Pobreza, desigualdad y desarrollo humano en América Latina*

Juan Luis Londoño de la C**

I. Introducción

Este trabajo examina la evolución reciente de la pobreza y la desigualdad del continente latinoamericano[1], su relación con la política social, y sus posibles conexiones con la aceleración del crecimiento económico.

Con una profusa utilización de información comparativa, el trabajo ilustra el desequilibrio persistente en la formación de capital humano como uno de los elementos básicos que habría contribuido al débil desempeño global de la economía latinoamericana, y en particular, a la falta de progreso en materia de pobreza y distribución del ingreso. Mirando hacia adelante se argumenta que el fortalecimiento del potencial humano de la población latinoamericana podría conducir simultáneamente a disminuir la desigualdad y la pobreza en forma permanente, a la recuperación de una senda más razonable de crecimiento económico y más fuertes lazos con el comercio internacional. El problema, sin embargo, no reside tanto en el qué hacer -sobre lo que hay un creciente consenso- sino en el cómo hacerlo: el diseño e implementación de la política social. El fortalecimiento reciente de la democracia y la recuperación del crecimiento económico, han ido acompañadas de una enorme debilidad financiera en los sectores sociales y del fortalecimiento de modalidades de intervencionismo estatal en las áreas sociales que pueden dar al traste con todo el

* Algunas ideas de este trabajo fueron presentadas en la Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 12 y 13 de junio de 1995. Las conclusiones, hallazgos e interpretaciones que aparecen en este trabajo corren íntegramente por cuenta del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que ellos representan. Se agradecen los comentarios de Eduardo Vélez, Alexandra Cox, Donald Winkler y Oscar Altimir.

** Asesor de Política Social, Departamento Técnico de América Latina - Banco Mundial.

1 Aunque la heterogeneidad de la región representa riesgos para el análisis agregado, los beneficios de una visión global pueden sobrepasar la pérdida de la especificidad del análisis por países o el detalle microeconómico de la pobreza e inequidad en cada lugar y momento del tiempo.

experimento. La propuesta básica consiste en la implementación de un modelo más eficiente, democrático y participativo del quehacer social.

El documento tiene cuatro capítulos. En el primero se hace un repaso de la magnitud y evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina en la última década, y se examina su situación actual. En el segundo se discute la magnitud de la acumulación de capital humano que debería enfrentar la región en las próximas décadas, sus posibles implicaciones financieras y sus consecuencias distributivas. El capítulo final presenta la síntesis y las conclusiones del documento.

II. Desigualdad y pobreza en América Latina: el estado del arte

América Latina ha sido reconocida internacionalmente como la región del mundo donde la desigualdad del ingreso es mayor, más persistente, y de mayor influencia sobre la pobreza de la población. En la primera sección de este capítulo se analiza la magnitud de la desigualdad del continente y se intenta medir la evolución de la incidencia de la pobreza en las diferentes regiones y países en una perspectiva de largo plazo. La evolución de la desigualdad y de la pobreza se encuentra estrechamente asociada con los rasgos básicos de la formación de capital humano en el continente.

A. El exceso de la desigualdad en América Latina

Los estudios sobre desigualdad en América Latina han logrado medir, con mayor o menor precisión, la magnitud de la desigualdad en los diversos países del continente en diferentes momentos del tiempo. El esfuerzo empírico se ha centrado en obtener buenas mediciones para un determinado país en algún momento del tiempo o, en un número más reducido de casos, obtener mediciones comparables en diferentes momentos del tiempo para unos pocos países[2]. Pero el carácter siempre imperfecto de las mediciones[3] ha restringido el uso de cifras de desigualdad para comparar países. Y, por supuesto, la construcción de indicadores de desigualdad para conjuntos de países no ha estado en la agenda de investigación empírica.

El problema de la comparabilidad de las cifras de desigualdad podría, en efecto, parecer insoluble, pues no es fácil encontrar unos datos primarios perfectamente homogéneos y unos métodos de procesamiento estrictamente comparables en períodos muy distintos de tiempo. Hace 20 años, cuando sólo existía una estimación por país, y los países con datos eran pocos, las comparaciones eran ciertamente difíciles[4].

Pero la situación ha cambiado con la proliferación de estudios detallados de países

---

[2] Hay una buena revisión reciente de estudios realizada por Oscar Altimir. "Cambios en las desigualdades del ingreso y la pobreza en América Latina". *El Trimestre Económico*, 1994.

[3] Para una visión escéptica sobre la calidad de la información de los estudios de la última década puede consultarse Alejandro Izurieta y Rob Vos. "Ajuste Estructural y Costo Social en América Latina: que nos explican los estudios recientes?". *El Trimestre económico*, 1994.

en los últimos 20 años. Un recuento de estudios indica que hoy se cuenta con 50 estimaciones de desigualdad nacional para 20 países de América Latina. Evitando las discusiones sobre las variaciones inter-temporales de desigualdad, que sólo pueden resolverse con estudios de caso detallados[5], puede obtenerse mayor comparabilidad de los datos si se promedian las múltiples observaciones disponibles para cada país.

Aparentemente, y como lo indicaría el gráfico 1, sorprendería el enorme grado de diversidad de la desigualdad de los distintos países de la región. El coeficiente Gini para unos países es de 0.42 y para otros de 0.63, lo cual es consistente con que el 10% más rico de la población tenga 15 veces más recursos que el 10% más pobre en los primeros y tenga 84 veces más en los segundos. Sin embargo, detrás de esa diversidad existen algunas regularidades empíricas. El grado de desigualdad está claramente relacionado con el nivel de desarrollo de los distintos países. La mayor desigualdad está en países como Honduras y Perú y la menor en Uruguay y Barbados. Cuando se compara el coeficiente Gini con los valores esperados, de acuerdo con la mejor estimación disponible de una curva de Kuznets, resulta que, en promedio, la desigualdad para cada país latinoamericano es 4.1 puntos mayor que la esperada para países de similar nivel de desarrollo[6]. Existe, pues, un exceso de desigualdad para el conjunto de la región. Una vez descontado el efecