 9. Brecha del salario urbano por
género, 1983-96



(1997), el costo puede ser alto para aquellos que se encuentran cerca de la línea de pobreza. Estos grupos tienden a mostrar bajas tasas de asistencia escolar y altas tasas de deserción entre los miembros del hogar que son jóvenes y trabajan.

En resumen, el desarrollo económico urbano ha generado gran prosperidad y ha ayudado a reducir la pobreza. El desarrollo educativo ha ayudado a reducir el diferencial entre hombres y mujeres y, en general, ha aumentado las oportunidades de percibir un ingreso. No obstante, es preferible no ser excesivamente optimistas sobre las perspectivas del Paraguay. El crecimiento en el sector de bienes transables (manufacturas) ha sido más bien pobre, mientras que, a la vez, parece que la expansión de muchos sectores de los servicios y el comercio informal e ilegal ha llegado a su fin con la liberación comercial de Mercosur. Además, la liberación del sector financiero ha contado con el mejoramiento de la supervisión de la banca, lo cual ha conducido al colapso a varios bancos grandes en 1996 y 1997. Aunque mejorando, el nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo paraguaya todavía es demasiado bajo comparado con las zonas industriales de Brasil o Argentina, lo cual determina un límite competitivo para el desarrollo de las industrias manufactureras y la atracción de inversionistas extranjeros. Finalmente, el crecimiento urbano es aún menos equitativo en los 90, en un marco donde la distribución de la riqueza todavía se caracteriza por grandes disparidades. En consecuencia, la reducción de la pobreza ha disminuido.

EL SECTOR RURAL Y LA POBREZA RURAL

La agricultura es un componente central de la economía paraguaya. Ésta genera más de la cuarta parte del PIB, emplea casi la mitad de la fuerza de trabajo y ofrece el 90% de las exportaciones registradas. Desde 1980, ha sido el sector líder, con una tasa de crecimiento que excede a la del PIB tomándolo como un todo, mostrando un crecimiento sostenido a una tasa entre 3 y 4 por ciento por año (véase Cuadro 1). La fuerte respuesta de la agricultura a la devaluación real y su capacidad para reemplazar el estímulo de la construcción de la represa de Itaipú son dos de las principales razones por las que Paraguay evitó las profundas recesiones que padecieron muchos de sus vecinos durante los 80.

Las exportaciones agrícolas crecieron más del triple a lo largo de la década, dándole a Paraguay la tasa de crecimiento de exportaciones registradas más rápida de toda América Latina. Este *boom* exportador fue liderado por dos cultivos de exportación: soya y algodón. El área dedicada a estos cultivos creció más del doble durante la década, de tal forma que en 1990 los dos dieron cuenta de casi el 80% del total de exportaciones registradas (Banco Mundial, 1994 a, p.1).

La soya y el algodón tienen características de producción e importancia completamente diferentes para nuestra discusión sobre pobreza rural. La soya ha crecido en haciendas relativamente grandes. Al igual que el trigo y otros cereales, su cultivo y recolección son fáciles de llevar a cabo mecánicamente. En consecuencia, requieren poco trabajo por hectárea sembrada o por tonelada recogida. La pobreza no es un gran problema en el cultivo de la soya, excepto, posiblemente, entre los trabajadores no propietarios contratados por medio tiempo.

En contraste, el algodón es el principal producto agrícola exportable de la llamada economía campesina ⁷. Se produce principalmente en pequeñas parcelas por operadores-dueños que cultivan de una forma muy tradicional, utilizando el trabajo de forma intensiva ⁸. Estos operadores emplean pocos insumos modernos tales como semillas mejoradas, fertilizantes y maquinaria, y confían a sus familias la mayor parte de las labores de cultivo

7. En una encuesta especial de fuentes de ingreso de las granjas campesinas, Paolino reporta que las áreas donde el cultivo de algodón está creciendo, éste representa, en cualquier caso, entre la tercera parte y la mitad del ingreso total de la granja, incluyendo el valor del consumo propio (Paolino, anexo 2).

8. En 1981, el área promedio de las plantaciones de algodón fue de 1,76 hectáreas, de la caña de azúcar de 1,2 hectáreas, mientras que la soya y el trigo promediaron 13,39 y 16 hectáreas, respectivamente (Weisskoff, p. 1534).

y recolección; por otra parte, consiguen poca ayuda del gobierno en forma de créditos subsidiados, asesoría para la titulación de tierras o investigación agrícola. En cambio, son fuertemente dependientes de la oferta de créditos proveniente de las desmotadoras, que con los compradores inmediatos de su materia prima.

Como veremos en la próxima sección, la pobreza rural está altamente correlacionada con el tamaño de la granja que posee o trabaja la familia rural y más en particular, con lo que pasa en el cultivo del algodón. De hecho, cuando se piensa en el problema de la pobreza rural en Paraguay, se debe analizar, primero, el caso del algodón (y de la caña de azúcar), segundo, los cultivos de alimentos no exportables, tales como el maíz y la mandioca, y en tercer lugar, la disponibilidad de tierra para los pequeños agricultores.

Entre 1990 y 1992, toda la producción agrícola padeció una contracción inesperada debido a una sequía. Posteriormente, el sector, como un todo, se ha recuperado, pero la evidencia reciente indica que las diferencias entre el componente moderno (soya, trigo y ganado) y el campesino tradicional se han ampliado.

El Cuadro 8 muestra los datos disponibles para el sector. Aunque es demasiado prematuro esbozar conclusiones firmes, se puede ver claramente que la agricultura juega un papel cada vez menos importante entre las exportaciones paraguayas, y que se presentan dificultades cada vez mayores en el mercado de algodón. La producción de algodón ha caído en casi 50%. Esto se explica en parte por la reducción del área sembrada y la caída acentuada de los rendimientos. Debido a que el algodón es un cultivo importante para los pobres rurales, este cambio en la producción y la rentabilidad aparentemente tuvo implicaciones significativas para las tendencias de la pobreza, a partir de 1990. Obsérvese que los rendimientos de la soya no presentan tal tendencia decreciente después de 1990. Tampoco la registra la producción de ganado, otro de los grandes componentes del sector agrícola.

Pobreza rural

En todos los países hay grupos que se rezagan en el proceso de crecimiento, y para los cuales no hay «goteo hacia abajo». En la mayoría de los casos, estos grupos son pequeños. Desgraciadamente, Paraguay es una excepción en este sentido. La mitad de la población es rural, y la mitad de la misma es pobre. Más de la mitad de estos pobres, entre 600.000 y 700.000 personas, viven en pobreza absoluta. Lo más preocupante es que, a pesar de que las condiciones han sido generalmente buenas tanto para la economía en general como para la agricultura, ciertas consideraciones de tipo anecdótico y alguna evidencia indican que esta situación tiende a empeorar.

Cuadro 8. Producción agrícola y exportaciones, 1982-95

	1982	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agri/PIB (%)									
(precios constantes)	26.7	28.0	28.5	28.3	27.4	27.0	27.4	27.3	28.1
Índice de quantum de las cosechas agr. 1979-81= 100	113	179	189	187	163	139	148		
Exportaciones agrícolas en US\$ millones	\$222	\$387	\$751	\$653	\$494	\$353	\$400		
Exportaciones de algodón en US\$ millones			\$304	\$333	\$314	\$209	\$165		
Producción de algodón en miles de ton.	317	630	642	631	391	420	379	461	330
Rendimiento del algodón t/ha	1.31	1.43	1.21	1.52	.90	1.79	1.00	1.39	1.07
Algodón, área cultivada en miles de has.	243	441	533	415	437	235	381	332	307
Soya, producción en miles de tons.	769	1615	1795	1033	1192	1793	1796	2212	2395
Rendimiento de la soya t/ha	1.94	1.88	1.98	1.87	2.00	2.82	2.59	3.01	2.87
Soya, área cultivada en miles de tons.	397	860	907	552	595	635	694	735	833

Fuente: CEPAL, Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, varios años. Los cálculos de las exportaciones de algodón son de CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, varios años. Los cálculos de la producción para 1988-92 son del Banco Central del Paraguay, Estimación de la producción agropecuaria (varios años), para 1993-95, Banco Central del Paraguay, Producción agropecuaria: Síntesis estadística (varios años).

Así, en Paraguay, el problema de la pobreza absoluta rural, en particular entre los campesinos no propietarios y semipropietarios, es un problema social crítico. Es crítico, porque es grande y tiende a crecer, porque no se acabará aunque la economía paraguaya continúe creciendo de la misma forma que lo ha hecho hasta este momento, y porque si el problema no se resuelve reaparecerá en las ciudades bajo la forma de una ola de inmigrantes buscando trabajo. Puesto que la economía urbana tiene inconvenientes para proveer trabajo a los que ya viven en las ciudades, no es probable que los nuevos inmigrantes rurales puedan salir de la pobreza emigrando a las ciudades. Por el contrario, comúnmente ellos pasan a engrosar los grupos de la población urbana más pobre, generando un incremento de la miseria y la criminalidad que, hasta ahora, el país había evitado.

Finalmente, abordaremos la última encuesta que puede revelarnos algo sobre la pobreza rural (véase Cuadro 9).

Podemos ver varias características aquí. En primer lugar, la pobreza se encuentra sobre todo en las familias que hablan guaraní únicamente, cuyo jefe trabaja en la agricultura y ha cursado, a lo sumo, educación

Cuadro 9. Paraguay: Perfil de la pobreza en 1995, áreas rurales
(Las estimaciones de la pobreza se refieren a individuos y están basadas en la línea «alta» de pobreza y estimaciones no ajustadas de los ingresos de las encuestas)

Características socio-demográficas del jefe del hogar		Incidencia de la pobreza		Brecha de la pobreza		Severity de la pobreza	
		P0	% contr.	P1	% contr.	P2	% contr.
Área	Rural central	17,7%	3,6%	6,2%	0,8%	3,0%	0,6%
	Otras áreas rurales	55,5%	96,4%	29,2%	99,2%	19,1%	99,4%
Lengua/etnia	Guaraní	60,6%	85,6%	32,3%	95,5%	21,1%	95,7%
	Guaraní y español	30,9%	9,1%	13,5%	4,2%	8,4%	4,0%
	Español	17,1%	1,3%	5,5%	0,3%	3,2%	0,2%
	Otros	25,5%	4,0%	12,6%	1,7%	8,2%	1,7%
Género	Hombres	52,5%	84,4%	27,4%	86,3%	17,8%	86,1%
	Mujeres	46,9%	15,6%	23,7%	13,7%	15,6%	13,9%
Actividad económica	Agricultura	46,9%	62,2%	24,0%	81,1%	15,5%	82,8%
	Minería	54,7%	1,1%	14,3%	0,0%	4,4%	0,0%
	Manufactura	21,1%	11,1%	8,3%	5,0%	5,3%	5,1%
	Electricidad	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Construcción	13,7%	3,9%	5,0%	1,0%	2,2%	0,7%
	Comercio	29,1%	5,5%	10,7%	3,2%	5,7%	2,7%
	Transporte	27,6%	2,2%	5,6%	0,7%	1,3%	0,2%
	Servicios financieros	10,5%	0,4%	1,5%	0,0%	0,2%	0,0%
	Otros servicios	24,4%	13,6%	10,9%	8,1%	6,9%	8,1%
Categoría ocupacional	Obreros	31,9%	13,8%	13,3%	6,3%	7,4%	5,4%
	Empleados	12,5%	0,8%	4,2%	0,1%	1,9%	0,1%
	Patrones	41,9%	0,2%	32,4%	0,3%	26,8%	0,3%
	Independientes	59,3%	84,0%	31,8%	92,5%	20,8%	93,4%
	Otros	42,6%	1,2%	19,6%	0,8%	11,8%	0,7%
Tamaño de la familia	1 a 3	33,8%	21,2%	16,0%	11,5%	10,3%	11,3%
	4 a 5	48,0%	28,3%	24,6%	23,6%	16,1%	23,6%
	6 a 9	68,4%	40,8%	36,5%	50,3%	23,5%	49,8%
	10 ó más	76,7%	9,7%	44,5%	14,6%	30,3%	15,2%
Sector	Público	9,3%	2,9%	2,1%	0,4%	0,8%	0,3%
	Privado	31,4%	89,8%	13,1%	88,7%	7,2%	87,9%
	Servicio doméstico	42,6%	7,3%	19,6%	10,8%	11,8%	11,7%
Nivel educativo	Sin educación	64,5%	10,5%	36,1%	13,5%	25,5%	14,6%
	Primaria incompleta	55,9%	63,8%	29,3%	66,4%	19,0%	65,9%
	Primaria completa	49,4%	19,9%	24,3%	17,2%	15,4%	16,7%
	Secundaria incompleta	30,8%	5,0%	15,9%	2,8%	10,0%	2,7%
	Secundaria completa	11,4%	0,5%	2,6%	0,0%	1,4%	0,0%
	Mayor a secundaria	11,9%	0,3%	7,3%	0,1%	4,9%	0,1%
Edad del jefe de hogar	15 a 19	40,5%	0,3%	30,3%	0,3%	26,9%	0,4%
	20 a 29	48,2%	13,2%	25,1%	12,3%	16,6%	12,6%
	30 a 39	52,5%	25,5%	27,9%	26,5%	18,3%	26,7%
	40 a 49	54,4%	24,7%	28,5%	26,2%	18,5%	26,1%
	50 a 59	49,4%	14,8%	25,8%	14,2%	16,5%	13,9%
	60 a 64	53,0%	7,1%	28,4%	7,5%	18,5%	7,5%
	65 ó más	50,5%	14,6%	24,0%	13,1%	15,3%	12,8%
Tamaño de la empresa	Un empleado	47,2%	10,9%	25,2%	19,1%	15,9%	21,3%
	2 a 5	36,9%	62,8%	15,3%	66,6%	8,5%	65,6%
	6 a 10	26,3%	13,2%	10,6%	9,7%	5,8%	9,5%
	11 a 20	17,6%	6,7%	5,4%	2,5%	2,0%	1,7%
	21 a 50	14,5%	3,1%	7,3%	1,6%	4,6%	1,7%
	50 ó más	8,7%	3,2%	2,4%	0,5%	0,8%	0,3%

Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares, 1995.

Nota: P0 = incidencia de la pobreza (i.e. participación de la pobreza en la población total); P1 = brecha de la pobreza (i.e. insuficiencia del ingreso actual con respecto a la línea de pobreza multiplicado por la incidencia de la pobreza); P2 = FGT o índice de severidad de la pobreza (como P1, pero dándole a la suficiencia de ingreso el doble de ponderación). «Contribución» se refiere al índice de pobreza de la población total.

primaria. La mayor parte de los pobres (89%) son independientes no empleados y provienen de familias grandes con tasas de dependencia altas. Aunque estos grupos viven en o cerca de la economía urbana, su subsistencia no depende directamente del sector formal moderno. Por todas estas características, es improbable que el crecimiento del sector moderno por sí solo reduzca significativamente este componente de la pobreza en Paraguay.

La relación entre el tamaño de la granja y la pobreza

Al analizar las características de la pobreza rural, un punto clave es la alta correlación que existe entre el tamaño de los predios y la pobreza. Sauma, en su estudio de 1992 sobre el tema, estimó que alrededor de 195.000 familias rurales eran pobres (Sauma, p. 37). Sin entrar al argumento de que la línea de pobreza que usó el autor hace que las estimaciones sean demasiado altas, observamos que su figura es muy parecida a la estimación independiente hecha por FIDA para 1990 (FIDA, s.f.). La utilidad de la estimación de FIDA consiste en que relaciona la pobreza con la tenencia de tierras. FIDA estima que, en Paraguay, en 1990 hay, en total, 189.000 familias pobres. Todas ellas poseen o cultivan menos de diez hectáreas de tierra. 31.000 familias (17%) eran no propietarias, y 105.7 mil tenían entre una y cinco hectáreas. Aquí, el punto más importante es que el problema de la pobreza rural está exclusivamente limitado a aquellas familias que tienen menos de diez hectáreas.

La agricultura campesina es una combinación de cultivos de subsistencia y cultivos transables, es decir, cultivos para satisfacer las pocas necesidades que no se suplen con los productos de la granja. La mayoría de los observadores estima que una familia con diez hectáreas de tierra puede producir lo suficiente para salir de la pobreza, independientemente del valor de los alimentos producidos y consumidos en la granja que uno incluya. Si esto es correcto y los precios del algodón y las condiciones de producción se mantienen (ambos son supuestos enormes, como se puede ver en las tendencias de los rendimientos que aparecen en el Cuadro 8), entonces el problema de la pobreza rural podría resolverse transfiriendo alrededor de un millón de hectáreas de tierra, de las cuales al menos la mitad debería ser cultivable ⁹.

9. El Ministerio de Agricultura estima que 40.000 familias rurales no tenían tierra. El IBR estima que, en total, más de 150.000 familias necesitan tierra. Ver Banco Mundial, 1994, pp. 23-4. Pero aunque tomemos los datos del Cuadro 8 y calculemos la diferencia entre las tenencias actuales y diez hectáreas, se necesita distribuir, únicamente, un total de 1,1 millones de hectáreas de tierra.

Desgraciadamente, la distribución de tierra entre pequeños agricultores está disminuyendo en vez de aumentar. Antes de 1980, Paraguay resolvió su problema de tierras distribuyendo los terrenos baldíos de propiedad del Estado ubicados en la frontera agrícola. Sin embargo, esta fácil solución al problema de tierras no está al alcance del gobierno, porque la mayor parte de sus tierras ya ha sido distribuida. Antes de 1994, el Instituto de Bienestar Rural (IBR), la entidad gubernamental a cargo de la reforma agraria, distribuyó tierras del Estado en parcelas de 20 hectáreas, que fueron reducidas a 10 hectáreas hasta 1990. Desde ese año, la distribución de tierras fue virtualmente interrumpida (Banco Mundial, 1994, p.12).

En consecuencia, ha habido un aumento sostenido de la desigualdad de la propiedad y una proliferación de pequeñas parcelas. Considérense los Cuadros 10 y 11. El Cuadro 10 muestra los datos de las pequeñas propiedades (menos de 100 hectáreas). Como se puede apreciar, después de 1981 ha habido tanto un incremento en la cantidad de granjas de menos de diez hectáreas –en las cuales, como hemos visto, se ubica el problema de la pobreza–, como una reducción del tamaño promedio de las granjas (para parcelas de menos de 20 hectáreas) de 6 hectáreas en 1981 a 5,75 hectáreas diez años después. El Cuadro 11 presenta la distribución del total de tierras en 1991, y hace explícita la extrema desigualdad en el acceso a la tierra al revelar la existencia de grandes predios de 1.000 o más hectáreas que ocupan casi el 80% de la tierra cultivable.

La situación de la agricultura campesina es precaria. Hace treinta años el campesino trabajaba, esencialmente, en actividades agrícolas de subsistencia. El cambio hacia la producción comercial de algodón y hacia una relación más estrecha con todo el sector exportador moderno ha ocurrido desde 1970. Pero hay poco de moderno dentro del sector: el analfabetismo funcional ha sido estimado en 80% (Banco Mundial, 1994, p.11).

Las prácticas agrícolas son rudimentarias. En muy contados casos los agricultores emplean capital productivo; le dan un uso limitado a los fertilizantes, semillas mejoradas, métodos de cultivo modernos o pesticidas y tampoco logran conseguir suficiente apoyo del gobierno. Los servicios públicos, tales como el acceso a la educación secundaria y el cuidado de la buena salud son más bien la excepción¹⁰. No hay servicios de extensión que puedan enseñar a los campesinos cómo aumentar los

10. Borda presenta un informe de los resultados de una encuesta de agricultores pobres. Entre los problemas más preocupantes citados con mayor frecuencia están los malos caminos, la ausencia de servicios de salud, la escasez de crédito y la falta de facilidades educativas. Ver Borda et.al., p. 30

Cuadro 10. Distribución de predios menores de 100 hectáreas en Paraguay (1943-1991)
(En miles de unidades productivas y hectáreas)

	1943		1956		1981		1991	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área
< 5 ha	45.4	124	68.7	163	90.0	169	114.8	231
5 - 10 ha	24.7	162	34.9	230	49.3	321	66.6	431
10 - 20 ha	15.5	196	25.2	317	56.2	691	66.2	807
20 - 50 ha	6.3	165	13.0	341	36.0	941	31.5	858
50 - 100 ha	1.2	80	2.8	183	7.0	469	7.6	503

Fuente: FIDA, página 4. La fuente original es el Censo agrícola. Para 1991, la fuente es el Censo agrícola 1991.

Cuadro 11. Distribución de la tenencia de la tierra, 1991
(en participaciones porcentuales)

Tamaño	Miles		En porcentajes	
	Granjas	Ha	Granjas	Ha
0-5	114.8	231.3	38,4	1,0
5-10	66.6	430.7	22,3	1,8
10-20	66.2	806.8	22,1	3,4
20-50	31.5	857.9	10,5	3,6
50-100	7.6	502.6	2,5	2,1
100-1000	9.3	2061.0	3,1	8,7
> 1000	3.2	18927.4	1,1	79,5
TOTAL	299.3	23817.7	100,0	100,0

Fuente: Censo agrícola 1991.

rendimientos del algodón o diversificar la selección de cultivos. El gobierno no está haciendo un esfuerzo para mejorar los canales de crédito o agilizar el proceso de titulación.

El acceso al crédito y la tierra es un problema grave para los campesinos. El 70% de los pequeños propietarios (< 20 hectáreas) no recibe crédito, y casi todos los que lo obtienen lo reciben de intermediarios locales, usualmente en términos desfavorables para el cultivador (Banco Mundial, 1994, p. 11). FIDA estima que no más del 7% de los campesinos ha accedido al sistema de crédito formal. A todo ello debe agregarse que el crédito no funciona para la compra de tierra, sino solamente para la preparación de cultivos (FIDA, p.13).

La mayor parte de los pequeños propietarios no ha aclarado los títulos sobre las tierras que cultivan (el 60% de las granjas que tienen menos de 5 hectáreas se encuentra en esta situación) y el IBR, la agencia que resuelve disputas sobre títulos, en este momento tiene 120.000 casos pendientes (Banco Mundial 1994, p.24). Puesto que la tierra es una garantía para los préstamos del sector formal, la ausencia de títulos cierra

el acceso al crédito en términos más favorables a la mayoría de agricultores campesinos.

Los pequeños propietarios obtienen una parte significativa de sus ingresos familiares totales de actividades externas a la granja, variando de alrededor del 15% en la mayor parte del este paraguayo a más de la mitad en Itapúa (Paolino, p. 22). Las familias campesinas envían algunos de sus miembros, cuando están disponibles, a trabajar en proyectos de construcción, labores de temporada en otras granjas o trabajos urbanos temporales. Ésta es una característica importante de la economía campesina porque diversifica y complementa las fuentes de ingresos, y disminuye la migración de las familias rurales al sector urbano y ayuda a que el sistema se mantenga.

Sauma (1993), como veremos en un momento, encontró un incremento significativo de la pobreza absoluta entre 1980 y 1992. La disminución sostenida de los rendimientos de las cosechas debe explicarse por la sequía del último año. Esta disminución se explica por tres razones fundamentales:

- 1) Rendimientos decrecientes debido a la erosión del suelo y la disminución de la fertilidad. El desarrollo agrícola en Paraguay siempre ha sido extensivo, basado en la expansión de la frontera agrícola y la deforestación. Ha habido pocos esfuerzos por controlar la erosión o el uso de fertilizantes por parte de los cultivadores y el gobierno ¹¹. Pero después de 30 años de este tipo de expansión, la frontera se ha ampliado hasta el límite, lo que significa que la producción tendrá que obtenerse con la tierra que ya está en uso. A menos que los campesinos aprendan a renovar la fertilidad de los suelos y controlar la erosión, los rendimientos por hectárea y el ingreso por granja se afectarán.
- 2) El gorgojo del algodón. Hasta mediados de los 80 el gorgojo del algodón no era un problema en Paraguay. Aparentemente, entró al país en semillas de algodón provenientes del Brasil y desde ese momento se ha extendido rápidamente. En este momento, afecta el 70% del área de producción y alcanzará el resto en poco tiempo. Es una seria amenaza para la economía algodonera y los campesinos, porque si no se hace nada disminuirán los rendimientos del algodón. Pero la cura es costosa y requiere acciones concertadas de los campesinos y el gobierno. Se estima que el control toma de cuatro a ocho aplicaciones de insecticidas por año, cada una de las cuales

11. Banco Mundial 1994, p. 22.

cuesta US\$25 por hectárea ¹². Por el lado del gasto en efectivo, los campesinos deben aprender a fumigar de forma localizada en los momentos precisos del ciclo de vida de la peste, y el gobierno tiene que desarrollar un plan que abarque el área total de los cultivos de algodón que tengan la plaga. Las acciones individuales solitarias son impotentes para detener el gorgojo si los predios vecinos están infectados, pues, con toda seguridad, la plaga se extenderá, a pesar de que se hagan los mejores esfuerzos.

Regresemos a los datos de los rendimientos del algodón del Cuadro 8. El rendimiento promedio por hectárea ascendió a 1,4 toneladas en los años 80. Luego cayó a 0,9 toneladas en 1991. Este comportamiento pudo haber sido resultado de una sequía temporal. Pero la caída de 1993-95 indica que alguna otra cosa está ocurriendo. Esto sugiere que el gorgojo y la disminución de la fertilidad están cobrando un peaje alto a la economía del algodón, con serias implicaciones para toda la economía campesina. Nótese que tal descenso en la fertilidad no se observa en el sector más moderno de la soya.

En este momento no hay esfuerzos conjuntos para afrontar este desafío. El gobierno no ha organizado una oficina en el campo para coordinar la fumigación o instruir a los campesinos. Estos últimos no tienen el efectivo para comprar el insecticida ni recibir el adiestramiento para saber cuándo aplicarlo para obtener el máximo efecto. El resultado neto de esta situación es que el gorgojo se está esparciendo casi sin ser descubierto a través del Paraguay, reduciendo los ya limitados ingresos potenciales de los pequeños propietarios que tienen el algodón como su principal producto comercializable.

- 3) La desigualdad creciente de la distribución de tierras y el aumento sostenido de campesinos no propietarios y semipropietarios. Como hemos visto (Cuadros 10 y 11), la tenencia de tierras en Paraguay es altamente concentrada y lo será más con el tiempo. En 1956, el 47% de las granjas tenía menos de 5 hectáreas y comprendía el 10,3% del total del área cultivada. En 1991, este grupo disminuyó al 41% de las granjas y abarcó solamente el 2% del área total. Esto nos indica que la gran expansión del área cultivada en los años 70 y 80 se concentró en granjas relativamente grandes.

Más importante que la distribución de tierras es el número absoluto de individuos que necesitan tierra. Éste ha aumentado claramente en

12. Sobre la asistencia a los campesinos para el control de plagas, véase el documento del proyecto de Cooperación Técnica, Mayo de 1995, p. 3.

los últimos años. Las familias con menos de 5 hectáreas han aumentado de 90.000 en 1981 a 122.000 en 1991. Aquellas que tienen menos de 10 hectáreas, que es el nivel mínimo que podría proveer un ingreso que permite vivir en condiciones de no-pobreza, han aumentado de 140.000 a un poco más de 190.000 en el mismo período (véase el Cuadro 10). Borda presenta un informe con los resultados de una encuesta de pobreza rural. El ochenta por ciento registra la falta de tierra como su problema principal (junto con malas vías, dificultad de acceso a puestos de salud, altos precios de los bienes de consumo, y escasez de oportunidades de trabajo fuera de la granja) (Borda et.al., p. 30).

La situación es inestable. No hay tierras para distribuir. Los campesinos sin tierra han comenzado a ocupar partes de granjas privadas subutilizadas esperando forzar al IBR a que compre los terrenos y les venda los títulos a ellos. Han ocurrido choques violentos entre los terratenientes y los campesinos ocupantes y se espera que continúen, a menos que el gobierno haga algo para mitigar el problema¹³. Formalmente, se puede reclamar la tierra de un propietario privado si puede establecerse que la misma ha sido subutilizada durante cierto período de tiempo, lo cual se puede comprobar efectivamente si la tierra está arborizada. Además, para sacar los campesinos de sus tierras, los terratenientes han tumbado los bosques, contribuyendo a la deforestación y la erosión del suelo.

Para los pobres rurales el empleo externo es un complemento fundamental de los ingresos provenientes de la granja. No tenemos datos para comprobarlo, pero probablemente ha habido una contracción significativa de las oportunidades de empleo fuera de la granja a partir de los años 80. En 1980, cuando Miranda hizo el primer estudio sobre pobreza rural, Paraguay todavía estaba en medio del *boom* generado por Itaipú. Había bastantes proyectos de construcción dispuestos a emplear temporalmente miembros de las familias rurales. Pero el gasto en construcción llegó a su tope en 1981, creciendo a tasas menores del 1% durante los 80, antes de recobrase un poco en los 90.

Tendencias de la pobreza rural

Para tratar de estimar los cambios en la pobreza rural, nos hemos esforzado por usar fuentes distintas de aquellas que usáramos para el análisis de la pobreza urbana, pues hasta 1995 no había encuestas de hogares oficiales fuera de las realizadas en áreas urbanas. Pero hay dos encuestas

13. Para una descripción más completa del problema creciente de la distribución de tierras en la economía campesina, ver Carter y Galeano, 1995, capítulo 1.

anteriores, una de 1980 y otra de 1992, que utilizaremos para esbozar algunas conclusiones tentativas. Evaluar la exactitud de estas encuestas y hacerlas compatibles con la de 1995 es una tarea difícil. La encuesta de Miranda de 1980 usó una línea de pobreza muy alta y no hizo ajustes al ingreso por autoconsumo o rentas imputadas. La distribución presentada del ingreso rural estaba muy concentrada (un Gini por encima de 0,75), razón suficiente para desechar toda la encuesta. La encuesta de Sauma de 1992, financiada por el BID, hizo ajustes por rentas imputadas y autoconsumo, dificultando la comparación con la encuesta de 1995, que no lo hizo.

En el Cuadro 12 presentamos las estimaciones con mayor consistencia interna que pudimos generar para los dos períodos de tiempo, 1980-1992 y 1992-95. Las estimaciones del período 1980-92 son tomadas directamente del informe de Sauma (Sauma, p. 41). Para la comparación del período 1992-95, aplicamos la línea de pobreza de Sauma, ajustada por inflación y usamos los cálculos de ingresos excluyendo las rentas imputadas. Nótese que los niveles absolutos de pobreza en cualquiera de los tres puntos pueden diferir de aquellos presentados en otra parte del documento. Esto se debe, principalmente, a que hemos usado líneas de pobreza distintas para garantizar la consistencia al interior de cada período.

El mensaje importante que se obtiene de los Cuadros 5 y 12 es que, desde 1980, la pobreza parece haberse incrementado en el campo y que los mayores aumentos se han presentado en la pobreza absoluta¹⁴. Esto contrasta notablemente con lo que ha ocurrido en el sector urbano,

Cuadro 12. Estimaciones comparables de la pobreza rural en Paraguay

	1980	1992	1995	Línea de pobreza (guaraníes per cápita por mes a precios de 1992)
Miranda-Sauma				
Pobreza	78,7	84,7		86.939
Indigencia	48,7	70,8		57.150
Sauma-DGEEC				
Pobreza		55,3	55,7	48.780
Indigencia		29,1	33,6	27.874

Fuente: Para las comparaciones 1980-92, Sauma, p.41. Para las líneas de pobreza, Sauma, p. 34, 36. Las estimaciones de pobreza de 1995 son tomadas directamente de la Encuesta de hogares de DGEEC, usando la línea de pobreza de Sauma. Nótese que las líneas de pobreza usadas aquí difieren de las que se usaron en la Tabla 5.

14. Weisskoff (1992) trata de estimar los cambios en la distribución del ingreso entre 1982 y 1988 usando varias encuestas de hogares urbanas y rurales. Este autor encontró un empeoramiento significativo de la distribución del ingreso en la agricultura, lo que es consistente con la encuesta de Sauma.

particularmente en Asunción. Esta ciudad, como hemos visto, registra un buen desempeño en la reducción de las tasas de pobreza durante el período desde 1983. Pero este cuadro relativamente optimista desaparece si uno mira afuera de Asunción o lo que estaba ocurriendo con la pobreza absoluta. No hemos mostrado las estimaciones de Sauma de 1980-92 para el sector urbano por las dificultades de compatibilidad. Pero lo que nos importa en este momento es la divergencia que este investigador encontró entre Asunción y el resto del país. Sauma muestra que el total de pobreza en Asunción es aproximadamente constante entre 1980 y 1992, pero que la pobreza absoluta aumenta en un tercio. En las áreas rurales el incremento de la pobreza absoluta es claramente mayor (45%).

Hubo una recuperación de la producción agrícola después de 1992, pero no ayudó a los que se encontraban en la base de la pirámide de ingresos. La pobreza rural continuó incrementándose, aunque a una tasa menor que antes. Es de gran importancia política el hecho de que la divergencia entre las condiciones de los más pobres con respecto al resto continuó ampliándose, en la medida en que la pobreza absoluta rural creció a una tasa significativamente mayor que las de cualquier otro grupo.

PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El crecimiento pasado de Paraguay ha sido dual. El sector urbano y la parte moderna de la agricultura crecieron y hubo reducciones sustanciales de la pobreza. Pero la situación fue completamente diferente para los más pobres, en especial para aquellos que vivían en el campo. Bajo el modelo actual de crecimiento ni siquiera tasas de crecimiento de dos dígitos, podrán erradicar la pobreza dentro de una generación ¹⁵. Sin embargo, el modelo de

15. Como también se discutió en la sección sobre pobreza urbana, es posible usar las propiedades de la curva general cuadrática de Lorenz para estimar las elasticidades de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento del ingreso promedio y la desigualdad. Para las áreas urbanas la elasticidad de la reducción de la pobreza, con respecto al crecimiento del ingreso, es estimada entre 1,0 y -1,5 (véase nota al pie 5). Se encontró que la elasticidad con respecto a la desigualdad urbana ha aumentado (de 0,5 a 3,3). Estas elasticidades también pueden ser estimadas para las áreas rurales usando la encuesta nacional de hogares de 1995. Para las áreas rurales obtuvimos las siguientes elasticidades para cambios en la incidencia de la pobreza (utilizando la línea "alta" de pobreza): -0,6 con respecto al crecimiento del ingreso promedio y +0,3 con respecto al coeficiente de Gini.

Para una proyección simple usamos las siguientes elasticidades:

	Incidencia de la pobreza con respecto a	
	Ingreso medio	Gini
Sector urbano	-1,5	+2,0
Sector rural	-0,6	+0,3

crecimiento dual ya ha alcanzado sus límites y las perspectivas de crecimiento son escasas.

¿Estas perspectivas de crecimiento serán mejores con el comienzo de las reformas económicas, la modernización de las instituciones económicas y la integración de Paraguay al Mercosur? Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997) parece creer esto y proyecta un crecimiento potencial para Paraguay a una tasa anual por encima del 7%. Para lograr esta tasa, arguye el informe del BID, el gobierno tendría que acentuar sus esfuerzos de reforma (adelantar reformas financieras, reformas laborales, etc.) e invertir más en educación. Nuestras proyecciones del potencial de crecimiento para la próxima década son mucho más moderadas. Como argumentamos arriba, suponemos que las reformas económicas orientadas por el mercado, acompañadas de la modernización necesaria de las instituciones, tendrán efectos negativos sobre el crecimiento a corto plazo, mientras que las perspectivas de crecimiento acelerado serán limitadas aunque se lleven a cabo reformas importantes en este momento. Hay cierto número de buenas razones para argumentar esta proyección.

Una es el peso que actualmente tiene el comercio ilegal de frontera y las prácticas informales en la mayoría de las actividades económicas (también en lo que podríamos llamar el sector moderno). Como hemos visto, todas ellas registran un deterioro notable en su crecimiento a mediados de los 90, como consecuencia del impacto del Mercosur, los controles estrictos de la frontera en Brasil y la auditoría de bancos, que forma parte del mejoramiento de las prácticas de supervisión. Finalmente, todo lo anterior ha tenido un efecto contraccionista, en especial sobre los ingresos urbanos, que ha afectado al sector del comercio y los negocios particulares y ha sido influido por la reducción de las actividades de re-exportación del comercio relacionado con estas últimas y por la contracción del crédito, en especial después del colapso de varios bancos.

La segunda razón la constituyen las restricciones de oferta en el sector agrícola y la dependencia permanente de pocos productos agrícolas exportables. La caída de los precios del algodón ha mermado las ganancias de los exportadores y los ingresos de los pobres rurales. La distribución inequitativa de la tierra y las prácticas agrícolas rudimentarias en la mayor

Ceteris paribus, usando estos parámetros, la tasa de crecimiento sostenido que se requiere para erradicar la pobreza (línea "alta" de pobreza) en el año 2017 sería de 15% por año, mientras que los ingresos rurales promedio tendrían que crecer al 35% anual. Aunque se doblara el horizonte de tiempo, se requerirían tasas de crecimiento que parecen estar más allá del potencial actual de Paraguay

parte del sector rural son fuentes claves de la pobreza. Sin una reforma agraria profunda, las reformas económicas no aumentarán el potencial de crecimiento de la agricultura y otras actividades rurales y, aunque aquella fuera implementada, tomará tiempo para rendir sus frutos.

En tercer lugar, la inversión en educación también requiere tiempo para madurar. La proyección del BID del potencial de crecimiento supone inversión adicional en educación para incrementar el nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo en un año. Tomando como referencia –con optimismo– el desempeño educativo en Asunción durante la década anterior, con las políticas educativas existentes se necesitarían diez años para lograr ese propósito. Los pasos hacia una reforma educativa comenzaron en 1995, pero es improbable que el rezago de gestación entre la inversión educativa y los mayores niveles educativos sea drásticamente reducido en el corto plazo.

Entonces, ¿cuáles son las perspectivas reales y los requerimientos de las reformas políticas? El modelo de crecimiento dual ha generado reducciones substanciales de la pobreza urbana, pero ha fallado en mejorar las condiciones de vida de los pobres del campo. También es claro ahora que ese patrón de crecimiento está agotado como factor de crecimiento económico estable y como razón para posponer las reformas más necesarias.

Los límites del crecimiento bosquejados arriba implican que la ya muy extendida pobreza rural no puede ser resuelta confiando en la expansión adicional de la actividad urbana. Las perspectivas de un fuerte auge de dicha actividad simplemente no existen. También, a juzgar por la evidencia adicional del mercado urbano de trabajo, no puede esperarse que éste llegue a ser una válvula de escape para la pobreza rural. La reciente crisis financiera y la desaceleración económica han debilitado la capacidad de absorción del mercado urbano de trabajo, de tal forma que, desde 1994, el desempleo en este sector se ha duplicado. Además, el empleo urbano ha sido afectado por la recesión emergente del sector comercial, la cual se está difundiendo en el sector de servicios. Esto, probablemente, afecte a los pobres urbanos con mayor severidad. En lugar de brindar una oportunidad para crecer, parece que el Mercosur ha privado a Paraguay de una fuente importante de crecimiento. La industria manufacturera es subdesarrollada y ha mostrado un crecimiento muy pobre desde 1980 (véase la Tabla 1). La calidad de la infraestructura puede considerarse extremadamente pobre si se le compara con la de los socios del Mercosur. Igualmente, los estándares educativos son bajos.

En estas circunstancias, es improbable que los inversionistas extranjeros brinden nuevos impulsos a la transformación estructural de la economía

urbana. Tampoco puede esperarse que las reformas a la legislación laboral impulsen el crecimiento. Los mercados de trabajo en Paraguay siempre han sido medianamente «flexibles» mientras los patrones han defendido la evasión de impuestos y regulaciones. El desarrollo de un sector urbano moderno requerirá no solamente de la modernización de las instituciones que se está llevando adelante actualmente ¹⁶, sino que también requerirá de la creación de condiciones que hagan posible una reestructuración y diversificación del aparato productivo. La educación y la infraestructura, así como la disponibilidad de crédito para las empresas pequeñas, parecen ser claves en las reformas. El aumento de las inversiones en estas áreas es urgente, pero al mismo tiempo debe quedar claro que los rendimientos económicos no se obtendrán instantáneamente y que, por el contrario, pueden pasar varios años antes de que se vean los resultados.

Con todo, la solución debe empezar en el sector rural. Habiendo alcanzado los límites de la frontera agrícola cualquier crecimiento adicional necesitará un incremento de la productividad, particularmente entre los pequeños propietarios productores de alimentos para el consumo interno y algodón, así como la expansión y diversificación de la producción. Esto requerirá de una reforma agraria profunda que tenga en cuenta la redistribución de la tierra, los insumos mejorados, la disponibilidad de crédito para pequeños agricultores, la asistencia técnica, el aumento de los niveles educativos entre la población rural y la expansión y el mejoramiento sustancial de la infraestructura (camino rurales, irrigación, etc.).

Finalmente, los estándares de vida crecientes requerirán de un mejor suministro de servicios sociales básicos, especialmente en las áreas rurales. Los incrementos del gasto social de los últimos años han sido absorbidos principalmente por el pago de salarios. El suministro de servicios sociales (educación, salud, agua potable, etc.) está altamente centralizado y la mayor parte de los beneficios se concentra en el Área Metropolitana de Asunción. La mayor descentralización y la mejor focalización de los gastos sociales, así como los incentivos a mejorar la calidad de los servicios, parece ser la dirección apropiada a seguir.

El desafío del desarrollo es enorme y probablemente es más grande que el de muchos países que experimentaron el dolor de una gran inestabilidad

16. Ésta incluye la aprobación de la constitución de un nuevo banco central y la aprobación de una ley bancaria que provea instrumentos para afrontar las dificultades del sector financiero, el mejoramiento de la administración financiera del sector público, la reforma de la administración de impuestos y la legislación de la reforma a la seguridad social, los mercados de capitales y el comercio.

macroeconómica y los altos costos sociales que impone el ajuste estructural. La ventaja aparente de Paraguay de haber evitado tal sufrimiento, se convierte ahora en la desventaja de comenzar tardíamente la ruta de las reformas. Creemos que ese camino será largo y políticamente difícil.

REFERENCIAS

- Altimir, Oscar. 1987. «Income distribution statistics in Latin America and its reliability,» *The Review of Income and Statistics*, 33: 111-155.
- Amadeo, Eduardo. 1995. «Paraguay: Mercado laboral y Mercosur». Rio de Janeiro: Universidad Católica (borrador preliminar, mimeo).
- Atkinson, A.B. 1987. «On the measurement of poverty,» *Econometrica*, 55 (4): 749-764.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1993. «Paraguay: Socioeconomic Update». Washington: BID (mimeo).
- BID. 1996. *Economic and Social Data Base (ESDB)*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- BID. 1997. *Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress in Latin America 1997 Report*. Baltimore and Washington D.C.: Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial. 1994. *Paraguay: Agricultural Sector Review*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. 1995. *Paraguay: Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A Poverty Assessment*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Borda, Dionisio, Ana Cairo y Ramon Fogel. 1995. «Paraguay: Evaluación social y participación. Inversiones para el desarrollo rural sustentable». Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería (mimeo).
- Carter, Michael y Luis Galeano. 1995. *Campesinos, tierra*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Centro de Documentación y Estudios. 1989. *Encuesta de gastos e ingresos familiares*. Asunción, Paraguay: CDE.
- CEPAL. 1991. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. 1995. *Panorama social, 1994*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL. 1997. *Panorama social, 1996*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Deaton, A. 1995. *The Analysis of Household Surveys: Microeconometric Analysis for Development Policy*. Washington, D.C.: Washington D.C. (manuscrito).
- Deininger, Klaus and Lyn Squire. 1995. «Measuring Income Inequality: A New Data-Base». The World Bank Policy and Research Department (mimeo).

- DGEEC. 1995. *Evolución de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. Asunción y Departamento Central. Años 1992-1995. Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- DGEEC. 1997. *Perfil de pobreza de Paraguay, 1995*. Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL). Años varios. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL). Años varios. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). s.f. «Fondo de Desarrollo Campesino-Región Nororiental del Paraguay». FIDA, División de América Latina y el Caribe (mimeo).
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke. 1984. «A class of decomposable poverty measures,» *Econometrica*, 52: 761-766.
- Galeano, Luis A. y Myriam Yore. 1994. *Poder local y campesinos*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Juarez, Gustavo A.M. 1995. «Análisis del gasto educativo en Paraguay». Asunción: Harvard Institute for International Development (mimeo).
- Lee, Haeduck, José Antonio Mejía y Rob Vos. 1997. «Empleo, distribución del ingreso y pobreza en Paraguay». Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (mimeo).
- Mejía, José Antonio y Rob Vos. 1997. «Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory, 1980-95», INDES Working Paper Series I-4. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, experience and earnings*. New York: Columbia University Press.
- Miranda, A. 1982. *Desarrollo y pobreza en Paraguay*. Rosslyn, VA: Inter-American Foundation y el Comité de Iglesias.
- Morley, Samuel. 1994. *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*, Policy Essays No. 13. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 1995. *Encuesta de hogares mano de obra: 1994*. Asunción: DGEEC.
- Psacharopoulos, G., Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y Bill Wood. 1993. *La Pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: historia del decenio de 1980*, LAC Departamento Técnico Informe No. 27. Washington, D.C.: The World Bank.

- Psacharopoulos, George, Eduardo Vélez, and Harry A. Patinos. 1992. «Poverty in Paraguay Today». World Bank, LATHR, mimeo.
- Ravallion, Martin. 1994. *Poverty Comparisons*, Fundamentals in Pure and Applied Economics No. 56. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Riveros, Luis. 1993. «Encuesta Socio-Económica UNA-BID y la medición de la magnitud de la pobreza en el Paraguay». Santiago: Universidad de Chile, mimeo.
- Sauma, Pablo. 1993. *La distribución del ingreso en Paraguay*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, Departamento de Investigaciones Socioeconómicas (DIS).
- Vallejos, Aura y Aída Torres de Romero. 1995. «Informe para discusión de Grupo de Diálogo Estratégico Educación Básica. Parte I». Asunción: Unidad de Análisis de Políticas Educativas (mimeo).
- Vos, Rob. 1996. «Hacia un sistema de indicadores sociales,» INDES Documento de Trabajo I-2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weisskoff, Richard. 1992a. «Income distribution and economic change in Paraguay, 1972-88», *Review of Income and Wealth*, 38 (2): 165-183.
- Weisskoff, Richard. 1992b. «The Paraguayan Agro-Export Model of Development». *World Development*, 20 (10): 1531-1540.

APÉNDICE A.1.

LÍNEAS DE POBREZA Y SOLIDEZ DE LAS ESTIMACIONES DE LA POBREZA

Tal y como se indicó, son pocos los estudios referentes a la pobreza que se han realizado en Paraguay. Las estimaciones disponibles muestran rangos muy amplios de estimaciones de la verdadera magnitud de la pobreza y son pocos los estudios que han proporcionado, hasta el momento, estimaciones comparables al respecto.

En el Cuadro 5 se hace un intento por obtener estimaciones de la pobreza que sean más comparables. Con base en las encuestas de hogares disponibles, la pobreza se estimó a partir de las siguientes dos líneas: la línea «baja», que de acuerdo al estándar internacional, concibe ingresos de U\$60 por persona en el mes, según la paridad del poder adquisitivo (PPP) de 1985 (ver Mejía y Vos, 1997), y la línea «alta», que puede considerarse como la línea de pobreza «nacional» más reciente. Esta línea también se tuvo en cuenta en las últimas publicaciones oficiales de la Oficina de Estadística (DGEEC) y está basada en una canasta básica de alimentos, analizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE, 1989) y actualizada con un análisis de la encuesta de presupuesto familiar de 1990/1991 (ver DGEEC, 1997 y Lee, Mejía y Vos, 1997). Sobre la base de un mismo valor

nutricional (2.195 kilocalorías por persona al día), pero teniendo en cuenta diferentes hábitos de consumo, las líneas de pobreza se establecieron para Asunción (Área Metropolitana, AMA), otras ciudades y áreas rurales. La línea «alta» para el AMA, duplica la línea «baja» del estándar internacional, mientras que las líneas para otras ciudades y el área rural son el 80% y 67% de la línea para Asunción, respectivamente.

El Cuadro A.1. muestra detalladamente la estimación de la serie de tiempo que la DGEEC hizo para la línea de la pobreza. El Cuadro A.2. muestra la serie para la línea internacional («baja») con un valor base de U\$60 a precios (paridad del poder de compra) de 1985 y valorada a precios corrientes de la moneda local, después de hacer la conversión del factor por consumo a precios de 1985 (ver Cuadro 5.6 del Penn World), convertida a guaraníes usando la tasa de cambio nominal de 1985 (por años, tasa promedio del mercado) y ajustando esta línea mediante el IPC ponderado de alimentos y no alimentos, relevante para el período de referencia de los ingresos obtenidos de las encuestas en cada año.

La solidez de las estimaciones de pobreza

El texto concluye que ha disminuido considerablemente la pobreza urbana. Esta tendencia es consistente con ambas líneas de pobreza («alta» o «baja»). Una prueba de dominancia de primer orden es más rigurosa si las conclusiones se mantienen para un rango plausible de líneas de pobreza (véase Ravallion, 1994). Una exposición gráfica de esta prueba es la más simple pero también la más clara del análisis de sensibilidad. Las figuras A.1.a-d, muestran la disminución de la distribución del ingreso para las participaciones acumulativas de la población (eje Y) para un rango de líneas de pobreza (eje X, mostrando los ingresos per cápita como una proporción de la línea «baja» de pobreza). Las líneas de distribución no se interceptan en los años 1983, 1989, 1992 y 1995, y la línea del fin del período está siempre por debajo de la línea del respectivo comienzo, de lo cual se puede concluir que la reducción de la pobreza en cualquiera de los subperíodos es robusta, independientemente de la línea de pobreza elegida. Para 1995-1996 las líneas se interceptan, pero podemos decir que coinciden aproximadamente, lo que significa que podemos concluir que la pobreza en Asunción no experimentó cambios durante 1996, en comparación con 1995.

Pruebas similares se realizaron para los perfiles de la pobreza (Cuadros 8 y 10) para las diferentes líneas. Se intentó mostrar si la identificación (o clasificación) de pobre podría cambiar dependiendo de la línea de pobreza que se tenga en cuenta. Salvo una excepción insignificante, se constató que no hay tal variación. Así, queda demostrada la solidez de los perfiles de pobreza presentados en el texto.

Definiciones de los ingresos

Las encuestas de la DGEEC usan una definición de ingresos consistente para todo el período de investigación. Ésta consta de ingresos monetarios (salarios, ingresos de independientes, pagos de transferencias y pensiones, rentas y otros ingresos de capital) y algunos ingresos no monetarios (pagos en especie por parte de los empleadores). Existen datos no estimados que se tienen en cuenta en el autoconsumo, arriendos de vivienda imputados para los propietarios o rentas imputadas de compras de bienes durables. Estas estimaciones se pueden calcular usando la EH de 1996, pero en este texto no se tuvieron en cuenta con el fin de preservar la comparabilidad. El método de recolección de datos ha sido el mismo por mucho tiempo, valga decir, basado en lo reportado por las personas entrevistadas en los hogares.

Las encuestas en sí mismas no proporcionan auditorías internas de subvaloración de ingresos (de nuevo la EH de 1996 incluye algunos). Es así como se hace necesario emplear alguna fuente externa para corroborar la veracidad de los datos obtenidos. La aproximación típica consiste en observar las cuentas nacionales. Como se indicó, el método más rudimentario para ajustar la subvaloración de ingresos en las encuestas consiste en comparar las estimaciones de los ingresos per cápita con las cuentas nacionales. Esto puede servir para ciertos propósitos, pero también tiene desventajas importantes en términos de introducción de supuestos adicionales en los análisis (véase Mejía y Vos, 1997). Comparando el ingreso promedio estimado en las encuestas con el ingreso promedio de los sectores urbanos (no agrícolas), se aprecia una disminución de los patrones de la subvaloración de ingresos: desde cerca del 100% a mediados de los 80, hasta cerca del 10%, en los últimos años. Consecuentemente, las estimaciones de la pobreza, ajustadas por las cuentas nacionales de ingresos, podrían sugerir una disminución menos pronunciada de la pobreza urbana (ver figura A.1e).

A pesar de lo anterior, consideramos que es mejor utilizar datos que aún no han sido ajustados según las encuestas, pues, en primer lugar, las encuestas de la DGEEC aplicaron la misma metodología y preguntas para capturar los datos de ingresos entre 1983 y 1995, así que las tendencias pueden asumirse adecuadamente recogiendo datos por medio de este instrumento. En segundo lugar, existen algunas dudas acerca de la calidad de las cuentas nacionales de los ingresos de Paraguay, las cuales pueden sesgar el factor de ajuste (véase Monges et.al., 1993 para una crítica de las cuentas nacionales).

Table A.1. Proyección de la línea de pobreza de DGEEC para Paraguay (Línea «alta» de pobreza)

Año	Encuesta de hogares		IPC		Asuncion (Area Metropolitana)		Otros sectores urbanos			
	Periodo de entrevistas	Referencia para datos	Alimentos	No alimentos	Línea de pobreza alimentaria	Coefficiente implícito de Engel	Línea de pobreza	Línea de pobreza alimentaria	Coefficiente implícito de Engel	Línea de pobreza
(base = Diciembre 1990)										
1983	Sept - Nov	Octubre	14.7	20.5	4959	0.406	12208	4426	0.459	9637
1984	Ago - Oct	Septiembre	18.5	24.0	6246	0.424	14734	5575	0.477	11676
1985	Nov - Dic	Noviembre	25.3	30.9	8517	0.438	19449	7602	0.492	15460
1986	Jun - Ago	Julio	31.5	34.6	10599	0.465	22817	9460	0.519	18242
1987	Jul - Sept	Agosto	38.5	41.9	12984	0.467	27784	11589	0.521	22227
1988	Jul - Sept	Agosto	48.9	51.3	16467	0.476	34604	14697	0.530	27735
1989	Oct - Dic	Noviembre	66.2	72.5	22297	0.465	47906	19900	0.519	38310
1990	Jun - Ago	Julio	90.1	84.4	30360	0.504	60199	27097	0.558	48546
1990	Jul'90-Jun'91	Dic. '90	100.0	100.0	33691	0.488	69039	30070	0.542	55480
1991	Oct - Nov	Octubre	107.3	115.0	36152	0.471	76785	32266	0.525	61475
1992	Oct - Dic	Noviembre	127.5	134.5	42965	0.475	90508	38348	0.529	72524
1993	Sept - Oct	Septiembre	142.0	156.9	47849	0.463	103306	42706	0.517	82571
1994	Ago - Sept	Agosto	172.8	187.3	58221	0.468	124438	51964	0.522	99564
1995	Jul - Nov	Septiembre	192.7	212.9	64921	0.463	140183	57944	0.517	112045
1996	Jul - Dic	Septiembre	206.1	239.0	69422	0.451	153906	61961	0.505	122692

Fuentes: 1. Banco Central, Encuesta de Presupuestos Familiares, 1990-1991.

2. DGEEC, Encuesta de Hogares, 1983-96.

3. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Encuesta de gastos e ingresos familiares, 1988-89. «

«Notas: 1. La canasta básica de alimentos se deriva del estudio del Centro de Documentación y Estudios (CDE). El costo de esta canasta, como se citó en Sauma (1993), fue actualizado usando el IPC de alimentos como lo calculó el Departamento de Operaciones de Mercado Abierto del Banco Central del Paraguay. El valor nutricional de la canasta básica de alimentos es 2.195 K Cal por persona por día.

2. El coeficiente de Engel se estima basado en el comportamiento de consumo de alimentos con respecto al total de gastos, usando la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1990/91: 0,488 para Asuncion y 0,542 para otras áreas urbanas.

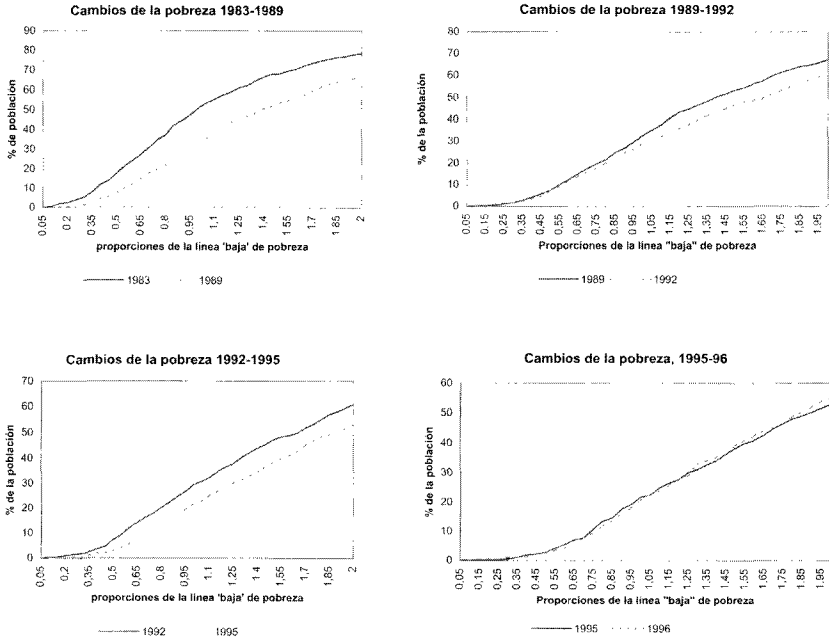
**Cuadro A.2. Proyección internacional de la línea de pobreza para Paraguay
(Línea «baja» de pobreza)**

(Línea de pobreza de US\$ 60 a la paridad del poder adquisitivo (PPP) de 1985, per cápita por mes)

Año	Encuesta de Hogares		IPC		Todas al áreas
	Período de entrevista	Referencia para los datos de	Alimentos	No alimentos	Línea de pobreza (precios corriente)
			(base = Diciembre 1990)		(guaraníes/persona/mes)
1983	Sept - Nov	Octubre	14.7	20.5	5156
1984	Ago - Oct	Septiembre	18.5	24.0	6204
1985	Nov - Dic	Noviembre	25.3	30.9	7767
1986	Jun - Ago	Julio	31.5	34.6	10233
1987	Jul - Sept	Agosto	38.5	41.9	12465
1988	Jul - Sept	Agosto	48.9	51.3	15280
1989	Oct - Dic	Noviembre	66.2	72.5	19318
1990	Jun - Ago	Julio	90.1	84.4	26693
1990	Jul'90-Jun'91	Dic. '90	100.0	100.0	
1991	Oct - Nov	Octubre	107.3	115.0	33179
1992	Oct - Dic	Noviembre	127.5	134.5	38198
1993	Sept - Oct	Septiembre	142.0	156.9	45165
1994	Ago - Sept	Agosto	172.8	187.3	54648
1995	Jul - Nov	Septiembre	192.7	212.9	61767
1996	Jul - Dic	Septiembre	206.1	239.0	67814

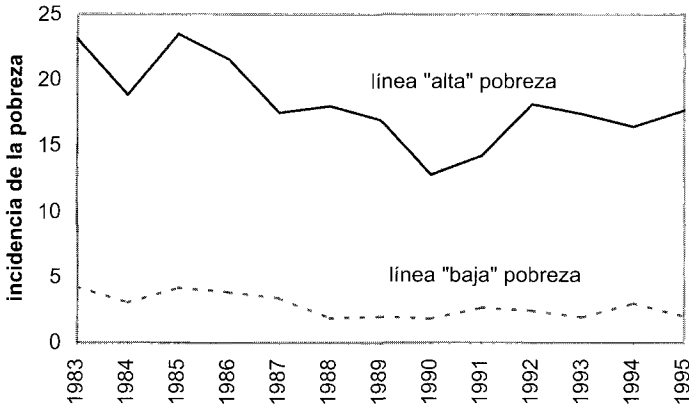
Fuente: Ver Cuadro A.1 y Mejía & Vos (1997) para una discusión sobre la línea de pobreza de US\$ 60 PPP.

Figuras 1.a-d



Figuras 1.e

Pobreza urbana (AMA), usando datos ajustados del ingreso



17. Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú*

Adolfo Figueroa

Departamento de Economía

Pontificia Universidad Católica del Perú

INTRODUCCIÓN

Este estudio intenta comprender los efectos de la política macroeconómica sobre la pobreza. Con ese fin se ha propuesto alcanzar tres objetivos. Primero, se busca tener buenas mediciones y descripciones de los cambios tanto en las variables macroeconómicas como en la pobreza. Segundo, se pretende llegar a una explicación de las relaciones entre las políticas macroeconómicas y la pobreza, para lo cual se establece un conjunto de relaciones teóricas, cuyas predicciones son confrontadas con la prueba empírica. Tercero, se desea establecer, con base en las relaciones de causalidad encontradas, un conjunto de proposiciones de política que dé lugar a políticas macroeconómicas que puedan ser utilizadas como instrumentos para reducir la pobreza.

La economía peruana constituye el objeto del análisis. El período bajo estudio es 1985-1996. La disponibilidad de información sobre los niveles de pobreza nos lleva a esta delimitación temporal. Este período comprende dos regímenes presidenciales, con notorias diferencias en sus políticas macroeconómicas. Hay aquí, por lo tanto, un campo experimental que parece útil para los fines del estudio.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En esta sección se presenta una descripción de los cambios en las variables endógenas y exógenas del estudio en una perspectiva de largo plazo. Debería servir como un marco dentro del cual hay que entender las relaciones que se intenta establecer en un estudio más detallado de un período más corto.

Indicadores de niveles de ingresos y pobreza

La información disponible nos permite describir la trayectoria de largo plazo de dos variables endógenas: PBI per cápita y salarios reales. Conceptualmente, el nivel del PBI per cápita es una medida del nivel de vida

* Quisiera agradecer a Rosa Morales, Julia Velazco y Enit Huamán por el trabajo titánico que han tenido que llevar a cabo para hacer estadísticamente consistentes los datos de las encuestas ENNIV y producir los cuadros que aquí se presentan.

de toda la población de una economía. Es una medida del nivel de pobreza (o riqueza) global. Si utilizamos esta variable para señalar los cambios en el nivel global de pobreza del Perú, podemos describirlos desde 1950. Los datos se presentan en el Cuadro 1.

Se puede distinguir tres fases en esa evolución. La primera comprende el período 1950-1975, cuando el PBI per cápita aumentó a una tasa de 2,5% anual, con algunos períodos breves de recesión. La segunda va de 1976 a 1992 y se distingue por una caída en el ingreso medio de la población, y está marcada, además por grandes oscilaciones. Fue un período de fuerte contracción económica. El nivel del ingreso medio de 1990 era apenas similar al que ya se había alcanzado en 1960. La pauperización en este período fue, pues, larga y significativa. La «década perdida» de América Latina tuvo en el caso del Perú una duración e intensidad mayores. La tercera, que comprende el período 1993-1996, es una fase de recuperación, donde el ingreso medio ha aumentado en casi 20%. No obstante, el nivel del ingreso medio de 1996 no ha logrado todavía recuperar el nivel alcanzado en 1987.

Hay dos problemas con las cuentas nacionales del Perú que implican una subestimación sistemática del *nivel* del PBI en las últimas dos décadas; esta subestimación, sin embargo, no debe afectar mucho las *tendencias* expuestas arriba para la última década. En primer lugar, está el ingreso proveniente de la coca y del narcotráfico. Algunos calculan que este ingreso es del orden de \$1.500 millones anuales, cifra equivalente al 25% del total de exportaciones actuales del país, y también similar al valor de las exportaciones de cobre. En esta actividad ilegal participan cerca de 200 mil productores de la hoja de coca, todos con predios agrícolas de pequeña escala. En segundo lugar, está el ingreso por remesas de peruanos en el exterior. Las magnitudes involucradas son aun menos conocidas que en el caso anterior. Pero estas cifras deben ser muy importantes debido a la tremenda emigración de peruanos en las últimas décadas (Altamirano, 1996).

El grupo de trabajadores asalariados constituye un poco menos de la mitad de la fuerza laboral ocupada en el Perú. Los datos censales de 1972, 1981 y 1993 calcularon que estas proporciones eran 46%, 45% y 43%, respectivamente. La serie de salarios reales se inicia en 1970 (Cuadro 1). Estos datos muestran un descenso muy marcado a partir de 1975. Durante la fase de crecimiento sostenido, los salarios reales subieron. Por el contrario, durante la fase contractiva, cayeron a niveles muy bajos. Los salarios reales en 1990 representaban apenas el 24% de su nivel en 1975. Esta fuerte caída del salario real, superior a la que experimentó el PBI per cápita, indica con claridad que la clase asalariada fue una de las perdedoras en términos de ingreso relativo en la fase de contracción de la economía peruana.

Cuadro 1. Perú: PBI real per cápita y salarios reales. 1950 - 1996

	PBI per cápita (1)	Salarios reales Sect. privado (2)	Salarios reales mínimo (3)
1950	61.4		
1955	73.3		
1960	82.6		
1965	96.2		
1970	103.7	178.2	219.4
1971	104.9	193.0	218.7
1972	104.9	207.7	231.0
1973	107.6	218.0	225.8
1974	114.6		
	212.4	230.0	
1975	115.2	201.6	213.6
1976	114.1	185.6	196.1
1977	111.9	160.2	173.2
1978	109.2	139.4	132.0
1979	112.4		
	133.7	147.7	
1980	114.6	141.8	182.8
1981	116.8	141.4	155.9
1982	114.1	148.7	143.3
1983	97.8	125.2	145.8
1984	99.4		
	111.5	116.2	
1985	100.0	100.0	100.0
1986	107.1	130.5	103.0
1987	113.6	139.6	113.9
1988	102.0	91.0	84.0
1989	88.3		
	61.2	44.6	
1990	81.7	43.8	39.5
1991	82.2	52.5	27.5
1992	78.1	50.7	28.8
1993	82.0	54.1	20.2
1994			
	91.2	64.2	26.5
1995	96.3	59.2	27.0
1996	97.3	56.4	24.5

Fuente: INEI, Compendio estadístico (varios años) e Instituto Cuanto, Perú en números (varios años). Datos para 1996, estimados del Banco Central.

En la tercera fase, los salarios reales también experimentaron una recuperación, a excepción del salario mínimo legal. En todo caso, los niveles de los salarios reales se encuentran en un piso que está muy por debajo del que existía en 1985. Si estos salarios fueran considerados los de equilibrio en el mercado laboral actual, se trataría de un «equilibrio de bajo nivel».

Existen series largas sobre la distribución del ingreso personal solamente para las décadas del 50 y 60. En esa fase de crecimiento sostenido, todos los

grupos sociales aumentaron sus ingresos reales, aunque los más pobres ganaron en menor proporción (Webb, 1977). También el Banco Central tenía estimativos de la distribución funcional del ingreso para esas décadas, y aun para los años 70, pero el método de cálculo utilizado (una muestra pequeña de empresas seleccionada a inicios de 1960) se volvió inadecuado. Tampoco existen series largas sobre mediciones de la pobreza. El primer cálculo de la pobreza como incidencia (*head counting*) para el Perú lo hizo CEPAL para 1970: el 50% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza establecida.

Las Encuestas de Niveles de Vida (ENNIV) constituyen una fuente para conocer la evolución de la pobreza en el ámbito nacional, pues usan una misma metodología de recolección de la información y la misma línea de pobreza. Pero se iniciaron sólo en 1985 y se han aplicado sólo cuatro a nivel nacional. Los resultados muestran que la pobreza, medida como incidencia, ha experimentado variaciones, pero con una tendencia a agravarse: 41% en 1985, 53% en 1991, 50% en 1994 y 51% en 1996 (*Cuánto*, varios años). Estos datos sugieren que el nivel de la pobreza ha saltado a un piso superior en los últimos años. Sin embargo, como se mostrará más adelante, los datos de gastos e ingresos de estas encuestas no son muy confiables y un recálculo más cuidadoso muestra tendencias distintas.

Políticas globales

Se presenta a continuación un breve resumen de las políticas que se siguieron en el Perú en las últimas cinco décadas de su historia económica. Ciertamente, nos referiremos sólo a aquellas políticas que definen un marco institucional para el funcionamiento de la economía. Consideraremos el grado de apertura al comercio internacional y el grado de intervención del Estado en la economía doméstica como los elementos relevantes de tal marco institucional. Vincularemos esos cambios en el contexto institucional a las fases de evolución del PBI per cápita ya presentado, y también a los regímenes políticos.

El crecimiento de la primera fase ocurrió con políticas contrapuestas. En la década del 50, las políticas macroeconómicas crearon un contexto de economía abierta donde la intervención del estado era reducida. Fue un período claramente liberal (Thorp y Bertram, 1978). A partir de los sesenta se dieron pasos hacia la promoción del sector industrial. Pero fue durante el gobierno del General Velasco (1968-1975) que las políticas sufrieron un cambio radical, creando un contexto distinto: una economía con un mayor grado de protección al sector industrial y también con un mayor grado de intervención estatal. Durante ese gobierno se llevaron a cabo importantes redistribuciones en la propiedad, como la reforma agraria, las estatizaciones

de empresas extranjeras, la participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las grandes empresas privadas.

Ese mismo contexto macroeconómico se mantuvo durante la segunda fase, pero sólo hasta 1990, y corresponde principalmente a dos regímenes políticos: Belaúnde II y García. En los primeros años del gobierno de Belaúnde se dio inicio a una política de apertura en el comercio internacional, pero este intento tuvo que detenerse debido a los crecientes desequilibrios macroeconómicos del Perú. A partir de 1990, el nuevo gobierno de Fujimori dio inicio a una política radical para cambiar el marco institucional hacia uno mucho más liberal. Entre otras medidas, se ha modificado la estructura de la propiedad con el programa de privatizaciones de las empresas públicas; se han reducido los aranceles y eliminado las medidas para arancelarias; se ha liberalizado el mercado de capitales; los bancos estatales de desarrollo (agrario, industrial, minero y otros) han sido cerrados. La tercera fase corresponde al período post-inflacionario y de consolidación de las políticas liberales del gobierno de Fujimori.

En este punto se hace necesaria una nota sobre la historia de la inflación. Durante la primera fase la tasa de inflación anual fue, en promedio, cercana al 10%. La segunda fase fue de alta inflación, especialmente en los tres años que van de 1989 a 1990, cuando la tasa de inflación registró, en promedio, cerca de 4.000% anual. La terapia de shock para controlar la inflación aplicada por el gobierno de Fujimori en agosto de 1990 significó la caída de la tasa de inflación a una media de 100% anual en 1991-1992. En la tercera fase se logró la estabilización de la economía, pues la tasa de inflación descendió hasta llegar a un nivel de alrededor del 10% anual en 1995-1996, similar al de la primera fase.

En este marco histórico, el presente estudio busca establecer la relación entre las políticas macroeconómicas y la pobreza en el período 1985-1996. La elección de este período obedece a la disponibilidad de los datos sobre pobreza. Esa fase corresponde a dos regímenes políticos, el de García y el de Fujimori.

PERFILES DE LA POBREZA: 1985-1994

Sobre la calidad de la información

En el diseño del presente estudio se consideró utilizar los datos de ENNIV para el cálculo de la pobreza. Son datos recogidos a través de cuatro encuestas de hogares llevadas a cabo en 1985-1986, 1991, 1994 y 1996. Se sabía que estas encuestas tenían cobertura nacional y que serían comparables entre sí, pues utilizaban una metodología uniforme. Sin embargo, al examinar detenidamente los datos de estas encuestas se encontró lo siguiente:

- 1) No todas las encuestas tienen cobertura nacional. La de 1991 deja fuera tres de los siete dominios del marco muestral nacional (costa-rural, selva-urbana y selva-rural). Se excluye, así, cerca del 16% de la población peruana. Esta encuesta se ha dejado de lado en este estudio.
- 2) No todas las encuestas utilizan un método uniforme en la selección de la muestra. El tamaño de la muestra en la encuesta de 1985-1986 fue de cerca de 5.000 hogares, y en la de 1994 alrededor de 3.600 hogares. A su vez, la encuesta de 1996 se aplicó sobre una submuestra (50%) de la muestra utilizada en 1994. Este procedimiento no sólo reduce bastante el tamaño de la muestra de 1996, sino que introduce un error muestral difícil de determinar, todo lo cual impide hacer comparaciones con los otros años.
- 3) En todas las encuestas, la medición del ingreso tiene problemas de confiabilidad. El cuestionario no contiene el detalle necesario para captar los ingresos en las actividades de autoempleo; detalle que, en cambio, existe para los ingresos salariales. No siempre se incluye el valor imputado de los alquileres de la vivienda. La medición del gasto total también presenta inconsistencias. En este caso se incluye el valor imputado de los bienes durables que posee la familia, sumando impropriamente flujos con stocks. Se excluye la compra de bienes durables realizadas durante el año, la cual es, efectivamente, una variable de flujo. El cuestionario está mejor diseñado para captar los gastos en alimentos. Estos datos parecen ser más confiables, pues muestran una correlación positiva con el nivel de riqueza de la familia, medido por la tenencia de un grupo de bienes durables que ella posee. Esta correlación no se da ni con los datos de gastos ni de ingresos ¹.

Sobre el método de cálculo de la pobreza

La base de datos para el cálculo de la pobreza proviene, en suma, de las encuestas de ENNIV de 1985-1986, 1994 y 1996. Los datos se refieren al gasto en alimentos por persona de los hogares del Perú. Los pasos seguidos fueron:

- 1) La distribución de frecuencias por percentiles de cada año de la variable gastos en alimentos por persona se convirtió a soles de 1994 de Lima-Callao. Para convertir los precios regionales a los de Lima-Callao, se utilizaron los datos del índice de precios al consumidor de las principales ciudades del Perú que publica INEI.

1. No se hicieron ajustes por sub o sobredeclaración.

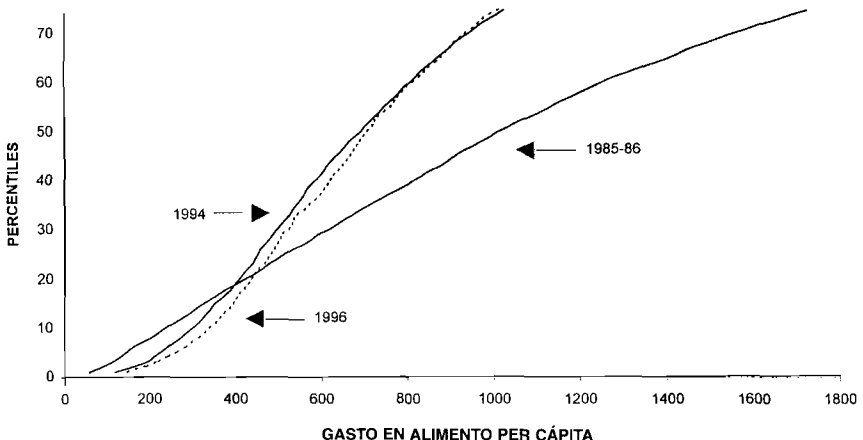
2) Cada distribución de frecuencias se transformó en la distribución de frecuencias acumulada, donde el total es igual a 100 para expresarla en términos relativos. La curva que representa esta distribución acumulada, que podemos llamar la «curva A», muestra la distribución del gasto en alimentos entre toda la población. Debido a que el interés del estudio está en los estratos bajos, se acotó esa curva en el percentil 70. Podemos llamar a esta curva truncada la «curva B». Las tres curvas B superpuestas para los tres años seleccionados aparecen en el Gráfico A.

Si se supone que el gasto en alimentos mantiene una relación positiva con el ingreso total del hogar, la curva que muestra la distribución de ingresos acumulada estará a la derecha de la curva B. La distancia horizontal entre las dos curvas dependerá de la hipótesis que se considere sobre esa relación, como la ley de Engel, por ejemplo. Pero lo que resulta claro de ese supuesto es que el ordenamiento de los hogares en la distribución será el mismo, sea que se tome el gasto en alimentos o el ingreso total.

Resultados

1) Las curvas B de 1994 y 1996 son muy similares. Pero no se puede afirmar con un alto grado de confiabilidad estadística que entre estos años no cambió la distribución del gasto total entre los hogares de los estratos bajos (hasta el percentil 70), dado que los datos de 1996 se basan en una submuestra de la encuesta de 1994.

Perú: Distribución de frecuencias acumulada del gasto en alimentos per cápita anual del hogar, datos de las ENNIV 1985-86, 1994 y 1996
(Soles constantes, Lima Metropolitana 1994=100)



- 2) Las curvas B de 1985-1986 y 1994 se cruzan. El cruce se produce cerca al percentil 20. Luego, no se pueden arriesgar conclusiones sobre el cambio en la pobreza en el Perú en estos dos años, pues dependerá de la línea de pobreza que se seleccione para la comparación. Una línea de pobreza que esté por debajo del valor de cruce mostrará que la pobreza disminuyó en 1994; si la línea de pobreza se coloca por encima del valor de cruce, la pobreza habría aumentado.
- 3) Es evidente que las dos curvas B se cruzan a un nivel muy bajo del gasto en alimentos (y también del ingreso total). Habría que utilizar una línea de pobreza de \$10 mensuales (que podría significar \$15 mensuales de ingreso total) para mostrar reducción de la incidencia de la pobreza. Si fijamos la línea de pobreza en \$20 de gasto en alimentos por persona por mes (lo cual podría significar cerca de \$30 de ingreso por persona mensual), estaríamos por encima del valor de cruce de las curvas B. La incidencia de la pobreza habría aumentado de 26% a 34% (Cuadros 2 y 3).
- 4) ¿Cuáles son los grupos más pobres? Hay dos categorías que las encuestas permiten utilizar para ver la incidencia de la pobreza por grupos: las regiones de residencia y el género del jefe de familia.

Cuadro 2. Distribución y descomposición de la pobreza en Perú, 1985-86 y 1994

Dominios	Distribución de la pobreza (%)		Incidencia de la pobreza (%)		Participación de la población total (%)		Contribución al cambio de la pobreza
	1985	1994	1985	1994	1985	1994	
Lima metropolitana	4.7	13.5	4.4	15.3	27.5	29.5	38.9
Costa urbana	12.4	16.3	18.9	28.8	16.8	19.0	21.6
Costa rural	5.6	4.9	28.7	40.6	5.0	4.1	7.7
Sierra urbana	6.2	16.4	12.4	33.3	12.9	16.5	35.1
Selva urbana	2.1	5.4	7.8	29.3	7.0	6.1	19.5
Selva rural	2.1	5.4	7.8	29.3	7.0	6.1	19.5
Total	100.0	100.0	25.8	33.5	100.0	100.0	126.6

Nota Línea de la pobreza: US \$ 20/mes de gasto de alimentos per cápita.

Fuente: Encuesta de hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV).

Cuadro 3. Distribución y descomposición de la pobreza en Perú, 1985-86 y 1994

Sexo del jefe del hogar	Distribución de la pobreza (%)		Incidencia de la pobreza (%)		Participación de la población total (%)		Contribución al cambio de la pobreza
	1985	1994	1985	1994	1985	1994	
Hombre	83.5	86.0	26.1	34.9	82.8	82.6	94.5
Mujer	16.3	14.0	24.4	27.0	17.2	17.4	5.6
Total	100.0	100.0	25.8	33.5	100.0	100.0	100.2

Nota Línea de la pobreza: US \$ 20/mes de gasto de alimentos per cápita.

Fuente: Encuesta de hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV).

Utilizando la misma línea de pobreza de \$20, la mayor incidencia se encuentra en las familias de la sierra rural en los dos años. Este resultado no es novedoso, pues es eso lo que se sabe sobre la pobreza en el Perú. El segundo grupo, en ambos años, lo constituyen las familias de la selva rural. Pero, mientras que en este grupo la incidencia de la pobreza ha aumentado, en los de la sierra rural ha disminuido ligeramente. En cuanto al criterio de género, la incidencia es mayor entre los hogares con jefe hombre, en ambos años.

- 5) ¿Cuáles son los grupos que han contribuido más al aumento en la pobreza? Por regiones, las familias de Lima son las que más han contribuido. En segundo lugar están las familias de la sierra urbana. En general son las familias urbanas las que contribuyen más debido a que la participación urbana en la población total ha aumentado y a que la incidencia de la pobreza allí también se ha incrementado. Las familias de la sierra rural registraron una contribución negativa, aunque el orden de magnitud es pequeño. En la sierra rural se ha producido una disminución en la población relativa y también la incidencia ha descendido un poco (Cuadro 2). Por género del jefe de familia, el peso de los hogares con jefe hombre es abrumador, de modo que este grupo es el que ha contribuido más al aumento en la pobreza (Cuadro 3).
- 6) ¿Quiénes conforman el 40% más pobre? Aquí no se han producido cambios importantes. Las familias de la sierra rural continúan sobrerrepresentadas en la pobreza del Perú. En 1985 conformaban el 26% del total de hogares del país, pero constituían el 50% de los hogares pobres; en 1994 ambos porcentajes bajaron un poco (Cuadro 4). En el caso del género de los jefes de familia, los hogares con jefe hombre siguen siendo la mayoría. Por otro lado, los hogares con jefe mujer estaban un poco subrepresentados en 1994: constituían el 17% de los hogares del país y el 15% de los hogares pobres (Cuadro 5).

MARCO TEÓRICO

¿Cuáles son los factores que podrían explicar los cambios en la pobreza en el Perú? ¿Cuál es el papel de la política macroeconómica?

Para establecer relaciones de causalidad hay necesidad de pasar por la teoría. Con este fin se ha adoptado la teoría de la sobrepoblación en un medio social multiétnico y multicultural (Figueroa, 1996, 1996a). Según esta teoría, en la economía capitalista los individuos participan en el mercado con distintas dotaciones de activos económicos, políticos y culturales. Debido a la existencia de una jerarquía en los valores que tienen los activos culturales –históricamente determinada– hay mecanismos de exclusión social, como la

Cuadro 4. Distribución y descomposición de la pobreza en Perú, 1985-86 y 1994

Dominios	Distribución de la pobreza (%)		Incidencia de la pobreza (%)		Participación de la población total (%)	
	1985	1994	1985	1994	1985	1994
Lima metropolitana	8.8	15.5	12.9	21.0	27.5	29.5
Costa urbana	15.7	17.1	37.1	36.1	16.8	19.0
Costa rural	7.0	5.1	55.8	49.6	5.0	4.1
Sierra urbana	8.4	16.3	26.2	39.6	12.9	16.5
Sierra rural	49.5	31.8	77.0	65.4	25.7	19.4
Selva urbana	3.0	5.4	17.0	35.4	7.0	6.1
Selva rural	7.6	8.8	60.1	65.4	5.1	5.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota Línea de la pobreza: US \$ 20/mes de gasto de alimentos per cápita.

Fuente: Encuesta de hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV).

Cuadro 5. Distribución y descomposición de la pobreza en Perú, 1985-86 y 1994

Sexo del jefe de hogar	Distribución de la pobreza (%)		Incidencia de la pobreza (%)		Participación de la población total (%)	
	1985	1994	1985	1994	1985	1994
Hombre	82.8	85.0	40.0	41.2	82.8	82.6
Mujer	17.2	15.0	40.0	34.5	17.2	17.4
Total	100.0	100.0	40.0	40.0	100.0	100.0

Nota Línea de la pobreza: US \$ 20/mes de gasto de alimentos per cápita.

Fuente: Encuesta de hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV).

discriminación y segregación. El proceso de producción y distribución en esta economía depende esencialmente del funcionamiento del mercado laboral. En esta teoría se supone que el empleo y los salarios se determinan en el sector capitalista de la economía; pero esta solución deja un exceso de oferta laboral importante, el cual se distribuye entre autoempleo y desempleo. La solución de equilibrio general es, entonces, secuencial.

A la distribución del ingreso entre ganancias y salarios le sigue la distribución del ingreso entre trabajadores, asalariados y no asalariados. Para que el sistema funcione, el salario real debe ser superior al ingreso que el trabajador puede obtener como autoempleado. El mercado laboral no es «walrasiano», pues opera con racionamiento. Los trabajadores excluidos del mercado laboral no constituyen una muestra aleatoria de la población; en el mecanismo de racionamiento operan también factores étnicos y culturales. La tasa de excluidos del mercado laboral (autoempleados y desempleados) es mayor entre la población con menos activos culturales. Entre los excluidos del mercado laboral hay un grupo que es parte de la oferta laboral; pero hay otro que ha quedado fuera de ésta debido a que sus calificaciones no son consistentes con las exigencias de la nueva tecnología. La exclusión social no les ha permitido desarrollar el capital humano necesario.

Aparte del mercado laboral hay dos mercados importantes para la acumulación de activos económicos: crédito y seguros. Supondremos que estos mercados tampoco son walrasianos, y que operan entonces con racionamiento. Los mismos grupos que son excluidos del mercado laboral también lo serán en estos mercados, y por las mismas razones.

El grupo no asalariado deviene así en el de mayor pobreza. El proceso de la distribución del ingreso, que es de donde se deriva el problema de la pobreza, comporta, así, componentes económicos y extra-económicos.

Este conjunto de relaciones se puede representar dentro de cualquier teoría macroeconómica que acepte entre sus postulados la existencia de mercados no walrasianos. Las variables exógenas del sistema serían externas y domésticas. Entre las primeras estarían la tasa de interés internacional y los términos de intercambio; y entre las domésticas, las políticas fiscal y monetaria. Dejaremos de lado, por el momento, los cambios en la tecnología y en la población, pues se busca hacer un análisis de corto plazo.

Las principales relaciones de causalidad que se derivan de este modelo teórico se pueden resumir como sigue. El efecto de una variable exógena sobre la pobreza dependerá de su efecto sobre el desplazamiento de la curva de demanda de trabajo (relación inversa salario real-empleo). Si el efecto es de expansión, la nueva solución en el mercado laboral será con mayor salario real y mayor empleo. El producto total del sector capitalista aumentará. El exceso de oferta laboral se reducirá y los ingresos medios de los autoempleados aumentarán. Si el efecto es de contracción de la curva de demanda, el efecto será el inverso. La mayor inversión privada, el aumento en los términos de intercambio, las caídas en la tasa de interés internacional, y las disminuciones en los precios relativos de los factores limitacionales (que se usan en proporciones fijas) en la producción, tendrán el efecto de expandir la demanda de trabajo. Cambios en dirección contraria de estas variables exógenas surtirán el efecto de contraerla. La política macroeconómica tiene instrumentos para modificar esas variables exógenas. En suma, este modelo predice que la pobreza será anti-cíclica.

Las políticas macroeconómicas que no expandan la curva de demanda de trabajo, como la expansión monetaria pura, generan, en este modelo, efectos inciertos sobre la pobreza. El efecto inflacionario reduciría los salarios, reales aunque el empleo aumentaría. Parte del efecto de la expansión en la demanda nominal agregada se iría a precios, y parte a cantidades.

POLÍTICA MACROECONÓMICA, 1985-1996

Cambios en la política global

Haremos una breve descripción de los cambios ocurridos en las variables exógenas del modelo, destacando aquellas que se diferencian entre los dos períodos que corresponden a los regímenes de García y Fujimori. La base de datos utilizada viene de la *Memoria* del Banco Central de Reserva, que es una publicación anual. Así, para comenzar, nos referiremos a las dos variables externas: los términos de intercambios fueron mas favorables para la economía peruana en el primer período, mientras que las tasas de interés internacionales lo fueron en el segundo.

Política monetaria-cambiaria

La emisión primaria fue incontrolada durante la hiperinflación, convirtiéndose en una variable endógena, en un sistema dinámico donde mayores niveles de precios necesitaban mayores cantidades de dinero, y mayores cantidades de dinero generaban mayores tasas de inflación. La emisión monetaria ha mostrado menores oscilaciones en el segundo período. Las tasas de encaje han sido inferiores en el segundo período. El tipo de cambio ha sufrido devaluaciones muy pequeñas en el segundo período. Las tasas de interés en moneda nacional bajaron casi al nivel que tenían a inicios del primer período (antes de la hiperinflación). La tasa de interés en dólares se ha mantenido a niveles muy por encima de la tasa internacional.

Política de precios administrados

En el primer período muchos precios estuvieron bajo el control del gobierno, particularmente los bienes producidos por empresas públicas. Estos incluían telecomunicaciones, electricidad y combustibles. En el segundo período, en cambio, tales precios han entrado al sistema de precios libres, aunque los servicios están bajo regulación a través de entes estatales reguladores, pues las empresas públicas que producían esos servicios han sido privatizadas. Se puede decir que estos precios eran parte del conjunto de variables exógenas en el primer período, pero han devenido en endógenas en el segundo. El salario mínimo es otro precio que ha manejado el gobierno en los dos períodos.

Política fiscal

El nivel de gasto público nominal ha sufrido menos oscilaciones en el segundo período, especialmente cuando la tasa de inflación estaba ya controlada. En términos de estructura, la composición entre gastos de consumo y de inversión no ha mostrado mayores cambios entre los dos períodos. Sin embargo, la asignación de los gastos de inversión al sector social ha sufrido cambios importantes: en 1985-1987 el promedio de

participación era 15%; entre 1989-1992 bajó a 7%, y en 1994-1995 subió a 23%, debido principalmente a la mayor inversión en locales escolares. En términos sectoriales, la agricultura ha perdido prioridad en el régimen de Fujimori a favor de la inversión en energía, minas, transportes y comunicaciones. Las tasas impositivas cambiaron entre los dos regímenes. El impuesto a las ventas aumentó en el segundo período, hasta estabilizarse en una tasa del 18%. Las tasas del impuesto selectivo al consumo (aplicado básicamente a los combustibles) han sido muy erráticas en los dos períodos, aunque hay una disminución clara en los años 1994-1995 con relación a 1985-1987. En el gobierno de Fujimori, las tasas impositivas sobre los ingresos se han hecho menos progresivos: han aumentado para los estratos bajos y han disminuido para los estratos altos.

Política comercial

En términos de política comercial, es evidente el cambio a partir de 1990, cuando la economía se hace mas abierta al comercio internacional por una reducción significativa de los aranceles. Esta reducción se dio tanto en el arancel medio como en la dispersión. Actualmente hay sólo dos tasas arancelarias: 15% y 20%, la primera de las cuales es largamente la más utilizada. Las prohibiciones a la importación, que eran muy importantes como protección a la industria local, también se han eliminado.

Política de estabilización

En el período de la hiperinflación todas las variables nominales sufrieron grandes variaciones. En este proceso se estableció una relación dinámica entre todas estas variables, de modo que se dio una endogenización de las variables exógenas. Así, la cantidad de dinero seguía a la inflación y generaba inflación; los precios públicos se ajustaban a la inflación pero también alimentaban la inflación. La magnitud del ajuste dirigido a controlar la hiperinflación que aplicó el gobierno de Fujimori el 8 de agosto de 1990 fue severa. Esta medida fue bautizada como el «Fujishock». Con ella, las variables exógenas fueron rescatadas y utilizadas para consolidar el control de la inflación. Además del ajuste fiscal y monetario, los precios controlados fueron elevados en magnitudes muy por encima de los ajustes a la inflación corriente (*overshooting*), que en ese momento era del orden del 30% mensual. Por ejemplo, el precio de los combustibles fue elevado, ese día, en más de 30 veces. En ese mes de agosto, la inflación llegó a cerca de 400%. La tasa de inflación de 1990 fue del orden de 7.600%, pero la de 1991 bajó a 139%, y desde allí continuó bajando aunque más lentamente.

Reformas estructurales

Hay que mencionar también el conjunto de medidas dentro de lo que se llama «las reformas estructurales» ejecutadas durante el período de Fujimori.

Aparte de la liberalización del mercado de capitales y de la creación del sistema privado de pensiones, las medidas más importantes desde el punto de vista de la distribución de ingresos son:

- a) Flexibilización de las relaciones laborales. Se elimina el derecho a la estabilidad laboral. Se flexibilizan los mecanismos de contratación. Se reducen los costos del despido para las empresas.
- b) Privatización de las empresas públicas. Hasta fines de 1995 el programa de privatizaciones había vendido activos y acciones por un valor de \$4,4 mil millones. El gobierno recibió en efectivo \$3,2 mil millones. La participación del capital extranjero alcanzó el 79% del monto transado, en tanto la diferencia correspondió al capital nacional, con participación de empresarios, trabajadores y población que adquirió acciones a través del Programa de Participación Ciudadana. Los compromisos de inversión generados por las privatizaciones ascendieron a \$4,7 mil millones. En concordancia con lo establecido en el marco legal del programa de privatizaciones, se asignaron cerca de \$900 millones de los fondos captados por privatizaciones a gastos sociales, de los cuales \$500 millones fueron destinados al programa de lucha contra la pobreza y \$400 millones a proyectos de inversión social.
- c) Liberalización del mercado de tierras. Establece que no hay límites al tamaño de los predios agrícolas y que el Estado garantiza el libre acceso a la propiedad privada de las tierras. Las tierras de las comunidades campesinas entran en esta reforma. Las tierras de la costa, habilitadas mediante proyectos de irrigación realizados con fondos públicos, serán adjudicadas mediante subasta pública. El Estado asegurará los derechos de propiedad de la tierra con los títulos respectivos.

Es evidente, como se concluye de este resumen, que las políticas seguidas en los dos períodos son muy distintas. El gobierno de Fujimori ha cambiado el marco institucional del Perú, hacia una economía donde el mercado juega un papel mayor.

Desempeño macroeconómico

El Perú enfrentó una severa recesión en 1983. Los dos años siguientes estuvieron marcados por políticas dirigidas a superar esa situación, por el proceso electoral y el cambio de gobierno en julio de 1985 (de Belaúnde II a García). En los dos primeros años del gobierno de García (1986 y 1987) la economía peruana experimentó una significativa expansión en el PBI. Esta expansión fue causada por una política de control de precios, en medio de un proceso inflacionario: las tasas de crecimiento de los precios

administrados por el gobierno (tarifas eléctricas y combustibles), incluyendo la tasa de cambio, fueron reducidas significativamente. También esta reducción se produjo en la emisión primaria de dinero (Banco Central, *Memoria*) Siguieron luego cinco años de contracción económica, de los cuales tres años fueron de recesión severa con hiperinflación, 1989-1990.

El cambio de gobierno de García a Fujimori estuvo marcado por una medida de ajuste de tipo shock, como reseñamos arriba. Pero, los años 1990-1992 fueron de ajustes económicos y políticos. El nuevo gobierno no sólo enfrentaba el problema de la hiperinflación sino también el de la violencia política. En abril de 1992, Fujimori provocó un «autogolpe» y luego convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que redactara una nueva Constitución, la cual debería ser aprobada por medio de un referéndum. Las elecciones de 1995 se llevarían a cabo con este nuevo ordenamiento institucional, que entre otras cosas permitía la reelección presidencial. (La nueva constitución fue aprobada por referéndum en 1993). En septiembre de 1992 fue capturado el líder de uno de los grupos alzados en armas (Sendero Luminoso), gracias a lo cual la intensidad de la violencia política disminuyó significativamente.

Debido posiblemente a todos estos avatares económicos y políticos, y en parte a las políticas macroeconómicas, el PBI durante 1991 y 1992 mostró subidas y bajadas. Pero en los tres años siguientes –1993 a 1995– la economía experimentó una expansión importante. Esta expansión se trató de frenar en 1996 con el fin de reducir el creciente déficit en la balanza comercial.

La variable exógena que parece explicar de manera importante la expansión de 1993-1995 es el gasto público. La expansión de este gasto en términos nominales aumentó en cifras muy por encima de las tasas de inflación de esos años. En particular, la inversión pública en infraestructura aumentó mucho. El ingreso por privatizaciones y el acceso al crédito externo financiaron esta expansión. Los analistas políticos han atribuido este comportamiento a una lógica política del gobierno con vistas a la reelección del presidente Fujimori en 1995.

En 1995 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a cifras inusuales: 7,2% del PBI. En los dos años anteriores esta cifra había sido de 5%. Las magnitudes de este déficit no llevaron a mayores ajustes debido a que fueron financiadas principalmente con capitales privados de largo plazo, destacando los vinculados a las privatizaciones y a la inversión extranjera directa. El efecto «Tequila» en el Perú fue de poca magnitud. Los flujos de capitales de corto plazo parecen ser pequeños.

Pero, igual, en 1996 el gobierno aplicó una política de enfriamiento. La disminución en el ritmo de expansión de la economía en 1996 también

parece provenir del uso del instrumento fiscal, pues la inversión pública disminuyó notablemente (-13%). Además de mejorar la balanza comercial (al reducir el nivel de actividad y las importaciones), el ajuste fiscal tiene posiblemente otra ventaja: permite pagar la deuda externa. El ajuste fiscal ayuda a generar el superávit primario necesario, el cual hace viable el mayor pago de la deuda que debe desembolsar el Perú.

La política monetaria no podría haber afectado el nivel de actividad de 1996. La autoridad monetaria podría influir en el nivel de actividad a través de la regulación en la oferta de crédito. En efecto, la emisión primaria aumentó sólo en 9% en 1996, una tasa muy inferior comparada con la de 1995. Sin embargo, esta medida sólo tuvo efecto sobre los créditos en moneda nacional. El crédito bancario en dólares, que el Banco Central no puede controlar, se elevó en 56% en 1996 (Dancourt y Mendoza, 1997).

La estructura productiva no parece haber cambiado mucho con la liberalización del comercio internacional. La proporción del sector primario (agricultura, minería, petróleo, pesca) se ha mantenido casi constante entre los dos períodos: 23,3% en 1985-1990 y 23,7% en 1991-1995. El sector manufacturero también se ha mantenido en su participación, solamente con ligeros cambios: 22,8% en el primer período y 22,4% en el segundo (INEL, 1996). Estos resultados son sorprendentes, pues se espera que la apertura debería cambiar significativamente la estructura productiva de la economía. Un cambio en la estructura productiva hacia bienes relativamente más intensivos en mano de obra, y en mano de obra no calificada, tendría el mismo efecto que en una economía de un sector tiene aumentar la demanda de trabajo.

En términos de variaciones en el tipo de cambio real, tampoco la liberalización parece haber producido grandes cambios. El tipo de cambio real multilateral disminuyó significativamente durante la hiperinflación de 1989-1990; cayó drásticamente después del shock de agosto de 1990, y llegó en 1991 a tener un valor que era sólo el 85% del valor de ese mes. En ese piso se ha mantenido todo este tiempo (Banco Central, *Memoria*). El tipo de cambio medido como la relación de precios entre bienes transables y no transables muestra una disminución sistemática, aunque no muy pronunciada, desde 1990. Estos cambios ligeros en precios relativos son consistentes con la falta de cambios en la estructura económica peruana, señalada arriba.

Hay varias anotaciones que hacer a esta trayectoria de la economía peruana. Primero, las oscilaciones son marcadas. En los últimos doce años la economía ha sido muy inestable, y esta inestabilidad no parece haber sido controlada. El nivel del PBI real de 1996 es, a pesar de las expansiones de los

últimos cuatro años, apenas 4% superior al nivel que había alcanzado en 1987. Debido a que la población ha continuado su ritmo de crecimiento en este período, el PBI per cápita de 1996 es 15% inferior al de 1987.

Segundo, hay diferencias y semejanzas notorias entre las dos expansiones de 1986-1987 y de 1993-1995. Entre las diferencias se puede mencionar la caída en la inversión pública, en el primer período, y su expansión en la segunda; la caída en las exportaciones en la primera y la expansión en la segunda; la generación de empleo y mayores salarios reales en el sector moderno en la primera expansión, mas no en la segunda. Entre las similitudes, en ambos casos hubo expansión en la inversión privada lo mismo que un aumento sustancial en las importaciones, creando saldos negativos en la balanza comercial.

RELACIONES MACRO-POBREZA: RESULTADOS EMPÍRICOS

Con una tecnología y un tamaño de la fuerza laboral dados, el modelo teórico esbozado arriba predice que la pobreza es anticíclica. Veamos la consistencia empírica de esta proposición utilizando los datos del Perú para el período 1985-1996, distinguiendo los dos regímenes de gobierno de García y Fujimori.

- 1) La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno (Cuadro 1). Si se toma el período 1985-1990 como correspondiente al del gobierno de García y el de 1991-1996 al de Fujimori, la media anual del PBI per cápita del segundo período es 11% inferior comparada con la del primer período. Si se dividiera 1990 entre ambos gobiernos, la diferencia sería todavía mayor, pues el «Fujishock» generó una recesión importante. (Hubo varias opciones para combatir la hiperinflación y no todas eran recesivas.)
- 2) Si se mide la pobreza por el índice de subempleo de los trabajadores de Lima, la pobreza muestra algo de su sensibilidad al ciclo económico (como la gran bajada en 1987-1988), pero lo más notorio es el salto que da este indicador en el período de la hiperinflación (Cuadro 6). En 1985, se calculaba que 42% de los trabajadores eran subempleados, es decir, que tenían un ingreso real por debajo de un nivel equivalente al salario mínimo de 1968, que también opera como una línea de pobreza. Este indicador saltó a 74% en 1989. Este nivel se mantuvo durante el segundo período hasta 1993, año en que se discontinuó este cálculo que hacía el Ministerio de Trabajo.
- 3) El salario real tiende a ser pro-cíclico: subió en la recuperación de 1986-1987, bajó durante la recesión de 1988-1992 y volvió a subir en la recuperación de 1993-1996 (Cuadro 6). La caída del salario real durante el período de recesión fue muy drástica y parece reflejar dos

efectos combinados: el efecto propio de la recesión y el de la hiperinflación que acompañó a la recesión. La media anual del salario real en el sector privado bajó en el segundo período en 40%.

Cuadro 6. Desempeño del Mercado Laboral en Perú, 1980-1996

Proporción de la PEA de Lima

Año	Empleo en el Sector Moderno (1)	Subempleada (2)	Desocupada	
			Total (3)	Femenino (4)
1980	109.1	26.0	7.1	11.2
1981	110.5	26.8	6.8	11.0
1982	110.9	28.0	6.6	10.6
1983	106.7	33.3	9.0	11.0
1984	98.9	36.8	8.9	12.6
1985	98.6	42.2	10.1	s.i.
1986	102.9	42.6	5.3	8.0
1987	108.8	34.9	4.8	6.2
1988	108.0	37.0	7.1	s.i.
1989	100.5	73.5	7.9	10.7
1990	98.2	73.1	8.3	11.4
1991	92.4	78.5	5.9	7.3
1992	82.4	75.7	9.7	12.5
1993	76.3	77.6	9.9	12.2
1994	76.7	s.i.	8.8	11.8
1995	76.1	s.i.	7.1	8.7

Notas: (1) Empleo en empresas de 100 o más trabajadores (Enero 1990 = 100).

(2) Trabajadores ocupados pero con ingresos inferiores al salario mínimo real de 1967.

Fuente: INEI, Compendio estadístico (varios años).

- 4) El empleo asalariado muestra un comportamiento pro-cíclico hasta 1992. La recuperación reciente del PBI no ha estado seguida de un aumento en el empleo. Sin embargo, este resultado se refiere sólo a empresas grandes, de más de 100 trabajadores. En este estrato, la media anual del empleo también cayó en el segundo período en 22% (Cuadro 6).
- 5) La tasa de desempleo muestra una menor variabilidad con respecto al ciclo. Hay poca elasticidad del desempleo con respecto a las variaciones en el nivel del producto (Cuadro 6). La media anual de la tasa de desempleo en el primer período fue de 7,3%, y en el segundo de 8,3%. En este caso es también importante destacar la composición del desempleo. La tasa de desempleo es siempre mucho más alta entre jóvenes y mujeres. La tasa de desempleo femenina es casi el doble de la masculina.

6) Hemos presentado dos mediciones directas de la pobreza, para dos años, uno para cada gobierno ². El resultado estadístico es que el cambio en la pobreza entre estos dos años es ambiguo: las curvas B se cruzan. Pero en cualquier caso sólo son dos observaciones en un conjunto de doce años de análisis. Aun si las curvas no se cruzaran no se podría concluir nada. Si se analizara sólo el caso de Lima-Callao, para poder utilizar los datos de 1991, tampoco se podría derivar conclusiones, pues serían tres observaciones solamente.

En suma, los cálculos directos sobre la pobreza en el Perú no nos permiten verificar directamente la hipótesis propuesta de que la pobreza es anti-cíclica. Sin embargo, las variables que influyen en el nivel de la pobreza se mueven con el ciclo económico, y lo hacen en la dirección de hacer plausible la hipótesis mencionada. Y todas las variables que influyen en la pobreza –PBI per capita, salario real, empleo, subempleo, desempleo– desmejoraron durante el gobierno de Fujimori, en comparación con el de García. El nivel de pobreza parece aumentar cuando el PBI no crece o disminuye, y parece disminuir cuando éste aumenta.

La otra hipótesis empírica que resulta del modelo teórico presentado en este estudio dice que la pobreza tiene un sesgo en contra de los grupos sociales con bajos activos culturales. En el caso del Perú este grupo estaría constituido por los grupos indígenas. El proceso histórico ha dado lugar a una sociedad donde los indígenas mantienen su cultura e identidad, distinta a la occidental. Su actividad económica principal es la agricultura y constituyen el grueso de la población rural. Los cálculos presentados aquí sobre el perfil de la pobreza, basados en las encuestas de ENNIV, nos permiten confirmar esta hipótesis: la población indígena continúa ubicada en la base de la pirámide de ingresos del Perú. Ésta es una relación estructural en esta sociedad. El «núcleo duro» de la pobreza en el Perú se encuentra en este grupo social.

Se puede concluir, entonces, que la evidencia empírica muestra un grado aceptable de consistencia con las hipótesis empíricas que se derivan del modelo teórico propuesto en este estudio. Este modelo parece constituir una buena aproximación al proceso de distribución, y a la consecuente generación de la pobreza, que opera en la economía peruana.

2. Las líneas de pobreza utilizadas corresponden al nivel de ingresos de 30 dólares mensuales por persona. Este nivel se aplica a ambos años, pues los datos de ingresos de esos años se convirtieron a soles de Perú de 1994. El tipo de cambio utilizado es la media del tipo de cambio nominal de mercado de 1994.

POLÍTICAS SOCIALES

Definiremos la política social como aquella que busca dos objetivos: a) sacar a la gente de la situación de pobreza; b) reducir los riesgos de que la gente caiga en esa situación. La política social es, entonces, mucho más que la búsqueda de un sistema de seguridad social que reduzca los riesgos de caer en la pobreza; pero también es mucho más que la promoción del desarrollo humano. Entonces, estos dos objetivos se tendrían que atacar simultáneamente con los instrumentos que tiene la política social.

El gasto público social es el principal instrumento para llevar a cabo la política social. Este gasto, que incluye tanto gastos corrientes como de capital, se distribuye en cuatro rubros: salud, educación, vivienda y empleo. Estos gastos se pueden dirigir a cada uno de los objetivos mencionados arriba, aunque tienen un sesgo hacia el primer objetivo.

El total del gasto social se incrementó hasta 1980, aunque con algunas fluctuaciones. A partir de entonces, este valor ha ido decreciendo. Como resultado, el valor de 1992 apenas representa el 40% del valor de 1980. En términos de valores per cápita, la caída ha sido mucho más severa: esa proporción es 30%. Como proporción del PBI, la disminución del gasto social ha sido más moderada. Igual evolución se observa en el gasto social como proporción del gasto público, donde los años 1991 y 1992 mostraron una recuperación apreciable (Banco Central, 1989; INEI, 1993).

Otro instrumento que se podría considerar es el gasto en programas de alivio a la pobreza –los llamados programas focalizados. La naturaleza de estos programas parece estar dirigida más al segundo objetivo. El origen de los programas focalizados se encuentra en los programas de estabilización que los distintos gobiernos aplicaron en el Perú desde fines de los años setenta. La inflación se había convertido en un problema central de la economía y, en los intentos de controlarla, los gobiernos aplicaron medidas de ajuste, conocidas popularmente como «paquetes» económicos. Cada paquete consideraba un elemento de compensación para no afectar a los grupos más pobres. A medida que los paquetes se hacían más drásticos, también los programas de compensación tomaban mayor importancia. El Fujishock fue el caso extremo en cuanto a medida de ajuste; por eso mismo, estuvo acompañando de un programa también mucho más grande de compensación. Pero luego los programas de emergencia dieron paso a los programas de combate a la pobreza.

Así, a partir de 1993 el gobierno de Fujimori introdujo en el presupuesto público el rubro *Gastos en Programas de reducción de la pobreza*. El monto asignado a este rubro, como proporción del PBI, ha aumentado de 0,8% en 1993 a 1,8% en 1996 (INEI, 1996). Los principales programas que se financian

con este presupuesto incluyen: el Programa del Vaso de Leche, los Comedores Populares, alimentación escolar, apoyo a la agricultura en las zonas de emergencia (de concentración de la violencia política) y los proyectos de desarrollo que financia FONCODES.

Incluyendo este rubro dirigido a la reducción de la pobreza, el gasto público social llegó a representar un 40% del presupuesto aprobado por el Congreso tanto en 1995 como en 1996. Ésta es una proporción que no tiene antecedente histórico en el Perú. Con estos recursos el gobierno de Fujimori espera cumplir su meta de reducir el nivel de la pobreza actual –que según sus propios datos es del orden del 50%– a 20% en el año 2010.

Se necesita ahora mostrar los resultados de las políticas sociales. Para ello utilizaremos los indicadores sociales más conocidos, bajo la restricción de que la información disponible nos muestre series confiables.

Analfabetismo

En una perspectiva de largo plazo, la tasa de analfabetismo en el Perú ha disminuido sustancialmente. En 1961 era de 39% y en 1993 bajó a 13% (INEI, 1996). Ha tomado 30 años reducir a un tercio la tasa de analfabetismo de 1961. Los progresos se han dado tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, las diferencias por género siguen siendo significativas. Las tasas más altas de analfabetismo en el Perú se encuentran en las mujeres indígenas que viven en áreas rurales: 43% en 1993. Esta tasa es aun mayor en las mujeres del campo que son adultas. En efecto, el censo de 1981 mostró que en el grupo etáreo de 40 años o más, la tasa alcanzaba el 80%. En un país multicultural como el Perú, el analfabetismo es un problema económico y social muy importante y posiblemente pasarán muchos años para que deje de serlo. Aunque estos datos censales no nos permiten establecer relaciones entre variaciones en la actividad económica y variaciones en la tasa de analfabetismo, su tendencia clara para el largo plazo sugiere que esta variable es inelástica a los cambios en la situación macroeconómica.

Tasa de escolaridad

Los datos indican que la tasa de escolaridad ha aumentado sostenidamente durante los últimos doce años (INEI, 1996). Sólo en los años 1991 y 1992 hubo una disminución. Éstos son los años en los cuales el ingreso medio del país registró sus valores más bajos. Aparece así una cierta sensibilidad de este indicador a la situación macroeconómica.

Mortalidad infantil y desnutrición

La tasa de mortalidad infantil muestra una tendencia monotónica a la disminución en todo el período bajo análisis (INEI, 1993). Esta variable parece no ser sensible a las variaciones en la situación macroeconómica del país. No hay series sobre desnutrición infantil. El Primer Censo Nacional de

Talla de Escolares de 1993, llevado a cabo por el Ministerio de Educación, reveló la situación en cuanto a desnutrición: 48% de los niños censados sufrían de desnutrición crónica. En el medio rural, esta cifra era 67% y en el urbano 35%.

Esperanza de vida al nacer

La serie disponible sólo va hasta 1993 y muestra un crecimiento monotónico (INEI, 1996). Según esta información no parece existir relación entre la esperanza de vida al nacer y las variaciones en la situación macroeconómica.

Aunque la información sobre los indicadores sociales presentada aquí es todavía parcial, podemos derivar una cuestión analítica importante. Parece que debe hacerse una distinción entre los indicadores más sensibles a los cambios en el nivel de la actividad económica y aquellos que lo son en menor medida. El efecto de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza tendría que tomar en cuenta la naturaleza del indicador social que se utilice para medir progreso social.

En realidad, hay que preguntarse, ¿cuáles son los factores que afectan a los indicadores sociales? y ¿cuál es el papel que juegan las variaciones en el nivel del PBI? Tal como ha sugerido Lustig (1995), no hay respuestas claras a estas preguntas y se necesita hacer investigaciones en esa dirección. Una hipótesis que podría considerarse aquí es que los indicadores sociales dependen de las innovaciones tecnológicas e institucionales que se diseminan en la forma de bienes públicos. Los indicadores sociales tendrían, por esta razón, un grado de independencia de los indicadores económicos, al menos para variaciones en el producto que sean de corto plazo. Esta hipótesis es consistente con los datos presentados en este estudio. Pese a la drástica recesión de 1988-1992, los indicadores sociales no han empeorado, sino que, más bien, han continuado mejorando. La excepción es la tasa de escolaridad. Las innovaciones que se introdujeron en los años setenta y ochenta han tenido una especie de *ratchet effect* durante esa recesión.

SUGERENCIAS SOBRE POLÍTICAS

Algunas tendencias de largo plazo tendrían que ser tomadas como parámetros para considerar los posibles escenarios del futuro. Una de ellas es la evolución demográfica. La tasa de crecimiento demográfico ha disminuido en las últimas décadas. Los cálculos con base en los censos nacionales indican que esta tasa anual ha bajado de 2,8% en el período 1961-1972 a 2,6% en el período 1972-1981, y a 2,0% en el período 1981-1993. Las proyecciones de INEI indican una tasa de 1,9% para el período 1993-1996 y de 1,7% para 1996-2000.

Las consecuencias para el mercado laboral son claras: la nueva oferta laboral seguirá un ritmo de crecimiento de cerca de 1,7% anual en los próximos años, pues no se espera que las tasas de participación sufran cambios importantes. Si a ello se une el actual stock de trabajadores en situación de exceso de oferta al mercado laboral, la necesidad de una demanda creciente de trabajo es todo un desafío para la política económica.

Una posición en la literatura económica sobre el Perú sostiene que la economía de los próximos años será similar a la de los años 50 y 60. Será una economía liberal y basada en los sectores primarios, donde la industria manufacturera perderá su importancia (Dancourt, 1997; Schydrowsky y Schuldt, 1997). Los datos sobre los primeros años de la apertura no muestran esta tendencia. Las transformaciones de los años setenta, cuando la participación del sector primario bajó y la del sector manufacturero aumentó, no se ha revertido, al menos hasta ahora. Sin embargo, el argumento mencionado tiene cierto asidero si se observa no la evolución de la producción de los últimos años, sino el destino sectorial de las inversiones actuales. En efecto, según los datos de CONITE, un tercio de la inversión directa extranjera se ha dirigido a los sectores primarios, especialmente minería y energía.

La preocupación que genera un patrón de crecimiento basado en los sectores primarios es la poca creación de puestos de trabajo. Ya en la reciente expansión económica se ha visto que no se ha dado una expansión del empleo. Hay al parecer cambios importantes en la demanda de trabajo que viene de las grandes empresas, como sería el uso de tecnología ahorradora de mano de obra. Este cambio tecnológico tendría efectos aún más negativos si el crecimiento económico va a estar basado en los sectores primarios, que son relativamente menos intensivos en trabajo.

Otro factor a tomar en cuenta es el nuevo marco institucional en el que debe operar la economía peruana. Aparte de la apertura y de la competitividad internacional, hay otros factores a considerar en este nuevo marco. Por ejemplo, la economía peruana no sólo ha liberalizado el mercado de capitales, sino que es hoy una economía dolarizada, donde cerca de dos terceras partes del crédito que se otorga se efectúan en dólares. También los depósitos bancarios están en dólares en una proporción igualmente alta. Muchos precios en el mercado están denominados en dólares y deben ser pagados en dólares. Muchas empresas están endeudadas en dólares y tienen ingresos en soles, pues su clientela está en el mercado doméstico. Habría, pues, una coalición de grupos interesados en que no se produzca una devaluación,

independientemente de los efectos macroeconómicos que tal devaluación pudiera tener.

Por otro lado, no es fácil cuantificar los costos de una economía que opera con dos monedas. Tampoco es claro cómo desdolarizar la economía. Todo indica que este marco no cambiará en el Perú de los próximos años. En estas circunstancias, la autoridad monetaria peruana no podría regular la oferta de *crédito global*, independientemente de cuál fuese el régimen de tipo de cambio, pues los bancos comerciales pueden dar préstamos en dólares, que pueden conseguir del exterior. Como se ha mostrado arriba, en la reseña sobre la política seguida en 1996, un instrumento de política, como es la política monetaria, ha perdido potencia para afectar el nivel del producto. Al parecer, bajo este contexto, la política fiscal quedaría como el instrumento más importante.

La tasa de interés pasiva en moneda extranjera es mucho más alta que la tasa internacional. Y también es muy alta en términos reales. Es previsible que esta situación relativa y absoluta se mantenga, pues es una expresión del factor riesgo-país, el costo de transacción de otorgar créditos en el Perú, que es todavía una sociedad muy inestable.

¿Qué hacer en materia de política macroeconómica para reducir la pobreza? Si la pobreza es anti-cíclica, como este estudio lo sugiere, algunas medidas son obvias: primero, se deben aplicar medidas dirigidas a expandir la demanda de trabajo; segundo, se deben evitar las políticas recesivas; tercero, el gasto social deber ser anti-cíclico.

Este estudio también sugiere que hay que reconocer, en el caso del Perú, un «núcleo duro» de la pobreza, constituido por la población indígena. Aquí hay que pensar en medidas dirigidas a elevar el grado de inclusión social de estas poblaciones. Desde el punto de vista de la política macroeconómica esto significa varias cosas. Primero, mantener el crecimiento de la economía como una forma de resolver el problema de la falacia de composición. Muchos proyectos de desarrollo al nivel de bases comunitarias producen buenos resultados a nivel individual, pero cuando se aplican a una mayor escala no son necesariamente exitosos. Muchas veces falta la expansión de la demanda. Segundo, aumentar la eficiencia del gasto social, especialmente en la educación.

Un programa educativo que tenga en cuenta la diversidad cultural del Perú puede lograr no sólo el mayor aprendizaje del alumno, sino también reducir los mecanismos de exclusión social. Tercero, desarrollar los mercados, especialmente los mercados de crédito, seguros y trabajo en el medio rural. La oferta de bienes públicos es fundamental en esta tarea.

Cuadro 7. Distribución del gasto en alimentos anuales per capita
(Valores medios, soles de 1994)

Percentil	1985-86	1994	1996
1	42.4	90.2	115.6
2	71.6	139.3	171.3
3	99.6	179.0	206.5
4	119.8	202.6	232.5
5	138.6	217.3	256.4
6	152.1	234.5	273.7
7	170.6	250.6	288.2
8	192.3	262.7	307.3
9	211.8	278.5	321.2
10	228.3	292.4	334.3
11	245.2	307.0	347.4
12	265.2	318.2	358.9
13	284.1	327.0	369.4
14	299.8	337.0	381.9
15	314.5	346.8	391.4
16	333.7	358.0	398.7
17	349.4	371.1	404.8
18	367.5	383.2	415.3
19	387.9	393.7	424.3
20	409.8	401.8	432.1
21	428.7	411.4	439.6
22	450.5	420.2	447.2
23	469.2	431.3	461.2
24	484.5	440.2	470.8
26	523.1	454.0	487.6
27	545.7	463.2	494.5
28	568.2	474.4	502.6
29	583.8	483.1	507.9
30	604.4	493.2	516.8
31	628.0	502.4	529.2
32	643.1	511.6	534.5
33	661.5	521.8	540.7
34	679.6	529.8	553.7
35	700.5	537.5	567.0
36	721.2	547.2	576.7
37	740.6	556.2	590.2
38	764.5	562.5	602.5
39	786.0	570.5	611.2
40	805.6	579.7	617.3
41	823.7	591.4	624.3
42	841.8	600.8	624.0
43	862.3	608.4	643.8
44	883.8	617.5	654.2
45	899.9	626.6	662.2
46	916.7	637.4	669.6
47	938.0	649.9	677.0
48	958.0	658.5	685.5
49	980.4	670.4	692.1
50	999.9	683.0	701.1
51	1020.7	693.8	711.5
52	1043.1	704.8	720.8

Cuadro 7. (Continuación)

Percentil	1985-86	1994	1996
53	1066.7	715.8	727.4
54	1091.1	726.5	739.9
55	1116.1	739.3	752.9
56	1136.1	749.3	764.6
57	1159.4	762.1	771.6
58	1187.7	774.8	782.0
59	1212.6	786.1	791.9
60	1237.2	798.8	805.1
61	1263.0	812.1	820.5
62	1289.4	823.1	830.8
63	1323.7	833.8	842.9
64	1356.4	847.8	856.4
65	1388.0	860.1	868.1
66	1414.2	872.8	881.7
67	1440.2	886.8	891.1
68	1468.9	899.7	900.9
69	1497.7	912.3	912.2
70	1529.1	929.1	924.7
71	1563.8	945.3	940.6
72	1597.6	960.4	952.5
73	1631.4	975.7	968.8
74	1668.1	997.4	981.5
75	1703.8	1014.4	1002.1
76	1745.2	1030.5	1026.1
77	1782.5	1049.1	1045.0
78	1827.2	1068.4	1061.6
79	1875.6	1087.0	1083.2
80	1915.4	1112.8	1112.4
81	1951.6	1135.2	1138.5
82	1998.8	1160.7	1161.8
83	2054.2	1184.8	1181.7
84	2103.0	1206.5	1203.2
85	2164.2	1242.7	1228.0
86	2236.0	1271.0	1263.4
87	2308.2	1304.7	1291.8
88	2379.3	1343.4	1329.3
89	2468.1	1388.2	1380.4
90	2555.8	1445.9	1423.0
91	2666.3	1485.3	1464.0
92	2795.3	1533.5	1519.5
93	2919.7	1581.7	1584.3
94	3143.7	1661.2	1661.6
95	3332.7	1764.6	1749.7
96	3618.0	1913.7	1836.7
97	3963.8	2055.5	1984.3
98	4619.6	2325.0	2159.2
99	5458.3	2851.9	2630.3
100	9805.0	5072.5	4427.0
MEDIA	1330.5	831.8	835.0

Nota: Los valores medios a precios constantes toman Lima Metropolitana igual a 100.

Fuente: Encuestas de hogares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNVIV).

REFERENCIAS

- Altamirano, Teófilo. 1996. *Migración: El fenómeno del siglo*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dancourt, Oscar. 1997. *Structural Reforms and Macroeconomic Policy in Peru: 1990-1996*. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dancourt, Oscar y Waldo Mendoza. 1997. *Informe de coyuntura: Perú 1996*, Serie Documentos de Trabajo No. 9, Departamento de Economía. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Figueroa, Adolfo. 1996. *Teorías económicas del capitalismo*. Segunda edición corregida. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Figueroa, Adolfo, et al. 1996a. *Social Exclusion and Inequality in Peru*. Geneva: Insitute for Labour Studies.
- Lustig, Nora. 1995. Introduction in N. Lustig (ed.). *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram. 1998. *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Macmillan Press.
- Schydrowsky, Daniel y Jurgen Schuldt. 1996. *Modelo económico peruano de fin de siglo. Alcances y límites*. Lima: Fundación F. Ebert.
- Webb, Richard. 1977. *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*. Cambridge: Harvard University Press.

Fuentes estadísticas

- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Varios años. *Memoria*. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú. Varios números. *Nota Semanal*. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). 1989. *Perú: Compendio estadístico del sector público financiero*. Lima.
- Cuánto. Varios años. *Perú en números*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Varios años. *Compendio estadístico*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Varios años. *Boletín anual de índices de precios*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Los ciclos económicos en el Perú 1950-1995*. Lima.
- Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), 1985-1986, 1991, 1994 y 1996 (Base de datos).



18. Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en la República Dominicana

Jaime Aristy Escuder
Andrés Dauhajre, hijo

TENDENCIAS MACROECONÓMICAS Y SOCIALES: 1970-1996

La República Dominicana presenta en las últimas tres décadas una evolución positiva en sus principales indicadores macroeconómicos y sociales. En este sentido, la tasa de mortalidad infantil ha descendido, el nivel nutricional de los menores de seis años ha mejorado, la esperanza de vida se ha incrementado y el analfabetismo se ha reducido. No obstante, ese comportamiento global incluye períodos de deterioro significativo de las condiciones macroeconómicas, lo cual ha ocasionado el empeoramiento periódico de los niveles de vida de la población, reflejándose en el aumento de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza.

El comportamiento macroeconómico ha sido el resultado de la combinación de políticas económicas y de factores externos. En efecto, en los años setenta la mejora de los términos de intercambio y la ejecución de políticas económicas no inflacionistas promovieron la expansión sostenida de las actividades económicas y la mejora de los indicadores sociales. Posteriormente, el deterioro de los términos de intercambio y la ejecución de políticas económicas generadoras de desequilibrios internos y externos, provocaron la necesidad de aplicar políticas de estabilización que redujeron la tasa de crecimiento económico, el salario real y la demanda de mano de obra. Ese comportamiento cíclico de la economía se ha traducido en el deterioro de la distribución de la renta y en el empeoramiento de los indicadores de pobreza.

La tasa de crecimiento del PIB real alcanzó un máximo en el primer quinquenio de los setenta. Entre 1969 y 1973, esa variable registró una de las tasas de crecimiento anual más elevadas de América Latina (11%). El aumento de las exportaciones y, por lo tanto, de los ingresos tributarios permitió al Gobierno ejecutar un programa de inversiones públicas no inflacionario y demandante de una parte importante del excedente de mano de obra, el cual no era absorbido por las empresas intensivas en capital,

creadas bajo el amparo de los incentivos del modelo de sustitución de importaciones implantado desde finales de los sesenta. La expansión de la inversión pública, así como del subsector azúcar, contribuyeron a que la tasa de desempleo descendiera de un 24% en 1970 a un 19% en 1979.

Desafortunadamente, el acelerado ritmo de expansión observado en el primer quinquenio de los setenta no fue sostenible después del deterioro de los términos de intercambio y del inicio del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, reduciéndose el crecimiento promedio a 4,9% en el período 1976-1980.

Lo anterior revela que la crisis internacional de la deuda externa de los ochenta sorprendió a la República Dominicana en una etapa de reducción de la tasa de crecimiento económico, acentuándose, por lo tanto, la necesidad de ejecutar una política de estabilización económica. Entre 1981 y 1987, la tasa de crecimiento económico se situó por debajo del promedio del período 1976-1980, lo cual pone de manifiesto que en esos años la economía experimentó un estancamiento de su capacidad de expansión económica. La crisis de los primeros años de los ochenta se tradujo en un aumento del desempleo, elevándose la tasa de desocupación de 22% en 1980 hasta alcanzar un 25% en 1985 (Cuadro 1.1). Ese aumento de la tasa de desempleo se acompañó del deterioro de la distribución de la renta, lo cual se reflejó en el aumento del coeficiente de Gini entre 1984 y 1986.

A partir de agosto de 1986, se ejecutó una política fiscal expansiva que impulsó las actividades económicas, alcanzando el PIB real una tasa de crecimiento de un 10,1% en 1987. Esto se tradujo en la reducción de la tasa de desempleo a un 19% y en un aumento de un 14,1% en el salario real. Ese acelerado ritmo de crecimiento económico resultó ser incompatible con la estabilidad de precios y de tipo de cambio, alcanzando la tasa de inflación acumulada entre 1986 y 1990 un 383,2%. La aceleración de la tasa de inflación produjo una fuerte distorsión en los precios relativos que desembocó en 1990 en la contracción del PIB real en un 5,5% y en el aumento de la tasa de desempleo a un 23%. La política inflacionista deterioró el ingreso real de las personas y, por lo tanto, provocó un aumento de la población en condiciones de pobreza e indigencia.

En septiembre de 1990 se inició una política de estabilización económica acompañada de reformas estructurales. Se aprobó una importante reducción arancelaria y una modificación de los precios de los combustibles. Esas medidas combinadas mejoraron el balance de las finanzas públicas promoviendo la reducción de la tasa de inflación, la estabilidad del tipo de cambio y la posterior reducción de las tasas de interés. Así mismo, el PIB

comenzó a recuperarse, alcanzando su tasa de crecimiento un 8,0% en 1992 y un 7,3% en 1996, pasando la tasa de desempleo de 23% a 16,7% en el mismo período.

DESCRIPCIÓN DE LA POBREZA

Distribución de la renta

La distribución de la renta en la República Dominicana es –como en otros países latinoamericanos– altamente desigual ¹. En el Cuadro 2.1 se muestra la evolución de la distribución de la renta por deciles de hogares. La información revela que entre 1984 y 1986 hubo un deterioro de la distribución de la renta, el cual se manifiesta en el aumento de la participación de los hogares con mayores ingresos en el total de la renta. Ese deterioro observado entre 1984 y 1986 guarda estrecha relación con la aceleración de la tasa de inflación observada en ese período y la contracción económica de 1985.

Entre 1986 y 1989, el comportamiento de la distribución de la renta es interesante, pues al mismo tiempo que la participación en la renta del 70% de hogares medios (i.e. por encima de 20 y por debajo de 90) en relación a la participación del 10% de hogares más ricos se reduce, al pasar de 1,50 a 1,40, aumenta la participación del 20% de menores ingresos. Esto sugiere que la política económica de crecimiento con inflación ejecutada entre 1986 y 1989 perjudicó principalmente a la clase media. Sin embargo, el incremento del gasto en construcciones ² favoreció a una parte importante de hogares situados en los dos primeros deciles ³. A partir de 1991, la tasa de inflación se redujo, aumentando el salario mínimo real, lo cual se reflejó en un aumento en la participación de la renta del 20% de los hogares de menores ingresos.

1. En Dauhajre, A. et al. (1994). Estabilización, apertura y pobreza en República Dominicana: 1986-1992. Fundación Economía y Desarrollo. Santo Domingo, se presenta la distribución de la renta por deciles de población. Los datos de 1989 no son totalmente comparables, pues a pesar de que la encuesta es la misma, el nivel de ingresos promedio por deciles de hogares de la encuesta (de 1989) utilizada por el Banco Mundial, es superior al utilizado por Dauhajre. Esto podría estar sugiriendo que la encuesta experimentó una revisión importante. En este estudio, la encuesta de 1989 que se utiliza es la del Banco Mundial.

2. El gasto del Gobierno Central en construcciones se incrementó en más de un 300% como porcentaje del PIB entre 1986 y 1989, aumentando la demanda de empleo en ese sector en más de 200.000 personas.

3. Es preciso decir que el sector de construcciones es una de las actividades con ingresos por hora más bajos. Esto permite afirmar que los hogares presididos por obreros de la construcción tienen una alta probabilidad de pertenecer al primer decil.

Pobreza: antecedentes

Existe una gran controversia debido a las definiciones y supuestos relacionados con la línea de pobreza, las fuentes de ingreso consideradas, la correcta valoración de los subsidios, entre otros elementos utilizados para evaluar el estado de pobreza de una sociedad ⁴. Lo anterior dificulta la comparación de los resultados provenientes de diferentes encuestas nacionales, así como la comparación con datos obtenidos de encuestas aplicadas en otros países. Es obvio que la debilidad de los datos es más notoria en los países en desarrollo, y la República Dominicana no es una excepción. Tomando en consideración esto último, en esta sección se analizan tres encuestas que levantaron información de ingresos y gastos en los hogares, para obtener el perfil de la pobreza, el cambio del mismo entre 1986, 1989 y 1992, y la descomposición del cambio de la pobreza en los efectos de crecimiento del ingreso y variación de la distribución de la renta.

En el Cuadro 2.2 se presenta el porcentaje de hogares (o población) con ingresos por debajo de la línea de pobreza moderada o extrema, las cuales se muestran en paréntesis, obtenidas de los estudios publicados. Del Rosario, G. (1984), utilizando la información de la segunda Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias de 1984, determinó que el 60% de los hogares a nivel nacional tenía ingresos por debajo de la línea de la pobreza, siendo el porcentaje superior en la zona rural (64%). Sin embargo, Gámez, S. (1993), utilizando los mismos datos, llegó a concluir que el porcentaje de pobres a nivel nacional era de 39,2% y en el sector rural de 51,6%; la diferencia respecto a la conclusión de Del Rosario se debe a la línea de pobreza utilizada. En el estudio de Gámez también se determina que la pobreza en 1989 alcanzaba al 51,7% de la población. Swindale, A. (1986), utilizando la información de la Encuesta de Ingreso-Consumo de la Universidad de Tufts, concluyó que en 1986 la pobreza afectaba al 33,3% de la población, siendo mayor la incidencia en la zona rural. Psacharopoulos, G. (1993), con base en la encuesta de Gasto Social de 1989 realizada por el Banco Central, utilizando una línea de pobreza de US\$ 60 y ajustando por subdeclaración de ingresos (1.379), estima que la incidencia de la pobreza en ese año es de 24,1%. Por último, Dauhajre, A. et al. (1994) utiliza los datos suministrados por las encuestas de 1986, 1989 y 1992, corrige las dos primeras por subdeclaración de ingresos (1.5152 y 1.158, respectivamente) y reestima la línea de pobreza para determinar que el porcentaje de población pobre ascendía a 18,3%, 24,5% y 20,6%, para los años respectivos.

4. Véase Deaton, A. 1997. The Analysis of Households Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy. World Bank, pp. 133-203.

Líneas de pobreza

En esta sección se realiza una presentación de las condiciones de pobreza de los hogares, utilizando las estadísticas suministradas por las encuestas de 1986, 1989 y 1992. Los datos de ingresos obtenidos en las tres encuestas se ajustaron al PIB per cápita. Los coeficientes de expansión de ingresos utilizados fueron 1,5152, 1,0369 y 1,082 para 1986, 1989 y 1992, respectivamente ⁵.

Las líneas de pobreza utilizadas para calcular la incidencia (P_0), brecha (P_1) y severidad (P_2) de la pobreza para el período bajo análisis se muestran en el Cuadro 2.3. La primera línea es la nacional, la cual se obtuvo de la estimación realizada para 1992 por Dauhajre, A. et al. (1994). No obstante, el presente estudio, para establecer las líneas de pobreza para las zonas urbana y rural, ajusta la línea nacional de 1992 por un coeficiente de ponderación de 0,877, el cual refleja la experiencia internacional que sugiere que el coeficiente de Engel para hogares urbanos es de 0,5 y de 0,57 para hogares rurales ⁶. Para calcular la línea de pobreza los dos años anteriores se ajustó la línea de 1992 por la evolución de precios que mantendría la paridad del poder adquisitivo. La segunda línea de pobreza mostrada en el Cuadro 2.3 es la de US\$ 60 dólares mensuales per cápita de 1985 publicada en Mejía, J. y Vos, R. (1997) ⁷, estimando una descomposición entre urbana y rural tal como se realizó para la línea nacional.

5. Para 1989, Psacharopoulos, G. et al. (1993) utiliza un coeficiente de expansión de 1,379. Ése sería el ajuste si la encuesta se hubiese realizado durante todo el año 1989 o si se hubiese observado una estabilidad de precios. Sin embargo, la encuesta se realizó en marzo y entre ese mes y diciembre la inflación acumulada ascendió a más de un 30%. Esto significa que el coeficiente de 1,379 sobrestima el ingreso promedio de los hogares y, por lo tanto, subestima la pobreza. Para obtener el coeficiente de expansión para 1989 utilizado en este artículo (1,0369) se estimó un nivel de PIB per cápita a precios de marzo de 1989, el cual se comparó con el dato de ingreso obtenido de la encuesta. Por otra parte, en Dauhajre, A. et al. (1994) no se ajusta el año 1992 debido a que se utiliza una definición de ingresos per cápita de las cuentas nacionales que no es el PIB per cápita.

6. En Dauhajre, A. et al. (1994) se estima la línea de pobreza rural tomando en cuenta el índice de precios calculado para esa zona por el Banco Central. Con base en esa información se tiene una diferencia entre la línea urbana y rural para 1992 de sólo 5,7%, mientras que para el año 1989 la línea de pobreza rural es superior a la urbana en un 3,1%, lo cual contrasta con la experiencia internacional, debido a que el IPC rural era superior al urbano. Por ese motivo, en el presente estudio se decidió seguir una regla fija en la cual se haría diferir la línea urbana y la rural en alrededor de un 14%. Esa diferencia en el cálculo de las líneas de pobreza explica las diferencias en la evolución de la pobreza en la zona rural de este estudio y el de Dauhajre, A. et al. (1994).

7. Mejía, J. A. y R. Vos. 1997. «Poverty in Latin America and the Caribbean. An inventory, 1980-95». Interamerican Development Bank.

Estimaciones de los perfiles de pobreza

Con las líneas de pobreza seleccionadas se realizó el cálculo de la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza. Los resultados, que se muestran en el Cuadro 2.4, permiten concluir que los indicadores de pobreza suben entre 1986 y 1989 y se reducen en 1992. Esto significa que la mejora del ingreso real de los hogares del primer decil⁸ no fue suficiente para hacer que dejaran de ser pobres, mientras que el deterioro de los ingresos de los hogares pertenecientes a los deciles próximos provocó que cayeran en la pobreza. De esta forma, puede afirmarse que entre 1986 y 1989 aparecieron nuevos pobres en la República Dominicana, alcanzando la incidencia de la pobreza, en ese último año, entre un 23,9% (calculada con la línea de pobreza nacional) y un 30,9% (calculada con la línea de pobreza de US\$ 60 de 1985). En contraste, en el período 1989-1992, la mejora de los ingresos reales de los hogares pertenecientes a los dos primeros deciles, explicó la reducción del número de pobres en el país, hasta situarse en un rango de 12,8% y 18,2% (dependiendo de la línea de pobreza utilizada).

Expuesta la tendencia de la pobreza según las diferentes líneas, en adelante se realizará el análisis de la pobreza utilizando la línea de US\$ 60 de 1985, con el objetivo de mantener la comparabilidad internacional. En los Cuadros 2.5 a 2.7 se muestran los perfiles de la pobreza para los años bajo análisis.

El Cuadro 2.7 revela que la pobreza es más grave en la zona rural que en la urbana. En 1992, mientras el 25,0% de los hogares rurales eran pobres, solamente el 11,9% lo era en la zona urbana. Así mismo, la brecha de la pobreza superaba en 4,3 puntos porcentuales a la de la zona urbana (3,9%), y la severidad de la pobreza rural alcanzaba un 4,0% (1,9 puntos porcentuales superior a la observada en la zona urbana). Esta evidencia es consistente con otras variables que reflejan las condiciones de vida del habitante del campo dominicano. En 1993, el 34,6% de las viviendas eran inhabitables; el 37% de las mismas registraba un promedio de 4 ó más personas por dormitorio; el 54% no disponía de electricidad; el 74% usaba carbón o leña para cocinar; el 25% no tenía letrinas ni inodoro, y el 93,3% quemaba la basura para desprenderse de ella⁹.

8. Véanse las distribuciones de ingresos presentadas en el Cuadro 2.1.

9. MUDE. 1996. *Mujer Rural en República Dominicana 1996*. Santo Domingo, p. 21. Citado en Alemán, J. y M. Díaz (1996), *Políticas y Programas Sociales. Menores en Dificultad, Generación de Empleo y Pobreza Crítica*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Santo Domingo. p.80.

Al discriminar la población en hogares con jefe masculino y femenino, se encuentra que en 1992 el porcentaje de hogares pobres presididos por mujeres era inferior al porcentaje de hogares pobres con jefatura masculina, lo cual contrasta con el dato observado en 1986. En efecto, mientras en 1986 el porcentaje de hogares pobres presididos por mujeres era de 26,7% y el de los hombres de 20,7%, en 1992 el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina era de 17,2% y el de los hombres de 18,4%. Esto sugiere que entre 1986 y 1992 las mujeres fueron más capaces que los hombres de conducir a sus familias fuera de la pobreza. Este resultado está relacionado con el aumento de la demanda de mano de obra femenina en las zonas francas industriales de exportación.

En relación a la contribución a la pobreza nacional, dado que el porcentaje de hogares presididos por mujeres era de sólo 21,7%, se tiene que en 1992 el 80% de la pobreza se explica por la situación prevaleciente en hogares presididos por hombres. No obstante, la brecha (P_1) y la severidad (P_2) de la pobreza arrojan valores superiores en los hogares con jefe femenino que en aquellos presididos por hombres, especialmente en 1992. Esto pone en evidencia que la profundidad de la pobreza en los hogares con jefe femenino es superior a la de los hombres, manifestándose en una participación en la explicación de la brecha y severidad de la pobreza de 25% y 31% respectivamente, lo cual sugiere que las condiciones de vida de los hogares pobres con jefatura femenina es más deprimente que las existentes en los hogares con jefe masculino.

La caracterización por la edad del jefe de hogar permite concluir que en 1992 el mayor porcentaje de pobres se sitúa entre los 35 y 40 años (23%), explicando un 16,5% de la pobreza nacional. Ese segmento de la población es también el que más aporta a la explicación de la brecha de la pobreza y su severidad. Es preciso notar que el porcentaje de hogares pobres con jefes de hogar mayores de 65 años es de un 20,7%, explicando un 14,6% de la pobreza nacional. Ello cobra una gran importancia en la República Dominicana, pues no existe un sistema de pensiones que asegure un flujo de recursos que permita a las personas en edad avanzada mantener su nivel de consumo.

Por otra parte, las personas con menor educación sufren de una mayor incidencia de la pobreza. En 1992, de cada 10 personas sin ningún nivel educacional, más de tres eran pobres, explicando el 35,7% del total de pobreza. No obstante, dado que aquellos con educación a nivel de primaria representan la mitad de la población, es ese grupo el que explica la mayor parte de la pobreza en la República Dominicana. Esa evidencia contrasta con la pobreza en aquellas familias con un jefe con estudios superiores, la cual

sólo se observa en el 2% de estos hogares. Esto corrobora, al igual que la evidencia de otros países, que existe una relación positiva y estrecha entre nivel de ingreso y la educación.

El tamaño del hogar también está relacionado con la situación de pobreza. A mayor número de miembros mayor es el porcentaje de pobres. Según la encuesta de 1992, el 34,7% de los hogares con más de 7 miembros se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Esa evidencia se contrapone a la observada en los hogares con dos o menos miembros, en los cuales solamente diez de cada 100 se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Dado que los hogares con 3 a 6 miembros tiene una mayor participación en el total de hogares (64%), se observa que el 47,2% del total de hogares pobres se explica por los hogares con un total de 3 a 6 miembros. No obstante, dada la magnitud de pobreza que afecta los hogares con más de siete miembros –y a pesar de sólo representar el 24,2% de los hogares– la contribución a la explicación de la pobreza es de un 46,3%.

El estudio de la pobreza por característica laboral del jefe de familia permite concluir que del total de hogares con un jefe obrero agropecuario, el 45,4% se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Ese grupo laboral es seguido por los desempleados –con una incidencia de un 30%– y por los productores agropecuarios (26,8%), el cual es el que más aporta al total de la incidencia (24,8%), brecha (27,2%) y severidad (25,7%) de la pobreza. Esa evidencia es compatible con la incidencia de la pobreza en los hogares rurales. Nótese que los desempleados solamente explican el 1,4% del total de la pobreza, pues su participación en la población es baja. El menor porcentaje de pobreza se encuentra en los grupos de trabajadores por cuenta propia (8,6%) –que representan el 26,7% de la población– y empleados privados (11,5%).

La mujer pobre

La mujer representa alrededor de la mitad de la población dominicana. No obstante, sus condiciones sociales y económicas no guardan relación alguna con su participación en la población. La mujer, como ente con capacidad productiva, es subutilizada, discriminada en el mercado laboral y marginada de los medios de formación profesional.

La mujer dominicana ha representado en los años noventa alrededor de un tercio del total de la población económicamente activa. El nivel de desempleo es muy superior al de los hombres. En 1996, por cada 100 mujeres en edad de trabajar había casi 30 desempleadas, mientras que sólo había 10 hombres desempleados. Se estima que una cuarta parte de las mujeres empleadas trabaja en servicio doméstico, cuya remuneración es inferior al

salario mínimo ¹⁰. En el resto de las actividades, el salario de la mujer muestra una fuerte discriminación. El 54,8% de las mujeres ocupadas recibe salarios por debajo del mínimo, lo cual contrasta con el 26,3% de los hombres en la misma situación. El bajo ingreso de la mujer se tiende a perpetuar con la tendencia a recibir capacitación para oficios de remuneración baja y con escasa expectativa de promoción ¹¹.

A pesar de lo anterior, la mujer dominicana ha mejorado su nivel de educación formal, al pasar el porcentaje de mujeres jefes de hogar sin ningún nivel educativo de un 33,3% en 1986 a un 22,7% en 1992. Así mismo, el porcentaje de mujeres con educación hasta nivel primario se redujo de un 46,5% a un 43,4% en el mismo período. Ese comportamiento se reflejó en el incremento del porcentaje de mujeres con educación a nivel intermedio, secundario y superior.

En el período bajo estudio hubo un incremento del tamaño promedio de los hogares bajo jefatura femenina. El porcentaje de hogares presididos por mujeres con más de siete miembros se incrementó de 17,3% en 1986 a un 19,9% en 1992. Ese comportamiento contrasta con el registrado por el tamaño de los hogares presididos por hombres, el cual –aun cuando es mayor que el de las mujeres– descendió entre 1986 y 1992.

En el sector urbano ha habido un incremento significativo de los hogares con jefatura femenina desde la década de los ochenta. En efecto, la participación pasó de un 19,5% en 1981 a un 29,5% a inicios de los noventa, llegando el número de hogares urbanos con jefatura femenina a representar el 65,6% del total de hogares con jefes mujeres. El nivel educativo de la mujer urbana muestra una tendencia ascendente, pues mientras en 1970 una de cada tres mujeres había cursado menos de cinco años de estudios formales y sólo una de cinco tenía educación media o superior, a inicios de los noventa sólo el 7,6% tenía menos de cinco años de escolaridad y un 66,8% tenía educación media o superior ¹². No obstante, la diferencia de años de educación entre los jefes de hogar masculinos y femeninos sigue siendo importante. Además, los centros de capacitación femenina se limitan a impartir cursos de corte y confección, belleza, floristería, bordado y cocina. Esto ha llevado a que tradicionalmente las mujeres urbanas se dediquen

10. No obstante, si se toman en cuenta los bienes y servicios que reciben las mujeres que se dedican a los servicios doméstico -comida, vivienda, transporte, entre otros- es muy probable que el salario total sea superior al mínimo.

11. Véase INSTRAW. 1993. «La Mujer». Seminario Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza en la República Dominicana. Santo Domingo: PNUD.

12. Véase Quiterio, G. 1995. Perfil de las Mujeres Jóvenes Dominicanas. Santo Domingo: CIPAF.

profesionalmente a labores femeninas y que su fuerza de trabajo no sea competitiva en el mercado laboral ¹³.

Las oportunidades de trabajo para la mujer en la zona rural son muy limitadas. De acuerdo a la encuesta de 1992, el número de mujeres jefes de hogar que tiene como actividad la producción agropecuaria o que es empleada como obrero agropecuario es muy bajo en relación al total de la población. Así mismo, una de cada dos mujeres entre 25 y 29 años no tiene trabajo, mientras que la tasa de desempleo masculina es de sólo un 8,5%. El desempleo se agrava en edades más jóvenes, alcanzando a 7 de cada diez mujeres en edad entre 15 y 19 años. Además, el tipo de empleo de las mujeres es de baja productividad (principalmente servicios domésticos). La reducida posibilidad de acceder a un puesto de trabajo en la zona rural está estrechamente relacionada con el bajo nivel educativo. En efecto, el 70% de las mujeres rurales mayores de treinta años tiene menos de cuatro años de educación escolar. La mujer rural sólo representa el 15% de la matrícula nacional en secundaria y las tasas de deserción y repetición son muy elevadas. Esta falta de educación tiende a profundizar y perpetuar las condiciones de pobreza de la mujer rural.

Descomposición de los cambios en los perfiles de la pobreza

Los Cuadros 2.8 a 2.10 muestran las fuentes que explican las variaciones de la pobreza y del comportamiento mostrado por la brecha y la severidad de la pobreza, para varias características de los hogares.

La incidencia de la pobreza se incrementó en 8,9 puntos porcentuales entre 1986 y 1989. Tal como se muestra en el Cuadro 2.8, la mayor parte del aumento de la incidencia y la brecha de la pobreza se explica por el deterioro de las condiciones de vida de los hogares urbanos. Es necesario resaltar que el empeoramiento de la pobreza en los hogares de más de siete miembros explica un 74,2% de la variación de la incidencia de la pobreza nacional.

Los indicadores de pobreza mejoran sustancialmente entre 1989 y 1992. La incidencia de la pobreza se reduce en 12,7 puntos porcentuales, lo cual se explica por la mejora de las condiciones de vida de los hogares urbanos, principalmente los presididos por las mujeres y con más de 3 miembros por hogar (véase el Cuadro 2.9) ¹⁴. La reducción de la pobreza en el período 1989-1992 permitió revertir la tendencia al deterioro observada entre 1986 y 1989. De hecho, al analizar el comportamiento de los indicadores de pobreza entre

13. Véase Rodríguez, N. 1992. Sexismo y Discriminación en la Educación Técnica en la República Dominicana. Santo Domingo: CIPAF.

14. En ese período el ingreso medio real de los hogares con jefe femenina situados en el segundo y el tercer decil se elevó en más de un 30%.

1986 y 1992 (Cuadro 2.10) se tiene que la incidencia de la pobreza se redujo en 3,8, la brecha en 3, y la severidad en 2,3 puntos porcentuales. La pobreza disminuyó tanto en la zona urbana como en la rural.

Es importante resaltar que a pesar de que la mayoría de los hogares son presididos por hombres (78,3%), la mayor explicación del descenso de la pobreza observado entre 1986 y 1992 proviene de la mejora de las condiciones de vida de los hogares con jefatura femenina. El 57,9% del descenso de P_0 es explicado por la reducción del número de hogares pobres presididos por mujeres. No obstante, la reducción de los índices de brecha y severidad de la pobreza se explica principalmente por la mejora de las condiciones de vida de los hogares presididos por hombres (66,7% y 73,9%, respectivamente).

Es interesante notar que entre 1986 y 1992 la pobreza disminuyó en todos los niveles educativos excepto en aquellos hogares presididos por un jefe de hogar sin ningún nivel educativo. En este caso resalta el hecho de que una parte importante de la reducción de la incidencia de la pobreza se explica por la disminución de la población jefe de hogar con nivel educativo inferior al nivel intermedio.

En relación al tamaño del hogar, se tiene que la mejora de las condiciones de vida de las familias con seis o menos miembros fue lo que explicó la mayor parte de la reducción de la pobreza. A ese dato se contraponen el observado en las familias con más de seis miembros, que representan el 24% de los hogares, las cuales significaron un aumento del número de pobres. Esto revela que la mejora experimentada en esas familias durante el período 1989-1992 no pudo compensar el fuerte deterioro ocurrido durante el período precedente. No obstante, los índices que representan la brecha y la severidad de la pobreza mostraron mejoría, incluso para aquellas familias con siete o más miembros. Esto sugiere que a pesar de que el número de hogares pobres aumentó, las familias pobres de gran tamaño fueron capaces de evitar que su nivel de vida se deteriorase aún más.

Por último, la disminución de la pobreza entre 1986 y 1992 ocurrió principalmente en las actividades relacionadas con oficios domésticos y trabajos por cuenta propia. Esto es consistente con el crecimiento de los sectores de servicios y manufactura –especialmente zonas francas–, así como con el aumento del número de micro y pequeñas empresas.

Cambios en la pobreza: efecto crecimiento y efecto distribución

En esta sección se identifican los componentes crecimiento y distribución de la variación de la pobreza ¹⁵ (Cuadros 2.11 a 2.13). En el primer subperíodo,

15. Véase la metodología en Datt, G. y M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures". *Journal of Development Economics*, Vol. 38, pp. 275-295.

1986-1989, la reducción del ingreso medio real explica el aumento de la incidencia de la pobreza. El mayor deterioro del ingreso medio real ocurrió en las zonas rurales, lo cual es compatible con la caída del PIB agropecuario. A su vez, el 51,9% del aumento de la pobreza en los hogares con jefatura femenina se explica por la contracción del ingreso promedio real. En términos de la edad del jefe de hogar, aquéllos con edades comprendidas entre 35 y 40 años fueron los más afectados negativamente por el deterioro del ingreso y de la distribución de la renta. Por último, la distribución de la renta se hizo más perjudicial para los hogares con más de siete miembros, pues el componente distributivo explica un 61,7% del aumento de la incidencia de la pobreza, un 41,5% del aumento de la brecha y un 26,1% de la variación de la severidad.

En el segundo subperíodo, 1989-1992, tanto el componente de crecimiento como el de distribución explican la disminución de los indicadores de pobreza. Ese comportamiento del ingreso medio y su distribución pudo revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población ocurrido durante 1986-1989, especialmente en los hogares urbanos y en los que tenían jefatura femenina.

Por último, al analizar el período 1986-1992, se observa que la reducción de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza se explica principalmente por el componente distributivo. Esto revela que la mejora del ingreso real de los hogares pertenecientes a los primeros deciles fue superior al promedio. Por zonas geográficas, la mejora de la distribución de la renta explica el 88,9% de la disminución de la pobreza urbana y el 73,3% de la contracción de la pobreza rural. En cuanto al sexo del jefe de hogar, los hogares pobres con jefatura femenina mejoraron considerablemente su participación en la distribución de los ingresos, lo cual permitió que una parte importante de ellos superara la línea de pobreza. A su vez, los hogares con jefe de familia sin educación no pudieron reducir la incidencia de la pobreza, debido a que su nivel de ingreso se redujo en relación al promedio. Así mismo, aquellos hogares con más de siete miembros arrojaron un deterioro de la incidencia de la pobreza debido a la reducción de su participación en el total de ingresos. Por último, es preciso resaltar que sólo los hogares presididos por personas que trabajan por cuenta propia o que realizan oficios domésticos (mujeres principalmente) fueron los que lograron reducir la incidencia de la pobreza, al mejorar su ingreso muy por encima del ingreso promedio.

EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA RECIENTE

Modelos de política económica

El desempeño macroeconómico y social en las dos últimas décadas ha estado profundamente influido por la política económica ejecutada. Entre

1980 y 1996 se han sucedido en diversas ocasiones períodos de expansión-estabilización-expansión, afectando las condiciones de vida de la población. En ese sentido, los períodos de expansión económica, provocados por un aumento del gasto público, acarrear inicialmente una mejora de los indicadores sociales –reflejando una disminución de la pobreza–, pero antes de iniciar el proceso de estabilización, la aceleración de la tasa de inflación deteriora el ingreso real y, por lo tanto, provoca un empeoramiento del nivel de vida de los hogares. El período de estabilización se caracteriza por la reducción del gasto público (o aumento de los ingresos tributarios) y la aplicación de medidas económicas restrictivas, traduciéndose esto en una reducción del ritmo de expansión económica y de la demanda de mano de obra. Posteriormente, se inicia un nuevo período de expansión que tiende a estar influido por el ciclo político marcado por el año electoral o por la concepción de desarrollo del partido gobernante.

Entre 1983 y 1986 se firmaron y ejecutaron varios acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, encaminados al logro de la estabilidad macroeconómica. A pesar del acuerdo firmado en 1983, la política económica no fue coherente con el objetivo de estabilidad de precios y la estabilidad del tipo de cambio. A partir de 1985, se inició un nuevo intento de estabilización económica, para el cual se ejecutó una política fiscal que incrementó el ahorro público, una política monetaria restrictiva y una política cambiaria que devaluó el tipo de cambio oficial. Los efectos inmediatos se reflejaron en 1985 en la contracción del PIB real per cápita (-4,3%) y el aumento de la tasa de desempleo a 27%. No obstante, los beneficios de la estabilización comenzaron a percibirse en 1986, recuperándose la tasa de crecimiento del PIB real (3,5%), reduciéndose la tasa de inflación (4,4%) y aumentando la demanda de mano de obra.

A partir de agosto de 1986, el nuevo gobierno dominicano decidió reactivar la economía mediante un dinámico programa de inversiones públicas, aumentando la inversión bruta interna de 19,1% del PIB a 27,8% en 1987. Las autoridades llevaron a cabo una política fiscal conducente al aumento del ahorro corriente con el objetivo de financiar el programa de inversiones públicas. El ahorro público, que había alcanzado un 2,1% del PIB en 1986, se elevó a 6,1% en 1987. No obstante, la magnitud de las inversiones públicas era tan grande que se generó un déficit fiscal equivalente al 3,6% del PIB en 1987. Dicho déficit fue financiado con recursos del Banco Central y del Banco de Reservas ¹⁶ y con endeudamiento externo. La consecuencia de

16. Este es el banco comercial propiedad del Estado.

esa política fue el aumento de la tasa de inflación y una marcada depreciación del tipo de cambio. La tasa de inflación promedio anual se elevó a un 22,7% en 1987 y continuó acelerándose hasta alcanzar un máximo en 1990 (79,9%). A su vez, la tasa de inflación acumulada de los alimentos, entre 1986 y 1989 (marzo), ascendió a un 143,2%, lo cual deterioró el poder adquisitivo de los hogares.

La distorsión de los precios relativos provocada por la aceleración de la tasa de inflación hizo que la tasa de crecimiento económico, que se había acelerado entre 1986 y 1988 (alcanzó un 10,1% en 1987), descendiera hasta hacerse negativa en 1990. De hecho, la economía dominicana colapsó en ese año, al combinarse una contracción de un 5,5% del PIB real, una tasa de inflación de un 80%, un aumento de la tasa de desempleo a un 23% y un descenso del salario mínimo real de un 11,1%. Ese comportamiento macroeconómico y del mercado laboral se reflejó en el aumento de la incidencia de la pobreza y en el deterioro de las condiciones de vida de la población.

En septiembre de 1990 se inició un nuevo programa económico que dio origen al segundo período de estabilización, durante el cual se ejecutó un paquete de reformas estructurales. La política de estabilización se centró en la reducción del déficit fiscal, en la restricción monetaria y en la eliminación de los subsidios y controles de precios públicos¹⁷. Los efectos fueron notables: la tasa de inflación cayó a un 7,9%, la tasa de cambio se estabilizó en 12,50 pesos por dólar, y el PIB real inició una recuperación que se tradujo en una tasa de crecimiento de un 8% en 1992.

El éxito del programa en la reducción y control de la inflación permitió que los aumentos en los salarios nominales que se verificaron en el período 1991-1992 se tradujeran en ganancias considerables en el salario real. La recuperación del crecimiento económico se evidenció también en un aumento del ingreso real per cápita y en la disminución de la tasa de desempleo a un 20,3%. Los resultados anteriores están relacionados con la reducción de los indicadores de la pobreza observada en la encuesta de 1992.

La disciplina económica se mantuvo durante 1993, motivada en parte por la firma del nuevo acuerdo stand-by con el FMI. Las finanzas del sector público se mantuvieron prácticamente en equilibrio, terminando con un ligero déficit de 0,3% del PIB en 1993. Ese año la inflación cayó a un 2,8%. Las tasas de interés se redujeron más lentamente que la inflación, lo que generó niveles muy elevados de tasas reales de interés, una importante

17. Los precios de los combustibles más que se duplicaron en el período agosto-diciembre de 1990.

entrada de capitales y la apreciación del tipo de cambio real. En este contexto, el cociente de precios de transables a no transables, el cual había aumentando a mediados de los ochenta, comenzó a disminuir.

La prudencia fiscal que se había mantenido en 1991 y 1992, comenzó a relajarse en el segundo semestre de 1993 y se agravaría en 1994, debido a la proximidad de las elecciones presidenciales. Las operaciones del sector público consolidado terminaron en 1994 con un déficit de 3,0% del PIB. De un financiamiento doméstico del déficit equivalente a -0,1% del PIB en 1993¹⁸ se pasó a un financiamiento equivalente a 3,2% del PIB. Ese notable deterioro de la situación financiera del sector público, como era de esperar, repercutió sobre la demanda agregada y el sector externo. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se elevó a un 4,6% del PIB. A pesar de la venta de una parte considerable de las reservas de divisas del Banco Central, el peso dominicano en el mercado libre evidenció una depreciación de 7%. No obstante, el tipo de cambio real continuó su tendencia a la sobrevaluación. La tasa de inflación, que había caído a 2,8% en 1993, subió a 14,3% en 1994. El aumento de la demanda agregada, provocado en parte por una política de gasto público excesivo frente al nivel de los ingresos fiscales, así como la recuperación del sector minero, produjeron un crecimiento del PIB de un 4,3% en 1994 y una disminución de la tasa de desempleo, la cual se situó en un 16%, mientras que el salario real se mantuvo relativamente constante.

En septiembre de 1994 se puso en marcha el tercer programa de estabilización económica. Las medidas adoptadas perseguían reducir, en el muy corto plazo, el nivel de la demanda agregada de la economía a fin de mitigar las presiones inflacionarias y crear las bases para el fortalecimiento de la posición externa del país. Las medidas de restricción monetaria y fiscal promovieron la reducción de la tasa de inflación a un 9,2% en 1995. El tipo de cambio nominal del mercado libre se mantuvo relativamente estable durante todo el año 1995, exhibiendo una brecha con relación al tipo de cambio oficial que fluctuó entre un 3% y un 5%. El crecimiento del PIB ascendió a un 4,7%, superior al nivel registrado en 1994, y la tasa de desempleo se redujo a un 15,8%, el nivel más bajo de las dos últimas décadas, elevándose el salario mínimo real en un 9,9%. En 1996, el crecimiento económico continuó acelerándose, alcanzando la tasa de expansión promedio de las actividades económicas un 7,3%.

18. Ese año el déficit se financió con recursos externos (atrasos y renegociación de intereses).

CAMBIOS ESTRUCTURALES

La economía dominicana ha experimentado cambios estructurales en las dos últimas décadas, reflejando una modificación en el modelo de crecimiento económico y en la composición del PIB. Los sectores que tradicionalmente mostraron mayor dinamismo económico –los exportadores tradicionales y las empresas sustitutivas de importaciones– han sido reemplazados por otros muy abiertos a la competencia internacional y que se favorecieron del reajuste del tipo de cambio real realizado a partir de 1985.

Las actividades de zonas francas industriales y turismo se han convertido en las principales generadores de divisas y de expansión del producto interno bruto, así como en importantes generadores de empleo. En este sentido, las empresas de zonas francas que en 1980 empleaban a 18.339 personas emplean actualmente a más de 170.000 –de las cuales alrededor de un 60% es femenino–, y han representado alrededor del 3,6% del PIB en los últimos años. Por su parte, el turismo, que aumentó su demanda de empleos directos de 7.012 personas a más de 45.000 entre 1980 y 1996, tiene una participación del 6,6% del PIB y ha mostrado una tasa de crecimiento superior al 15% en los últimos seis años.

Escenarios para el futuro económico

La administración instalada en agosto de 1996 ha realizado cambios sustanciales en la política económica, específicamente en la composición del gasto público, pero mantiene como meta fortalecer la estabilidad macroeconómica. El objetivo de las nuevas autoridades es la lucha contra la pobreza y mejorar la distribución de la renta. En ese contexto, se ha comenzado a ejecutar una política de reorientación del gasto público, otorgando prioridad al gasto social, fundamentalmente en educación y salud. En comparación con el gasto social que se ejecutaba anteriormente –en el cual tenía primacía el gasto en vivienda, que, a su vez, era aprovechado principalmente por los hogares de mayores ingresos, esta medida tendrá un mayor impacto a favor de los pobres.

Por otra parte, el entorno internacional provocará una modificación de las fuentes de ingresos del gobierno. La necesidad de participar en los esquemas de integración regional hará impostergable la reducción de los aranceles. La apertura comercial sugiere que los sectores económicos que empujarán el crecimiento de la economía serán aquellos que puedan adaptarse a la competencia internacional de una forma eficiente. Si el tipo de cambio real no continúa su tendencia a la apreciación ¹⁹, los sectores turismo

19. Se espera que la apertura comercial deprecie el tipo de cambio real de equilibrio, por lo tanto, si no ocurren entradas masivas de capitales, el tipo de cambio real se depreciaría.

y zonas francas continuarán mostrando una tasa de crecimiento elevada. Así mismo, el sector de telecomunicaciones deberá crecer de forma importante. Entre los sectores que se recuperarán en los próximos años se encuentran el sector eléctrico y agropecuario. Tomando en consideración esos elementos, se realizaron estimaciones del crecimiento sectorial, que arrojaron que la tasa de crecimiento del PIB real en los próximos cinco años será de 4,5% para el sector agropecuario, 4,7% para la industria, y 6,4% para el sector servicios, arrojando la tasa de crecimiento del PIB total un 5,7% .

POLÍTICAS SOCIALES Y AMBIENTE SOCIAL

Políticas sociales

La República Dominicana nunca ha tenido una política social definida y explícita. Institucionalmente, no existe un organismo capaz de hacer un seguimiento de las condiciones sociales de una forma sistemática y que coordine los esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los dominicanos.

En el país no existe un mapa de pobreza que permita la focalización del gasto social, por lo que el mismo tradicionalmente ha sido regresivo. En 1980 los subsidios de vivienda, alcantarillado, agua potable y educación beneficiaban principalmente a los miembros de los quintiles más elevados; solamente el subsidio de salud pública beneficiaba en forma importante al quintil de población de menores ingresos²⁰. En 1989, el subsidio de educación recayó principalmente sobre los grupos de menores ingresos, pero el de seguridad social (componente de pensiones) siguió mostrando un carácter regresivo, así como también lo hizo el gasto en vivienda. En ese aspecto, el 20% de las personas con mayores ingresos recibió en 1989 el 44,7% de los gastos públicos destinados a vivienda, mientras que el 20% de las personas con menores ingresos apenas recibió el 8,4%²¹.

a) Evolución del gasto público social. 1980-1995

La República Dominicana ha tenido tradicionalmente un gasto público del Gobierno Central inferior al 15% del PIB. Esto se explica por la incapacidad del sistema tributario de generar los recursos necesarios para lograr incrementar ese gasto. La disponibilidad de recursos ha sido una restricción importante del gasto social, el cual, como porcentaje del PIB, representó un promedio de 5,4% en la década de los ochenta, mientras que

20. Véanse los Cuadros VI-IA y VI-IB en BID (1992), Informe Socioeconómico, pp. 116-117.

21. Consúltese Santana, I. y M. Rathe (1993), "The Distributive Impact of Fiscal Policy in the Dominican Republic". En Hausmann, R. y R. Rigobón, eds. 1993. Government Spending and Income Distribution in Latin America. Washington, D.C.: IDB-IESA.

como porcentaje del gasto total del Gobierno Central representó en promedio un 37%. Ese nivel de gasto social es considerablemente inferior al observado en otros países de América Latina ²².

El gasto público social tiene como propósito financiar los servicios públicos de salud, educación, saneamiento, vivienda, trabajo, asistencia social, deportes y servicios municipales y a la comunidad. El componente más elevado fue el de educación (12,9% del gasto total y 1,9% del PIB en promedio), pero perdió importancia hacia finales de la década, al pasar de un máximo de 2,2% del PIB en 1980 a un mínimo de 1,2% en 1990. El gasto en salud se mantuvo relativamente estable en los años ochenta, oscilando entre un 6,3% (1987) del gasto total y un 8,2% (1982); en términos del PIB, mantuvo su participación alrededor de un 1% en toda la década.

En contraste, el gasto en vivienda –el cual es regresivo– pasó de un promedio de 1% del gasto total (en el período 1980-1986) a un 9,6% en 1987-1989 y en términos del PIB se elevó de un 0,07% en 1984 a un 1,7% en 1989. A su vez, el gasto en alcantarillado pasó de un 0,87% del total en 1982, a un 5,17% en 1989.

La recomposición del gasto público en los ochenta también se manifestó en el descenso del gasto corriente en favor del aumento del gasto de capital. En el período 1976-1986 el gasto corriente en los sectores sociales alcanzó un 86% en promedio, mientras que en 1987 y 1988, esos gastos apenas representaron un 56% del total. Esa recomposición del tipo del gasto revela la tendencia a crear obras de infraestructura sin asignar recursos para su correcto funcionamiento. Se observan casos de construcción de escuelas o clínicas rurales, pero sin la asignación correspondiente de recursos suficientes para emplear a los maestros o médicos, o para adquirir medicinas y otros productos hospitalarios.

A partir de 1990 se modificó la política de gasto público con el objetivo de hacer frente a las presiones inflacionistas. Después de ejecutar en 1991 una política fiscal y monetaria restrictiva, que redujo el gasto total como porcentaje del PIB a un 10,6% y el gasto social a un 3,9%, se inició una etapa de mayor apoyo a los sectores de educación y salud. El gasto en educación se elevó notablemente al pasar de un 1% del PIB en 1991 a un máximo de 1,9% en 1994, lo cual es el reflejo de la ejecución del Plan Decenal de Educación, que cuenta con la cooperación externa del PNUD, Banco Mundial y el BID, entre otros. El gasto en salud también se recuperó del nivel mínimo alcanzado en 1991 (0,8% del PIB) a un 1,4% como promedio anual en 1993-1994.

22. CEPAL. 1994. *El Gasto Social en América Latina: Un Examen Cuantitativo y Cualitativo*. Santiago de Chile: CEPAL.

b) Servicios sociales

En la República Dominicana no existe un conjunto de servicios sociales que funcione como una red social de protección a la población de menores ingresos. La oferta de los servicios sociales es muy deficiente en todo el país, especialmente en la zona rural, en la zona fronteriza y en las zonas periurbanas marginadas.

A finales de los ochenta, el cubrimiento del nivel primario de educación era cercano al 90% (incluyendo a niños dentro y fuera del grupo de edad indicado, 7-14 años). Al nivel secundario el cubrimiento era del 43% del grupo de edad de 15-18 años; sin embargo, el 86% de la matrícula de secundaria pública se hallaba en la zona urbana, lo cual revela que la educación secundaria es un fenómeno preponderantemente urbano.

La calidad de la educación pública es muy deficiente. La tendencia hacia finales de los ochenta registraba un aumento de maestros de primaria, pero con un salario real en descenso, mientras que el número de aulas destinadas a secundaria crecía y el número de maestros para ese nivel educativo descendía. Es obvio que esa tendencia se manifiesta en el deterioro de la calidad educativa en el país. Esto se agrava por el aumento de maestros sin título, especialmente los que imparten docencia en la zona fronteriza con Haití. El bajo nivel de la calidad de la educación provoca que los estudiantes terminen la escuela con graves deficiencias que se traducen en una baja productividad de la fuerza laboral y, por lo tanto, de los ingresos que percibe el trabajador.

En cuanto a los servicios de salud, la cobertura promedio nacional para el sector salud pública es alta, pero con una calidad muy deficiente, debido a la escasez de materiales médicos y a los reducidos presupuestos asignados a los centros hospitalarios. A pesar de que el sector privado cuenta con recursos elevados para ofrecer servicios de calidad, el 76% de la población en 1990 sólo tenía acceso al sistema público ofrecido por la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). Por su parte, el sistema de seguridad social apenas alcanza al 12% de la población económicamente activa (7% de la población total). Ante la falta de calidad de los servicios de salud del SESPAS y a la elevada exclusión del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), han crecido los servicios privados a través de las iguales médicas, los seguros comerciales de salud y los seguros médicos auto-administrados. Los servicios privados de salud se concentran principalmente en las ciudades (el 75% de la oferta privada de camas se concentra en el Distrito Nacional y en tres provincias del país), dejando a la población de las zonas rurales (y algunas zonas de la periferia urbana marginal) que satisfaga sus necesidades de servicios de salud en los

hospitales de la SESPAS. Esto ha hecho que el impacto distributivo del aumento del gasto en salud sea elevado. Igualmente, ello implica que una contracción del gasto en salud deteriora considerablemente las condiciones de vida de los más pobres.

La escasa cobertura de los servicios sociales, así como su reducida eficiencia, se explica por la no recuperación de los costos, la reducción tendencial de los gastos públicos en sectores de mayor cobertura, y por el deterioro de los salarios reales de los suplidores de los servicios (i.e., baja prioridad en la operatividad de los servicios), especialmente los de médicos y maestros.

c) Fallas de las políticas sociales

En las últimas tres décadas, las políticas sociales se han concentrado en el desarrollo de infraestructura. Además de la construcción de viviendas, alcantarillados y acueductos, se ha privilegiado la construcción de escuelas y de centros de salud, descuidando la disponibilidad de suministros y del capital humano imprescindible para que haya un servicio social eficiente.

Otro elemento que explica la deficiencia de la política social es su enfoque sectorial sobre el de grupos humanos. Se sostiene que ese enfoque carece de una visión adecuada de la problemática global de los grupos vulnerables²³. Esto se agrava debido a la centralización en la formulación y ejecución del presupuesto del Gobierno Central, lo cual reduce la capacidad de los organismos de ejecutar eficientemente los programas sociales. En este sentido, a pesar de que las distintas instituciones envían a la Oficina Nacional de Presupuesto sus necesidades financieras, la ONAPRES asigna arbitrariamente los recursos a ser obtenidos por el Gobierno Central en el próximo año. La política de asignación del gasto público no sigue elementos de análisis de costo-beneficio. Tampoco existe un banco de proyectos que indique cuáles son las prioridades nacionales y se carece de un sistema adecuado de monitoreo y evaluación del gasto público. Lo anterior reduce la tasa de retorno del gasto público, así como su impacto sobre la pobreza y la distribución de la renta.

Indicadores sociales

La República Dominicana ha experimentado en las últimas décadas una mejora de sus principales indicadores sociales, aun cuando todavía existen graves deficiencias. La esperanza de vida al nacer se elevó en el período 1975-80 de 60,3 y 63,3 años para hombres y mujeres respectivamente, a 63,9 y 68,1 años en los noventa. La mortalidad infantil pasó de 94 por mil nacidos vivos en el período 1970-74 a 67,7 en 1986, para continuar descendiendo

23. Alemán, J. y M. Díaz (1996), o.c., p. 124.

hasta alcanzar la cifra de 41 en los noventa. Así mismo, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años es de 48 por mil. La prevalencia de desnutrición crónica o déficit de talla con relación a la edad es de cerca del 12,8%, tanto en preescolares como escolares de primer grado. Para el grupo de 3 a 36 meses, la desnutrición de peso para la edad es del 12,5% y la de estatura del 20,8%. El consumo de calorías diarias por personas se estima en 2,359 (un 87% del promedio latinoamericano), mientras que el consumo de proteínas diarias por persona se evalúa en 48 gramos (un 70,6% del promedio latinoamericano).

En cuanto a la educación, la tasa de analfabetismo de la población adulta masculina es de un 19,2%, mientras que la población femenina analfabeta es de un 19,3%. La población estudiantil muestra una elevada tasa de deserción y de repitencia. Sólo el 22% de los estudiantes que ingresa al primer grado culmina sus estudios primarios, en período de trece años, y sólo el 6% sin repitencia²⁴. La población pobre o indigente asiste con extrema dificultad a la escuela secundaria. En general, el 40% de los estudiantes de secundaria termina sus estudios, y sólo un 27% lo hace sin repetición.

Los indicadores de educación muestran una mayor deficiencia en el sector rural que en las zonas urbanas. A comienzos de la década de los ochenta, el analfabetismo en la zona rural alcanzaba un 37%, mientras que en las áreas urbanas era de un 16%. Así mismo, la asistencia a los centros educativos para la población entre 5 y 29 años registraba un 62%, mientras que ese porcentaje apenas era de un 46% para la zona rural. Del total de los estudiantes de secundaria sólo el 13,8% provenía de zonas rurales, lo cual, nuevamente, revela que la educación secundaria es un fenómeno urbano. Por último, en la zona rural la tasa de deserción escolar es muy superior a la de la zona urbana. Todo esto se traduce en una menor rentabilidad de la mano de obra rural, lo cual es compatible con el elevado porcentaje de pobreza existente en la zona rural y específicamente en las actividades relacionadas con el sector agropecuario.

EFFECTOS DE LOS CAMBIOS ECONÓMICOS Y SOCIALES SOBRE LOS POBRES

Salario mínimo, ingreso y pobreza

La evidencia existente del comportamiento del PIB real y de la pobreza revela que a pesar del crecimiento económico acumulado entre 1986 y

24. Véase Guadamuz, L. 1993. «El Sector Educación». Preparado para el Seminario Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza en la República Dominicana. Santo Domingo: PNUD.

1989 (17,4%) el número de pobres aumentó en la República Dominicana. Esto sugiere que la política económica empujó el crecimiento económico, la demanda de mano de obra, el uso de la capacidad productiva y que, al mismo tiempo que aceleró la tasa de inflación, redujo el ingreso promedio real de los hogares. En cambio, el crecimiento económico acumulado observado entre 1989 y 1992 (3,1%), producto de la política de estabilización y de reformas estructurales ejecutadas a partir de septiembre de 1990, logró incrementar el ingreso promedio de los hogares más pobres. Ese resultado revela que el tipo de política económica ejecutada a partir de 1990 fue más beneficiosa para los pobres que la ejecutada entre 1986 y 1989 ²⁵.

Entre la encuesta de 1986 y la de 1989, el salario mínimo real ²⁶ se redujo en un 17,8%, lo cual está relacionado con el descenso de 22,5% en el ingreso medio de los hogares observado en esos años. Así mismo, el salario mínimo real ascendió en 8,5% entre 1989 y 1992, lo cual se relaciona con el comportamiento ascendente del ingreso promedio real en ese período. Para determinar el impacto de la variación del ingreso real sobre la pobreza se calculó la elasticidad ingreso de la pobreza, la cual arrojó un valor absoluto de 1,7.

Relaciones interinstitucionales

En el Cuadro 5.1 se presenta una matriz de contabilidad social para la República Dominicana. El año base es 1991 y se distinguen tres actividades económicas, siete factores de producción (seis laborales y el capital), seis tipos de hogares (ingresos altos, medios y bajos ²⁷; urbanos y rurales), dos instituciones (empresas, gobierno) y el resto del mundo.

La matriz de contabilidad social permite determinar la forma en que la remuneración de los factores de producción se distribuye a las familias. Del total de los ingresos de los hogares más pobres de las zonas urbanas el 62,9% proviene de la remuneración factorial (28,0% de los salarios y 34,9% del capital). De ese porcentaje de salarios, la remuneración de los miembros del hogar empleados en el comercio es de 9,9 puntos, y de los que son obreros y operarios, de 9,5 puntos. Esto significa que aquellas actividades que demanden y remuneren principalmente a los empleados del comercio, así como a los obreros y operarios, serán las que más beneficiarán a los hogares urbanos de ingresos bajos. En este sentido, la expansión de la actividad

25. A una conclusión similar se llega en Dauhajre, A. et al. (1994) y en Banco Mundial (1995). «The Dominican Republic Growth with Equity: An Agenda for Reform». Report No. 13619-DO.

26. Obtenido al deflactar el salario mínimo nominal entre el IPC de alimentos.

27. Ingresos altos (20% más rico); ingresos medios (40% medio); ingresos bajos (40% más bajo).

industrial –específicamente zonas francas– y de servicios –específicamente, comercio y construcción– promovería la reducción de la incidencia de la pobreza en los hogares urbanos de menos ingresos.

A su vez, los hogares rurales de ingresos bajos, perciben el 36,1% del capital y el 29,0% de la remuneración de la mano de obra. En este caso, la remuneración del empleado de la agricultura y de la ganadería, así como el empleado del comercio, son las dos fuentes principales de ingresos de los hogares rurales de menores ingresos (10,1 y 9,4 puntos porcentuales, respectivamente). Esto revela que para reducir la pobreza rural sería indispensable promover la expansión de las actividades agropecuarias y de servicios.

Por último, es conveniente destacar la gran importancia que tienen las remesas para los hogares de ingresos bajos, tanto en la zona urbana (11,3% del total de los ingresos percibidos por ellos) como en la rural (17,6%). Esto significa que cualquier modificación en la política migratoria de los Estados Unidos tendría efectos directos sobre los indicadores de pobreza en la República Dominicana.

ESCENARIOS ECONÓMICOS

En esta sección se utilizó un modelo de equilibrio general computable para simular el impacto que sobre los diferentes estratos de los hogares tendría el crecimiento de la demanda de mano de obra, utilizando como base de información la suministrada por la matriz de contabilidad social.

En general, un aumento de la demanda de trabajo de un 20% eleva los ingresos de los hogares más pobres en relación a los percibidos por los hogares más ricos, mejorando la distribución de la renta. En la zona urbana, el aumento de un 20% en la remuneración del empleo obrero incrementa la renta de los hogares de menores ingresos en un 2,7%, mientras que el aumento de la remuneración del empleo del comercio la eleva en un 2,9%. La mayor fuente de expansión del ingreso de los hogares rurales más pobres emana del incremento de la remuneración del empleo del comercio, la cual es incluso superior al aumento producido por el empleo agropecuario. Esto se debe a que una parte importante del incremento de la demanda laboral del sector agropecuario repercute principalmente sobre los hogares de ingresos altos. En este sentido, es preciso observar que la relación existente entre el incremento de los ingresos de los hogares más pobres y el de los hogares más ricos es mayor en el escenario cuando se incrementa el empleo del comercio (1,99/1,31), que cuando se expande la mano de obra agropecuaria (1,08/0,84). El aumento de los ingresos de los hogares se traduce en una expansión proporcional del consumo y, por lo tanto, del bienestar.

Dado que la expansión del empleo obrero y del comercio es la que más aporta a la variación del ingreso de las familias urbanas más pobres –y esos dos tipos de empleo están relacionados con el sector industria y el de servicios– se puede concluir que la expansión de estos dos últimos sectores produciría una mejora del bienestar y de la participación en la renta de los hogares de menores ingresos. Esto se observó en el período 1989-1992, cuando el crecimiento de esos sectores económicos se relacionó con la disminución de la pobreza y el aumento de la participación de los deciles más bajos en el total de la renta.

Por último, dada la importancia que tienen la remesas provenientes del exterior para los hogares dominicanos, se utilizó el modelo de equilibrio general para simular el impacto que tendría un aumento de un 20% en esos flujos. Como era de esperar, el aumento de las remesas mejora el nivel de la renta y de consumo de los hogares más pobres en relación a los más ricos. Esto significa que las remesas representan un mecanismo que mejora la distribución de la renta y tienden a disminuir la incidencia de la pobreza en la República Dominicana.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El objetivo fundamental de la estrategia para reducir la pobreza es incrementar la capacidad de las personas –especialmente de las más pobres– de mejorar su bienestar mediante el trabajo productivo. El aumento de la productividad de las personas se traduciría en un aumento del ingreso, de la calidad de vida y de la equidad social. Esto facilitaría la disminución de la mortalidad infantil y de la desnutrición, y aumentaría tanto la esperanza de vida al nacer como el nivel educativo promedio.

Para alcanzar los objetivos citados es imprescindible combinar políticas que promuevan el crecimiento económico con políticas que reduzcan directamente –y en el corto plazo– la situación de pobreza. La ejecución de reformas económicas (sin discriminación sectorial) y de una política macroeconómica estabilizadora sentaría las bases para un crecimiento económico elevado y sostenible en el largo plazo. Esas reformas se traducen en un uso más eficiente de los recursos económicos (capital y mano de obra), aumentando su productividad y, por lo tanto, su remuneración. Adicionalmente, las políticas sociales deben enmarcarse en una estrategia de focalización y acercamiento al beneficiario.

Por último, el Estado debe ayudar a garantizar la cobertura total de los servicios sociales básicos para la población de escasos recursos. Esto no significa que el sector público deba suplir los servicios. El Estado debe limitarse a suplir aquellos que tengan una elevada tasa de retorno social, y

que el sector privado no pueda ofrecer. El propósito de las reformas sociales es incrementar la tasa de retorno de cada peso utilizado como gasto social. En este sentido, es necesario redistribuir el gasto de algunas actividades con menor tasa de retorno social hacia aquellas actividades con mayor tasa de retorno, que se traduzcan en la mejora de la distribución de la renta y la reducción de la incidencia de la pobreza.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1. Principales Indicadores Macroeconómicos (1980 - 1996)

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB Nominal	(en millones de RD\$)	6,630.7	7,266.9	7,964.4	8,623.2	10,355.3	13,972.4	15,780.4	19,536.1	28,352.7	42,393.0	60,305.2	96,333.0	112,697.7	121,808.3	136,205.9	160,456.0	181,000.0
PIB Real -base día. 1970-	(en millones de RD\$)	2,956.4	3,082.9	3,135.3	3,280.5	3,321.5	3,251.0	3,365.4	3,706.0	3,785.9	3,952.5	3,736.9	3,773.2	4,075.7	4,197.7	4,380.2	4,588.2	4,925.1
Crecimiento del PIB real																		
En RD\$ de 1970	(en %)	8.0	4.3	1.7	4.6	1.2	(2.1)	3.5	10.1	2.2	4.4	(5.5)	1.0	8.0	3.0	4.3	4.7	7.3
Consumo real	(Tasa de crecimiento)	7.8	(4.6)	(10.0)	(1.6)	(10.5)	(6.2)	11.5	(6.5)	(16.5)	20.0	(14.5)	53.4	11.2	(1.5)	(1.5)	2.5	n.d.
Variación del PIB real per-cápita	(en %)	5.4	2.0	(0.6)	2.3	(1.0)	(4.3)	1.3	7.7	(0.1)	2.1	(0.9)	6.0	0.9	2.3	2.7	5.2	5.2
Producción de Alimentos Per-cápita	(1987=100)	105.4	103.9	108.4	110.3	108.0	101.2	100.0	100.0	100.5	103.1	97.8	95.0	94.8	97.4	95.7	101.4	110.8
Inversión a/	(como % del PIB)	25.4	24.2	20.6	21.2	20.4	20.0	19.1	27.8	28.6	27.2	20.5	16.9	21.0	22.2	22.7	24.2	23.2
Ahorro Privado	(como % del PIB nominal)	11.2	16.9	14.0	13.4	13.6	15.0	17.4	14.2	23.5	21.4	18.0	11.1	7.6	13.0	13.9	18.0	n.d.
Ahorro Fiscal	(como % del PIB nominal)	1.5	0.4	-1.5	-0.1	2.3	2.6	-1.7	6.4	4.7	5.0	3.5	6.8	8.8	8.5	7.2	7.3	n.d.
Gasto Total Gobierno Central	(en millones de RD\$)	1,066.5	1,085.6	1,032.5	1,198.7	1,278.6	1,886.8	2,220.6	3,011.7	4,916.7	5,738.1	7,528.5	10,379.6	14,078.9	19,899.8	22,190.1	23,188.8	26,593.0
	(como % del PIB nominal)	16.08	14.94	12.96	13.90	12.35	13.50	14.26	15.42	17.34	13.54	12.48	10.77	12.49	16.34	16.29	14.45	14.69
Balance Presupuestario																		
Gobierno Central	(en millones de RD\$)	(2.7)	(4.7)	(8.1)	(26.1)	37.9	23.6	264.8	(202.5)	(53.5)	122.2	54.6	3,530.9	1,645.5	152.6	(741.1)	1,312.0	(279.6)
	(como % del PIB nominal)	(0.04)	(0.06)	(0.10)	(0.30)	0.37	0.17	1.68	(1.04)	(0.19)	0.29	0.09	3.67	1.46	0.13	(0.54)	0.82	(0.15)
Balance Presupuestario - Sector Público-																		
	(en millones de RD\$)	(402.1)	(419.2)	(438.3)	(504.7)	(725.3)	(328.0)	(885.4)	(704.0)	(1,510.7)	(3,135.0)	(3,036.0)	92.0	1,504.0	(357.0)	(4,149.0)	(1,765.0)	(3,077.0)
	(como % del PIB nominal)	(6.1)	(5.8)	(5.5)	(5.5)	(7.0)	(2.3)	(5.6)	(3.6)	(5.3)	(7.4)	(5.0)	0.1	1.3	(0.3)	(3.0)	(1.1)	(1.7)
Salario Mínimo Nominal	(en RD\$)	125	125	125	125	175	250	250	350	500	500**	1,120	1,456	1,456	1,456	1,675	2,010	2,010
Salario Mínimo Real	(Tasa de crecimiento)	-18.2%	-6.9%	-6.7%	-7.1%	1.4%	9.2%	-4.2%	14.1%	-8.3%	-25.7%	24.5%	20.5%	-4.9%	-2.7%	0.6%	9.9%	-3.8%
Tasa de Desocupación (Desempleo)	(como % de la PEA)	22	21	n.d.	21*	25	27	25	19	18*	n.d.	23	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.7
Inflación -diciembre a diciembre-	(en %)	16.75	7.54	7.54	6.93	24.44	30.85	4.40	22.67	55.80	34.59	79.92	7.90	5.17	2.79	14.31	9.22	3.95
Tipo de Cambio Real	(paralelo)	100.0	103.23	111.48	117.94	169.09	134.53	110.50	128.85	150.77	122.42	129.29	96.85	91.02	86.71	84.23	80.02	78.63
	(oficial)	100.0	101.51	96.21	91.10	75.75	169.99	138.79	148.80	178.72	141.96	129.30	118.98	114.63	110.07	103.47	96.97	94.27
Transables / No transables	1980=100	100.0	87.01	87.90	88.65	89.32	101.69	108.09	116.46	134.80	147.56	141.15	131.94	119.91	115.17	112.60	114.25	111.15
Tipo de Cambio Nominal -promedio-	(Extrabancario)	1.26	1.28	1.46	1.64	2.83	3.12	2.91	3.84	6.15	6.97	11.13	13.07	12.77	12.68	13.17	13.60	13.77
	(oficial)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	3.12	2.89	3.51	5.81	6.35	8.97	12.73	12.75	12.75	12.82	13.06	13.09
Términos de Intercambio	(1990=100)	113.51	119.14	102.26	106.20	103.39	98.44	117.79	111.60	130.30	119.00	100.00	109.30	102.20	100.40	88.20	108.90	106.90
	(variación)	(4.61)	4.96	(14.16)	3.85	(2.65)	(4.79)	19.66	(5.25)	16.76	(8.67)	(15.97)	9.30	(6.50)	(1.76)	(12.15)	23.47	(1.84)
Cuenta Corriente	(en millones de US\$)	(669.8)	(389.4)	(442.6)	(417.9)	(163.4)	(107.6)	(183.4)	(364.1)	(18.9)	(46.3)	53.1	75.6	(404.4)	(62.5)	(169.0)	125.5	(230.0)
	(como % del PIB)	(12.7)	(6.9)	(8.1)	(7.9)	(4.5)	(2.4)	(3.4)	(7.2)	(0.4)	(0.8)	1.0	1.0	(4.6)	(0.7)	(1.6)	1.1	(1.75)
Balanza Comercial	(en millones de US\$)	(557.8)	(263.7)	(489.6)	(493.8)	(389.0)	(547.4)	(629.6)	(880.2)	(718.3)	(1,039.4)	(1,058.3)	(1,070.5)	(1,612.1)	(1,607.4)	(1,919.1)	(2,019.7)	(2,395.0)
	(como % del PIB)	(10.6)	(4.6)	(9.0)	(9.4)	(10.6)	(12.2)	(11.6)	(17.3)	(15.6)	(17.1)	(19.5)	(14.5)	(18.3)	(16.7)	(18.6)	(17.1)	(18.2)
Exportaciones de bienes	(en millones de US\$)	961.9	1,188.0	767.7	785.2	868.1	738.5	722.1	711.3	889.7	924.4	734.5	658.3	562.5	511.0	644.0	766.7	821.0
Importaciones de bienes	(en millones de US\$)	1,519.7	1,451.7	1,257.3	1,279.0	1,257.1	1,285.9	1,351.7	1,591.5	1,608.0	1,963.8	1,792.8	2,174.6	2,118.4	2,563.1	2,786.4	3,216.0	3,216.0
Balanza de Servicios	(en millones de US\$)	(299.8)	(318.7)	(158.0)	(139.1)	(39.4)	83.5	160.1	185.5	345.8	608.7	740.8	742.1	754.4	1,078.1	1,211.4	1,616.7	1,310.0
	(como % del PIB)	(5.7)	(5.6)	(2.9)	(2.6)	(1.1)	1.9	3.0	3.6	7.5	10.0	13.7	10.1	8.5	11.2	11.7	13.7	10.0
Ingresos por Servicios	(en millones de US\$)	351.2	336.4	378.5	463.5	507.3	605.9	709.9	863.6	1,021.9	1,245.8	1,274.8	1,370.7	1,588.3	1,942.2	2,162.0	2,613.8	2,381.0
Egresos por Servicios	(en millones de US\$)	651.0	655.1	536.5	602.6	546.7	522.4	549.8	678.1	676.1	637.1	534.0	628.6	833.9	864.1	950.6	997.1	1,071.0

* Santo Domingo

** En el momento de realización de la encuesta.

Fuente: Boletines del Banco Central

CEPAL, República Dominicana: Evolución Económica Durante 1996. FMI, Estadística Financiera Internacional, Government Finance Statistic Yearbook, varios números.

Cuadro 2.1. Porcentaje del Ingreso

(Por cabeza de familia)

Decil	1984	1986	1989	1992
1	2.10%	1.00%	1.36%	1.46%
2	3.30%	2.34%	2.49%	2.70%
3	4.20%	3.32%	3.54%	3.53%
4	5.20%	4.50%	4.56%	4.52%
5	7.00%	5.79%	5.62%	5.61%
6	7.00%	7.28%	7.25%	6.80%
7	9.50%	8.98%	8.56%	8.21%
8	13.90%	11.56%	10.87%	10.22%
9	14.60%	16.60%	15.73%	14.99%
10	33.20%	38.62%	40.02%	41.97%
Coefficiente de Gini	42.30	50.98	50.95	51.91
10% más rico /				
10% más pobre	15.86	38.62	29.43	28.75
20% más rico /				
20% más pobre	9.20	16.55	14.48	13.73
70% medio /				
10% más rico	1.85	1.50	1.40	1.28

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, Banco Central de la República Dominicana, 1984. Encuesta de Ingreso-Consumo, Universidad de Tufts, 1986.

Encuesta de Gasto Social, PNUD, 1989.

Encuesta de Ingresos y Gastos, FEyD, 1992.

Cuadro 2.2

Porcentaje de hogares por debajo de la

Autor	Línea de pobreza moderada			Línea de pobreza extrema			Variable	Ajuste por subdeclaración	Obs.
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural			
Del Rosario, G. (1984)	60	56	64	20	11	29	Ingreso	No	Hogares
Gámez, S. (1993)							Ingreso	No	Hogares
1984	39.2 (60.91)	27.4 (64.17)	51.6 (55.52)	11.8 (31.26)	5.2 (31.43)	18.7 (31.21)			
1989	51.7 (233.47)	49.1 (253.75)	58.6 (269.01)	24.5 (131.26)	23.1 (131.76)	28.3 (131.24)			
Swindale, A. (1986)	33.34	23.69	43.46	17.27	10.97	24.34	Ingreso	No	Población
PNUD-B.C. (1989)	29.8	27.8	33.9	20.2	18.5	20.1	Ingreso	No	Población
Dauhajre, et. al. (1994)							Ingreso	Sí	Población
1986	18.27 (60.5)	11.74 (60.57)	24.48 (59.97)	10.48 (38.87)	7.09 (39.61)	14.06 (38.13)			
1989	24.50 (129.84)	23.30 (127.84)	27.40 (131.75)	13.70 (93.86)	12.70 (96.63)	16.30 (91.27)			
1992	20.63 (379.20)	10.92 (386.75)	29.75 (365.83)	9.02 (252.14)	5.04 (262.4)	12.25 (242.51)			
Psacharopoulos, G. (1993)							Ingreso	Sí	Hogares
1989	24.1 (170.50)								

Los números entre paréntesis son las líneas de pobreza correspondientes.

Cuadro 2.3. Líneas de Pobreza

A. Nacional

	1986	1989	1992
Urbana	63.53	154.79	398.16
Rural	55.72	135.77	349.24
Nacional	60.50	147.42	379.20

B. US\$60 de 1985

	1986	1989	1992
Urbana	74.55	181.65	467.25
Rural	65.39	159.33	409.85
Nacional	71.00	173.00	445.00

Cuadro 2.4. Estimación de la Pobreza

(según línea especificada)

A. Nacional

	P0	P1	P2
1986	0.174	0.071	0.043
1989	0.239	0.091	0.048
1992	0.128	0.044	0.022

B. Línea US\$60 de 1985

P0	P1	P2	
1986	0.220	0.090	0.053
1989	0.309	0.118	0.063
1992	0.182	0.060	0.030

Cuadro 2.5. Cálculo del Índice de Pobreza (P0, P1, P2)

Incidencia de la Pobreza para 1986 por cabeza de familia. Líneas de Pobreza US\$60 de 1985
(urb: RD\$74.55 y rur: RD\$65.39)

	P0	P1	P2	Total n	Parte de Población	Contribución a la pobreza nacional		
						P0	P1	P2
General	0.220	0.090	0.053	1278	1.000	1.000	1.000	1.000
Zona								
Urbana	0.146	0.069	0.046	645	0.505	0.335	0.389	0.439
Rural	0.295	0.111	0.060	633	0.495	0.665	0.611	0.561
Total	0.220	0.090	0.053	1278	1.000	1.000	1.000	1.000
Sexo								
Masculino	0.207	0.084	0.049	968	0.763	0.714	0.706	0.701
Femenino	0.267	0.113	0.068	300	0.237	0.286	0.294	0.299
Total	0.221	0.090	0.054	1268	1.000	1.000	1.000	1.000
Edad								
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	1	0.001	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	0.286	0.126	0.056	7	0.006	0.007	0.008	0.006
De 20 a 25	0.215	0.118	0.074	65	0.052	0.051	0.068	0.072
De 25 a 30	0.207	0.075	0.038	121	0.096	0.091	0.080	0.068
De 30 a 35	0.183	0.069	0.044	142	0.113	0.095	0.086	0.093
De 35 a 40	0.156	0.071	0.047	186	0.148	0.106	0.118	0.131
De 40 a 45	0.237	0.087	0.049	135	0.108	0.117	0.105	0.099
De 45 a 50	0.229	0.104	0.068	153	0.122	0.128	0.141	0.154
De 50 a 55	0.271	0.102	0.061	118	0.094	0.117	0.107	0.107
De 55 a 60	0.220	0.092	0.055	127	0.101	0.102	0.104	0.104
De 60 a 65	0.200	0.075	0.041	55	0.044	0.040	0.037	0.034
Mayores de 65	0.278	0.115	0.062	144	0.115	0.146	0.147	0.133
Total	0.219	0.090	0.054	1254	1.000	1.000	1.000	1.000
Nivel Educativo								
Ninguno	0.318	0.130	0.074	321	0.257	0.375	0.374	0.356
Primario (1-6)	0.218	0.085	0.051	624	0.500	0.500	0.476	0.478
Intermedio (7-8)	0.132	0.048	0.024	121	0.097	0.059	0.053	0.044
Secundario (9-12)	0.106	0.065	0.048	141	0.113	0.055	0.082	0.103
Superior u Otro	0.071	0.042	0.031	42	0.034	0.011	0.016	0.020
Total	0.218	0.089	0.053	1249	1.000	1.000	1.000	1.000
Cantidad de miembros								
De 1 a 2	0.152	0.087	0.062	164	0.128	0.089	0.124	0.148
De 3 a 6	0.189	0.075	0.043	762	0.596	0.512	0.497	0.480
De 7 en adelante	0.318	0.123	0.072	352	0.275	0.399	0.378	0.372
Total	0.220	0.090	0.053	1278	1.000	1.000	1.000	1.000
Empleo								
Domest.	0.314	0.138	0.082	172	0.136	0.192	0.207	0.207
Casa no busc.	0.264	0.135	0.092	72	0.057	0.068	0.085	0.097
Desemple.	0.059	0.040	0.028	17	0.013	0.004	0.006	0.007
Empl. público	0.136	0.034	0.020	140	0.110	0.068	0.042	0.040
Empl. privado	0.134	0.040	0.018	253	0.199	0.121	0.087	0.067
Agricultor	0.272	0.111	0.060	283	0.223	0.274	0.273	0.250
Ganadero	0.286	0.079	0.028	7	0.006	0.007	0.005	0.003
Trab. agrícola	0.368	0.129	0.065	68	0.054	0.089	0.076	0.065
Trab. propia cuenta	0.200	0.102	0.073	240	0.189	0.171	0.213	0.256
Trab. familiar	0.000	0.000	0.000	4	0.003	0.000	0.000	0.000
Estudiante	0.000	0.000	0.000	6	0.005	0.000	0.000	0.000
Otro	0.286	0.111	0.075	7	0.006	0.007	0.007	0.008
Total	0.221	0.090	0.054	1269	1.000	1.000	1.000	1.000

Cuadro 2.6. Cálculo del Índice de Pobreza (P0, P1, P2)

Incidencia de la Pobreza para 1989 por cabeza de familia. Líneas de Pobreza US\$60 de 1985
(urb: RD\$181.65 y rur: RD\$159.33)

	P0	P1	P2	Total n	Parte de Población	Contribución a la pobreza nacional		
						P0	P1	P2
General	0.309	0.118	0.063	799	1.000	1.000	1.000	1.000
Zona								
Urbana	0.296	0.116	0.062	548	0.686	0.656	0.670	0.676
Rural	0.339	0.124	0.066	251	0.314	0.344	0.330	0.324
Total	0.309	0.118	0.063	799	1.000	1.000	1.000	1.000
Sexo								
Masculino	0.271	0.102	0.053	565	0.707	0.619	0.607	0.593
Femenino	0.402	0.159	0.088	234	0.293	0.381	0.393	0.407
Total	0.309	0.118	0.063	799	1.000	1.000	1.000	1.000
Edad								
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	1	0.001	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	0.400	0.053	0.010	5	0.006	0.008	0.003	0.001
De 20 a 25	0.208	0.083	0.040	24	0.030	0.020	0.021	0.019
De 25 a 30	0.234	0.082	0.034	64	0.080	0.061	0.055	0.042
De 30 a 35	0.276	0.112	0.072	87	0.109	0.097	0.103	0.123
De 35 a 40	0.351	0.133	0.070	114	0.143	0.162	0.161	0.156
De 40 a 45	0.300	0.119	0.064	80	0.100	0.097	0.101	0.100
De 45 a 50	0.304	0.125	0.063	102	0.128	0.126	0.134	0.127
De 50 a 55	0.338	0.129	0.080	77	0.096	0.105	0.105	0.122
De 55 a 60	0.297	0.105	0.051	91	0.114	0.109	0.101	0.091
De 60 a 65	0.347	0.128	0.066	49	0.061	0.069	0.066	0.064
Mayores de 65	0.343	0.136	0.074	105	0.131	0.146	0.151	0.154
Total	0.309	0.118	0.063	799	1.000	1.000	1.000	1.000
Cantidad de miembros								
De 1 a 2	0.189	0.066	0.042	90	0.113	0.069	0.063	0.075
De 3 a 6	0.255	0.087	0.044	546	0.683	0.563	0.501	0.470
De 7 en adelante	0.558	0.253	0.141	163	0.204	0.368	0.436	0.455
Total	0.309	0.118	0.063	799	1.000	1.000	1.000	1.000

Cuadro 2.7. Cálculo del Índice de Pobreza (P0, P1, P2)
 Incidencia de la Pobreza para 1992 por cabeza de familia. Líneas de Pobreza US\$60 de 1985
 (urb: RD\$467.25 y rur: RD\$409.85)

	P0	P1	P2	Total n	Parte de Población	Contribución a la pobreza nacional		
						P0	P1	P2
General	0.182	0.060	0.030	1178	1.000	1.000	1.000	1.000
Zona								
Urbana	0.119	0.039	0.021	614	0.521	0.341	0.343	0.361
Rural	0.250	0.082	0.040	564	0.479	0.659	0.657	0.639
Total	0.182	0.060	0.030	1178	1.000	1.000	1.000	1.000
Sexo								
Masculino	0.184	0.057	0.027	922	0.783	0.794	0.750	0.690
Femenino	0.172	0.069	0.043	256	0.217	0.206	0.250	0.310
Total	0.182	0.060	0.030	1178	1.000	1.000	1.000	1.000
Edad								
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	0.182	0.104	0.093	11	0.009	0.009	0.016	0.029
De 20 a 25	0.083	0.019	0.007	48	0.041	0.019	0.013	0.009
De 25 a 30	0.120	0.041	0.018	117	0.100	0.066	0.069	0.061
De 30 a 35	0.208	0.064	0.030	125	0.107	0.123	0.116	0.107
De 35 a 40	0.230	0.087	0.046	152	0.130	0.165	0.191	0.198
De 40 a 45	0.178	0.053	0.025	129	0.110	0.108	0.097	0.093
De 45 a 50	0.172	0.050	0.022	128	0.109	0.104	0.092	0.081
De 50 a 55	0.224	0.060	0.029	98	0.084	0.104	0.084	0.082
De 55 a 60	0.171	0.050	0.020	123	0.105	0.099	0.088	0.070
De 60 a 65	0.133	0.043	0.022	90	0.077	0.057	0.056	0.055
Mayores de 65	0.207	0.082	0.051	150	0.128	0.146	0.177	0.216
Total	0.181	0.059	0.030	1171	1.000	1.000	1.000	1.000
Nivel Educacional								
Ninguno	0.335	0.116	0.059	227	0.193	0.357	0.375	0.378
Primario (1-6)	0.196	0.063	0.032	552	0.470	0.507	0.492	0.490
Intermedio (7-8)	0.076	0.027	0.012	131	0.111	0.047	0.050	0.045
Secundario (9-12)	0.107	0.029	0.013	159	0.135	0.080	0.064	0.058
Superior	0.020	0.013	0.011	98	0.083	0.009	0.018	0.030
Otro	0.000	0.000	0.000	8	0.007	0.000	0.000	0.000
Total	0.181	0.060	0.030	1175	1.000	1.000	1.000	1.000
Cantidad de miembros								
1-2	0.101	0.059	0.044	139	0.118	0.065	0.116	0.170
3-6	0.134	0.041	0.019	754	0.640	0.472	0.433	0.410
7 en adelante	0.347	0.112	0.053	285	0.242	0.463	0.450	0.421
Total	0.182	0.060	0.030	1178	1.000	1.000	1.000	1.000
Empleo								
Oficios domesticos	0.145	0.054	0.035	145	0.123	0.098	0.110	0.142
Estudiante	0.000	0.000	0.000	2	0.002	0.000	0.000	0.000
En casa, sin buscar trabajo	0.268	0.141	0.095	41	0.035	0.051	0.082	0.109
Desempleado, buscando trabajo	0.300	0.100	0.046	10	0.008	0.014	0.014	0.013
Productor agropecuario	0.268	0.097	0.046	198	0.168	0.248	0.272	0.257
Empleado publico	0.162	0.035	0.010	99	0.084	0.075	0.049	0.028
Empleado privado	0.115	0.028	0.013	208	0.177	0.112	0.082	0.077
Obrero agropecuario	0.454	0.149	0.067	97	0.082	0.206	0.205	0.183
Obrero no agropecuario	0.250	0.029	0.005	20	0.017	0.023	0.008	0.003
Trabaja propia cuenta	0.086	0.028	0.015	315	0.267	0.126	0.126	0.130
Trabajador filiar no remunerado	0.000	0.000	0.000	2	0.002	0.000	0.000	0.000
Ninguna	0.231	0.084	0.042	26	0.022	0.028	0.031	0.031
Otra	0.267	0.096	0.065	15	0.013	0.019	0.020	0.027
Total	0.182	0.060	0.030	1178	1.000	1.000	1.000	1.000

Cuadro 2.8. Cambios en los niveles de Pobreza 1986-1989
Líneas de Pobreza (US\$60 de 1985)

	p0			p1			p2		
	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado
General									
	Total		0.089			0.029			0.010
Zona									
Urbana	0.076	0.026	0.027	0.023	0.013	0.008	0.008	0.008	0.003
Rural	0.021	-0.054	-0.008	0.007	-0.020	-0.002	0.003	-0.011	-0.001
Total	0.097	-0.027	0.019	0.030	-0.008	0.006	0.011	-0.003	0.002
	Total		0.089			0.029			0.010
Sexo									
Masculino	0.049	-0.012	-0.004	0.014	-0.005	-0.001	0.003	-0.003	-0.000
Femenino	0.032	0.015	0.008	0.011	0.006	0.003	0.005	0.004	0.001
Total	0.081	0.003	0.004	0.025	0.002	0.002	0.008	0.001	0.001
	Total		0.088			0.028			0.010
Edad									
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	0.001	0.000	0.000	-0.000	0.000	-0.000	-0.000	0.000	-0.000
De 20 a 25	-0.000	-0.005	0.000	-0.002	-0.003	0.001	-0.002	-0.002	0.001
De 25 a 30	0.003	-0.003	-0.000	0.001	-0.001	-0.000	-0.000	-0.001	0.000
De 30 a 35	0.011	-0.001	-0.000	0.005	-0.000	-0.000	0.003	-0.000	-0.000
De 35 a 40	0.029	-0.001	-0.001	0.009	-0.000	-0.000	0.003	-0.000	-0.000
De 40 a 45	0.007	-0.002	-0.000	0.003	-0.001	-0.000	0.002	-0.000	-0.000
De 45 a 50	0.009	0.001	0.000	0.003	0.001	0.000	-0.001	0.000	-0.000
De 50 a 55	0.006	0.001	0.000	0.003	0.000	0.000	0.002	0.000	0.000
De 55 a 60	0.008	0.003	0.001	0.001	0.001	0.000	-0.000	0.001	-0.000
De 60 a 65	0.006	0.003	0.003	0.002	0.001	0.001	0.001	0.001	0.000
Mayores de 65	0.007	0.005	0.001	0.002	0.002	0.000	0.001	0.001	0.000
Total	0.086	0.001	0.003	0.027	0.000	0.001	0.009	-0.000	0.001
	Total		0.091			0.029			0.010
Cantidad de miembros									
1-2	0.005	-0.002	-0.001	-0.003	-0.001	0.000	-0.003	-0.001	0.000
3-6	0.039	0.016	0.006	0.007	0.007	0.001	0.000	0.004	0.000
7 en adelante	0.066	-0.023	-0.017	0.036	-0.009	-0.009	0.019	-0.005	-0.005
Total	0.110	-0.009	-0.012	0.040	-0.004	-0.008	0.017	-0.002	-0.005
	Total		0.089			0.029			0.010

Cuadro 2.9. Cambios en los niveles de Pobreza 1989-1992

Líneas de Pobreza (US\$60 de 1985)

	p0			p1			p2		
	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado
General									
	Total		-0.127			-0.058			-0.033
Zona									
Urbana	-0.121	0.024	-0.015	-0.052	0.010	-0.006	-0.028	0.005	-0.003
Rural	-0.028	0.133	-0.035	-0.013	0.049	-0.016	-0.008	0.026	-0.010
Total	-0.149	0.157	-0.049	-0.065	0.058	-0.023	-0.036	0.031	-0.013
	Total		-0.041			-0.030			-0.019
Sexo									
Masculino	-0.061	0.121	-0.039	-0.031	0.045	-0.020	-0.019	0.024	-0.012
Femenino	-0.067	0.011	-0.006	-0.026	0.004	-0.002	-0.013	0.002	-0.001
Total	-0.128	0.132	-0.045	-0.058	0.050	-0.022	-0.032	0.026	-0.013
	Total		-0.041			-0.030			-0.019
Edad									
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	-0.001	0.004	-0.002	0.000	0.001	0.001	0.000	0.000	0.001
De 20 a 25	-0.002	0.009	-0.005	-0.001	0.003	-0.003	-0.001	0.002	-0.001
De 25 a 30	-0.006	0.022	-0.011	-0.002	0.008	-0.004	-0.001	0.003	-0.001
De 30 a 35	-0.005	0.024	-0.006	-0.003	0.010	-0.004	-0.003	0.006	-0.004
De 35 a 40	-0.011	0.035	-0.012	-0.004	0.013	-0.005	-0.002	0.007	-0.002
De 40 a 45	-0.008	0.029	-0.012	-0.004	0.012	-0.006	-0.002	0.006	-0.004
De 45 a 50	-0.011	0.024	-0.010	-0.006	0.010	-0.006	-0.003	0.005	-0.003
De 50 a 55	-0.007	0.021	-0.007	-0.004	0.008	-0.004	-0.003	0.005	-0.003
De 55 a 60	-0.009	0.024	-0.010	-0.004	0.009	-0.004	-0.002	0.004	-0.002
De 60 a 65	-0.008	0.026	-0.016	-0.003	0.009	-0.006	-0.002	0.005	-0.003
Mayores de 65	-0.011	0.036	-0.014	-0.004	0.014	-0.006	-0.002	0.008	-0.002
Total	-0.079	0.253	-0.105	-0.037	0.096	-0.047	-0.021	0.051	-0.026
	Total		0.068			0.012			0.004
Cantidad de miembros									
1-2	-0.006	0.020	-0.009	-0.001	0.007	-0.001	0.000	0.004	0.000
3-6	-0.052	0.131	-0.062	-0.020	0.045	-0.024	-0.010	0.023	-0.013
7 en adelante	-0.027	0.128	-0.048	-0.018	0.058	-0.032	-0.011	0.032	-0.020
Total	-0.085	0.279	-0.120	-0.038	0.110	-0.057	-0.022	0.059	-0.033
	Total		0.075			0.014			0.005

Cuadro 2.10. Cambios en los niveles de Pobreza 1986-1992

Líneas de Pobreza (US\$60 de 1985)

	p0			p1			p2		
	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado	Dentro de Grupos	Entre Grupos	Producto Cruzado
General									
	Total		-0.038			-0.030			-0.023
Zona									
Urbana	-0.014	0.002	-0.000	-0.015	0.001	-0.000	-0.013	0.001	-0.000
Rural	-0.022	-0.005	0.001	-0.014	-0.002	0.000	-0.010	-0.001	0.000
Total	-0.036	-0.002	0.000	-0.029	-0.001	-0.000	-0.023	-0.000	-0.000
	Total		-0.038			-0.030			-0.023
Sexo									
Masculino	-0.017	0.004	-0.000	-0.020	0.002	-0.001	-0.017	0.001	-0.000
Femenino	-0.022	-0.005	0.002	-0.010	-0.002	0.001	-0.006	-0.001	0.000
Total	-0.039	-0.001	0.001	-0.030	-0.001	0.000	-0.023	-0.000	0.000
	Total		-0.039			-0.031			-0.023
Edad									
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	-0.001	0.001	-0.000	-0.000	0.000	-0.000	0.000	0.000	0.000
De 20 a 25	-0.007	-0.002	0.001	-0.005	-0.001	0.001	-0.004	-0.001	0.001
De 25 a 30	-0.008	0.001	-0.000	-0.003	0.000	-0.000	-0.002	0.000	-0.000
De 30 a 35	0.003	-0.001	-0.000	-0.000	-0.000	0.000	-0.002	-0.000	0.000
De 35 a 40	0.011	-0.003	-0.001	0.002	-0.001	-0.000	-0.000	-0.001	0.000
De 40 a 45	-0.006	0.001	-0.000	-0.004	0.000	-0.000	-0.003	0.000	-0.000
De 45 a 50	-0.007	-0.003	0.001	-0.007	-0.001	0.001	-0.006	-0.001	0.001
De 50 a 55	-0.004	-0.003	0.000	-0.004	-0.001	0.000	-0.003	-0.001	0.000
De 55 a 60	-0.005	0.001	-0.000	-0.004	0.000	-0.000	-0.004	0.000	-0.000
De 60 a 65	-0.003	0.007	-0.002	-0.001	0.002	-0.001	-0.001	0.001	-0.001
Mayores de 65	-0.008	0.004	-0.001	-0.004	0.002	-0.000	-0.001	0.001	-0.000
Total	-0.036	0.001	-0.003	-0.030	-0.000	-0.000	-0.024	-0.001	0.001
	Total		-0.037			-0.030			-0.024
Nivel Educativo									
Ninguno	0.004	-0.020	-0.001	-0.003	-0.008	0.001	-0.004	-0.005	0.001
Primario (1-6)	-0.011	-0.006	0.001	-0.011	-0.003	0.001	-0.010	-0.002	0.001
Intermedio (7-8)	-0.005	0.002	-0.001	-0.002	-0.000	-0.000	-0.001	0.000	-0.000
Secundario (9-12)	0.000	0.002	0.000	-0.004	0.001	-0.001	-0.004	0.001	-0.001
Superior u Otro **	-0.002	0.004	-0.003	-0.001	0.002	-0.002	-0.001	0.002	-0.001
Total	-0.014	-0.018	-0.004	-0.022	-0.006	-0.001	-0.019	-0.003	-0.001
	Total		-0.036			-0.029			-0.023
Cantidad de miembros									
1-2	-0.007	-0.002	0.001	-0.004	-0.001	0.000	-0.002	-0.001	0.000
3-6	-0.033	0.008	-0.002	-0.020	0.003	-0.002	-0.014	0.002	-0.001
7 en adelante	0.008	-0.011	-0.001	-0.003	-0.004	0.000	-0.005	-0.002	0.001
Total	-0.031	-0.004	-0.003	-0.027	-0.002	-0.001	-0.022	-0.001	-0.000
	Total		-0.038			-0.030			-0.023
Empleo									
Oficios domésticos	-0.023	-0.004	0.002	-0.011	-0.002	0.001	-0.006	-0.001	0.001
Estudiante	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
En casa sin buscar trabajo	0.000	-0.006	-0.000	0.000	-0.003	-0.000	0.000	-0.002	-0.000
Desempleado, buscando trabajo	0.003	-0.000	-0.001	0.001	-0.000	-0.000	0.000	-0.000	-0.000
Productor agropecuario ***	-0.001	-0.016	0.000	-0.003	-0.007	0.001	-0.003	-0.004	0.001
Empleado público	0.003	-0.004	-0.001	0.000	-0.001	-0.000	-0.001	-0.001	0.000
Empleado privado	-0.004	-0.003	0.000	-0.002	-0.001	0.000	-0.001	-0.000	0.000
Obrero agropecuario	0.005	0.011	0.002	0.001	0.004	0.001	0.000	0.002	0.000
Obrero noa gropecuario*	0.000	0.004	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Trabaja propia cuenta	-0.022	0.016	-0.009	-0.014	0.008	-0.006	-0.011	0.006	-0.005
Trabajador fliar no remunerado	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Ninguna*	0.000	0.000	0.005	0.000	0.000	0.002	0.000	0.000	0.001
Otra	-0.000	0.002	-0.000	-0.000	0.001	-0.000	-0.000	0.001	-0.000
Total	-0.039	-0.005	0.004	-0.028	-0.001	-0.001	-0.022	0.000	-0.002
	Total		-0.040			-0.031			-0.023

* No existen datos para el año 1986.

** Se tuvo que unir el subgrupo Superior con el subgrupo Otro de 1992

*** Se tuvo que unir el subgrupo Agrícola y el Ganadero de 1986.

Cuadro 2.11. Análisis de Descomposición de la Pobreza según Líneas de Pobreza (US\$60 de 1985) (1986-1989)

	P0				P1				P2			
	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción
General	0.089	0.098	-0.005	-0.004	0.029	0.041	-0.013	0.001	0.010	0.023	-0.013	0.001
Urbana	0.150	0.085	0.068	-0.003	0.046	0.026	0.006	0.014	0.016	0.014	-0.007	0.008
Rural	0.043	0.111	-0.076	0.009	0.014	0.055	-0.030	-0.012	0.005	0.032	-0.020	-0.007
Total	0.089	0.098	-0.005	-0.004	0.029	0.041	-0.013	0.001	0.010	0.023	-0.013	0.001
Sexo												
Masculino	0.064	0.105	-0.019	-0.022	0.018	0.040	-0.018	-0.005	0.004	0.022	-0.017	-0.001
Femenino	0.135	0.070	0.015	0.050	0.046	0.041	-0.009	0.014	0.020	0.027	-0.010	0.003
Total	0.088	0.097	-0.006	-0.003	0.028	0.040	-0.014	0.001	0.010	0.023	-0.014	0.000
Edad												
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	0.114	0.000	-0.286	0.400	-0.073	0.036	-0.126	0.016	-0.046	0.036	-0.056	-0.026
De 20 a 25	-0.007	0.062	-0.049	-0.020	-0.035	0.030	-0.063	-0.003	-0.034	0.024	-0.054	-0.004
De 25 a 30	0.028	0.058	-0.019	-0.011	0.007	0.037	-0.030	0.001	-0.004	0.023	-0.025	-0.002
De 30 a 35	0.093	0.092	-0.011	0.012	0.044	0.035	0.012	-0.004	0.028	0.017	0.011	-0.000
De 35 a 40	0.195	0.081	0.081	0.033	0.062	0.029	0.015	0.017	0.022	0.016	-0.005	0.012
De 40 a 45	0.063	0.119	-0.012	-0.044	0.032	0.045	-0.011	-0.002	0.014	0.024	-0.009	-0.001
De 45 a 50	0.075	0.118	0.026	-0.069	0.021	0.043	-0.025	0.002	-0.005	0.023	-0.032	0.004
De 50 a 55	0.066	0.110	-0.063	0.020	0.027	0.052	-0.008	-0.018	0.019	0.027	-0.002	-0.006
De 55 a 60	0.076	0.087	-0.034	0.023	0.012	0.039	-0.028	0.001	-0.005	0.023	-0.028	0.000
De 60 a 65	0.147	0.182	0.045	-0.080	0.053	0.039	0.003	0.011	0.025	0.021	-0.001	0.005
Mayores de 65	0.065	0.104	-0.040	0.001	0.021	0.050	-0.026	-0.003	0.012	0.032	-0.014	-0.006
Total	0.091	0.097	-0.003	-0.003	0.029	0.040	-0.013	0.001	0.010	0.023	-0.014	0.001
Cantidad de miembros												
De 1 a 2	0.036	0.024	-0.064	0.076	-0.021	0.018	-0.041	0.003	-0.020	0.014	-0.029	-0.005
De 3 a 6	0.066	0.080	-0.028	0.013	0.012	0.035	-0.023	-0.000	0.001	0.020	-0.017	-0.003
De 7 en adelante	0.240	0.170	0.148	-0.078	0.130	0.064	0.054	0.012	0.069	0.034	0.018	0.018
Total	0.089	0.098	-0.005	-0.004	0.029	0.041	-0.013	0.001	0.010	0.023	-0.013	0.001

Cuadro 2.12. Análisis de Descomposición de la Pobreza según Líneas de Pobreza (US\$60 de 1985) (1989-1992)

	P0				P1				P2			
	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción
General	-0.127	-0.103	-0.006	-0.019	-0.058	-0.044	-0.014	-0.000	-0.033	-0.025	-0.011	0.003
Zona												
Urbana	-0.177	-0.093	-0.087	0.003	-0.076	-0.043	-0.048	0.015	-0.041	-0.024	-0.028	0.010
Rural	-0.089	-0.124	0.067	-0.033	-0.042	-0.046	0.019	-0.015	-0.025	-0.026	0.006	-0.005
Total	-0.127	-0.103	-0.006	-0.019	-0.058	-0.044	-0.014	-0.000	-0.033	-0.025	-0.011	0.003
Sexo												
Masculino	-0.086	-0.090	0.033	-0.029	-0.044	-0.038	0.002	-0.008	-0.027	-0.022	-0.004	-0.001
Femenino	-0.230	-0.132	-0.101	0.004	-0.090	-0.059	-0.051	0.020	-0.045	-0.032	-0.026	0.013
Total	-0.127	-0.103	-0.006	-0.019	-0.058	-0.044	-0.014	-0.000	-0.033	-0.025	-0.011	0.003
Edad												
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	-0.218	-0.400	-0.218	0.400	0.051	-0.053	0.070	0.034	0.083	-0.010	0.092	0.000
De 20 a 25	-0.125	-0.042	-0.083	0.000	-0.064	-0.030	-0.044	0.010	-0.033	-0.021	-0.024	0.012
De 25 a 30	-0.115	-0.047	0.031	-0.098	-0.040	-0.040	-0.007	0.006	-0.015	-0.022	0.001	0.006
De 30 a 35	-0.068	-0.126	0.060	-0.002	-0.048	-0.033	0.006	-0.021	-0.042	-0.018	-0.015	-0.009
De 35 a 40	-0.121	-0.123	-0.015	0.018	-0.046	-0.050	0.002	0.002	-0.024	-0.029	0.005	0.001
De 40 a 45	-0.122	-0.087	0.010	-0.044	-0.066	-0.046	-0.020	-0.001	-0.038	-0.025	-0.017	0.003
De 45 a 50	-0.132	-0.049	0.009	-0.092	-0.074	-0.049	-0.028	0.003	-0.041	-0.029	-0.019	0.007
De 50 a 55	-0.113	-0.156	0.019	0.023	-0.069	-0.037	-0.014	-0.018	-0.051	-0.022	-0.026	-0.003
De 55 a 60	-0.126	-0.110	0.020	-0.036	-0.055	-0.043	-0.003	-0.009	-0.030	-0.024	-0.007	0.001
De 60 a 65	-0.214	-0.102	-0.125	0.013	-0.085	-0.053	-0.053	0.021	-0.044	-0.027	-0.029	0.012
Mayores de 65	-0.136	-0.114	-0.023	0.001	-0.053	-0.050	-0.012	0.008	-0.024	-0.027	-0.002	0.005
Total	-0.128	-0.103	-0.007	-0.019	-0.059	-0.044	-0.015	-0.000	-0.033	-0.025	-0.011	0.003
Cantidad de miembros												
De 1 a 2	-0.088	-0.100	-0.045	0.057	-0.007	-0.021	0.010	0.004	0.001	-0.010	0.012	-0.001
De 3 a 6	-0.121	-0.106	-0.001	-0.013	-0.046	-0.037	-0.010	0.000	-0.024	-0.019	-0.008	0.002
De 7 en adelante	-0.211	-0.092	-0.046	-0.073	-0.141	-0.081	-0.064	0.004	-0.089	-0.055	-0.047	0.013
Total	-0.127	-0.103	-0.006	-0.019	-0.058	-0.044	-0.014	-0.000	-0.033	-0.025	-0.011	0.003

Cuadro 2.13. Análisis de Descomposición de la Pobreza según Líneas de Pobreza (US\$60 de 1985) (1986-1992)

	P0				P1				P2			
	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción
General	-0.038	-0.005	-0.031	-0.003	-0.030	-0.003	-0.027	0.000	-0.023	-0.001	-0.022	0.000
Zona												
Urbana	-0.027	-0.003	-0.024	-0.000	-0.030	-0.001	-0.028	-0.000	-0.025	-0.001	-0.025	0.000
Rural	-0.045	-0.006	-0.033	-0.006	-0.029	-0.004	-0.025	0.000	-0.020	-0.002	-0.018	0.000
Total	-0.038	-0.005	-0.031	-0.003	-0.030	-0.003	-0.027	0.000	-0.023	-0.001	-0.022	0.000
Sexo												
Masculino	-0.022	-0.003	-0.014	-0.006	-0.026	-0.002	-0.024	-0.000	-0.023	-0.001	-0.021	0.000
Femenino	-0.095	-0.010	-0.091	0.006	-0.044	-0.003	-0.042	0.001	-0.025	-0.002	-0.024	0.001
Total	-0.039	-0.005	-0.032	-0.003	-0.031	-0.003	-0.028	0.000	-0.023	-0.001	-0.022	0.000
Edad												
Menores de 15	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
De 15 a 20	-0.104	0.000	-0.104	0.000	-0.022	-0.003	-0.020	0.002	0.037	-0.003	0.037	0.002
De 20 a 25	-0.132	0.000	-0.132	0.000	-0.099	-0.002	-0.098	0.001	-0.068	-0.002	-0.067	0.001
De 25 a 30	-0.087	-0.008	-0.078	-0.000	-0.034	-0.003	-0.032	0.001	-0.019	-0.001	-0.018	0.001
De 30 a 35	0.025	-0.014	0.041	-0.002	-0.004	-0.002	-0.001	-0.001	-0.014	-0.001	-0.013	-0.000
De 35 a 40	0.074	0.000	0.081	-0.007	0.016	-0.002	0.019	-0.001	-0.001	-0.001	0.000	-0.001
De 40 a 45	-0.059	0.000	-0.051	-0.008	-0.035	-0.003	-0.032	0.000	-0.024	-0.001	-0.023	0.000
De 45 a 50	-0.057	-0.007	-0.041	-0.009	-0.053	-0.002	-0.051	-0.000	-0.046	-0.001	-0.045	0.000
De 50 a 55	-0.047	0.000	-0.047	0.000	-0.042	-0.003	-0.039	0.000	-0.032	-0.002	-0.031	0.000
De 55 a 60	-0.050	-0.008	-0.033	-0.008	-0.042	-0.003	-0.040	0.000	-0.035	-0.001	-0.034	0.000
De 60 a 65	-0.067	0.000	-0.067	0.000	-0.032	-0.002	-0.031	0.001	-0.020	-0.001	-0.019	0.000
Mayores de 65	-0.071	-0.007	-0.071	0.007	-0.032	-0.003	-0.030	0.001	-0.012	-0.002	-0.010	0.001
Total	-0.037	-0.005	-0.030	-0.003	-0.030	-0.002	-0.028	0.000	-0.024	-0.001	-0.022	0.000

Cuadro 2.13. (Continuación)

	P0				P1				P2			
	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción	Cambios en la Pobreza	Efect. Crecimiento	Efect. Distributivo	Efect. Interacción
Nivel Educativo												
Ninguno	0.017	-0.009	0.030	-0.004	-0.013	-0.004	-0.009	-0.001	-0.014	-0.002	-0.012	-0.000
Primario (1-6)	-0.022	-0.005	-0.011	-0.006	-0.022	-0.003	-0.020	-0.000	-0.019	-0.001	-0.018	0.000
Intermedio (7-8)	-0.056	0.000	-0.056	0.000	-0.021	-0.002	-0.020	0.001	-0.012	-0.001	-0.012	0.000
Secundario (9-12)	0.001	0.000	0.001	0.000	-0.036	-0.001	-0.035	-0.001	-0.035	-0.001	-0.035	0.000
Superior u Otro	-0.053	0.000	-0.053	0.000	-0.030	-0.001	-0.030	0.000	-0.021	-0.000	-0.021	0.000
Total	-0.036	-0.005	-0.029	-0.003	-0.029	-0.002	-0.027	0.000	-0.023	-0.001	-0.022	0.000
Cantidad de miembros												
De 1 a 2	-0.052	0.000	-0.045	-0.007	-0.028	-0.001	-0.027	0.000	-0.018	-0.001	-0.017	0.000
De 3 a 6	-0.055	-0.005	-0.050	-0.000	-0.034	-0.002	-0.033	0.000	-0.024	-0.001	-0.023	0.000
De 7 en adelante	0.029	-0.006	0.043	-0.008	-0.012	-0.004	-0.007	-0.001	-0.019	-0.002	-0.017	-0.000
Total	-0.038	-0.005	-0.031	-0.003	-0.030	-0.003	-0.027	0.000	-0.023	-0.001	-0.022	0.000
Empleo												
Oficios domésticos	-0.169	-0.012	-0.162	0.005	-0.084	-0.003	-0.082	0.002	-0.047	-0.002	-0.046	0.001
Estudiante	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
En casa, sin buscar trabajo	0.004	0.000	0.004	0.000	0.006	-0.003	0.009	0.000	0.003	-0.002	0.004	-0.000
Desempleado, buscando trabajo	0.241	0.000	0.241	0.000	0.059	-0.000	0.063	-0.003	0.019	-0.000	0.021	-0.002
Productor agropecuario	-0.005	0.000	0.010	-0.015	-0.013	-0.003	-0.009	-0.000	-0.013	-0.002	-0.011	-0.000
Empleado público	0.026	-0.014	0.036	0.004	0.001	-0.002	0.003	-0.001	-0.009	-0.001	-0.008	-0.000
Empleado privado	-0.019	-0.004	-0.019	0.004	-0.012	-0.002	-0.010	0.000	-0.005	-0.001	-0.004	0.000
Obrero agropecuario	0.086	-0.015	0.107	-0.006	0.020	-0.005	0.026	-0.002	0.002	-0.002	0.005	-0.001
Obrero no agropecuario	0.250	0.000	0.250	0.000	0.029	0.000	0.033	-0.004	0.005	0.000	0.006	-0.001
Trabaja propia cuenta	-0.114	0.000	-0.108	-0.006	-0.074	-0.002	-0.072	0.001	-0.058	-0.001	-0.058	0.001
Trabajador familiar no remunerado	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Ninguna	0.231	0.000	0.231	0.000	0.084	0.000	0.087	-0.003	0.042	0.000	0.044	-0.002
Otra	-0.019	0.000	-0.019	0.000	-0.015	-0.003	-0.011	0.000	-0.010	-0.001	-0.009	0.000
Total	-0.040	-0.005	-0.032	-0.003	-0.031	-0.003	-0.028	0.000	-0.023	-0.001	-0.022	0.000

Cuadro 4. Porcentaje del Ingreso por cabeza de familia

Percentil	1986	1992	Percentil	1986	1992
1	0.00042%	0.02290%	51	0.67958%	0.64295%
2	0.03489%	0.09622%	52	0.68984%	0.65160%
3	0.06298%	0.12279%	53	0.70325%	0.66534%
4	0.08546%	0.13304%	54	0.72007%	0.67960%
5	0.10265%	0.14980%	55	0.73548%	0.63306%
6	0.12316%	0.16527%	56	0.75141%	0.69808%
7	0.13695%	0.17720%	57	0.77195%	0.71655%
8	0.14821%	0.17602%	58	0.79265%	0.73054%
9	0.16007%	0.22528%	59	0.81402%	0.74742%
10	0.17118%	0.22527%	60	0.83271%	0.76232%
11	0.19006%	0.21394%	61	0.71869%	0.77572%
12	0.20498%	0.24183%	62	0.92715%	0.79119%
13	0.19762%	0.25187%	63	0.87839%	0.81064%
14	0.22514%	0.26426%	64	0.89261%	0.82112%
15	0.23388%	0.27492%	65	0.91056%	0.83667%
16	0.24611%	0.28327%	66	0.92656%	0.78028%
17	0.25429%	0.29219%	67	0.94279%	0.86549%
18	0.26719%	0.29843%	68	0.96419%	0.88145%
19	0.27572%	0.30609%	69	0.99208%	0.90010%
20	0.28211%	0.31211%	70	1.02568%	0.92177%
21	0.29160%	0.32074%	71	1.05351%	0.93799%
22	0.30206%	0.30228%	72	1.08444%	0.95825%
23	0.31458%	0.33819%	73	1.11115%	0.97984%
24	0.32720%	0.34715%	74	1.15206%	1.00605%
25	0.31013%	0.35415%	75	1.08918%	1.03286%
26	0.34616%	0.36432%	76	1.20227%	1.06650%
27	0.35412%	0.37733%	77	1.23916%	1.00315%
28	0.36365%	0.38421%	78	1.27459%	1.14008%
29	0.37605%	0.36279%	79	1.33180%	1.17373%
30	0.38948%	0.38443%	80	1.37730%	1.22239%
31	0.40248%	0.41614%	81	1.42762%	1.27371%
32	0.41530%	0.42698%	82	1.47062%	1.33587%
33	0.42771%	0.40017%	83	1.52472%	1.39002%
34	0.43716%	0.44532%	84	1.57619%	1.45133%
35	0.45358%	0.46022%	85	1.63679%	1.50237%
36	0.47174%	0.46935%	86	1.74030%	1.56787%
37	0.48657%	0.47783%	87	1.73780%	1.67334%
38	0.45799%	0.48844%	88	1.99367%	1.63209%
39	0.54718%	0.50027%	89	2.10015%	1.89855%
40	0.47927%	0.51117%	90	2.21193%	2.13052%
41	0.53271%	0.52258%	91	2.50566%	2.31843%
42	0.54619%	0.53244%	92	2.30018%	2.44714%
43	0.56167%	0.54571%	93	2.62901%	2.70338%
44	0.57251%	0.51403%	94	2.94926%	2.96930%
45	0.58899%	0.57085%	95	3.27049%	3.41733%
46	0.59912%	0.57987%	96	3.62234%	4.07206%
47	0.61108%	0.58929%	97	4.07368%	5.05258%
48	0.62674%	0.60468%	98	4.95683%	6.18060%
49	0.64812%	0.67185%	99	10.43001%	11.01946%
50	0.61342%	0.58189%			

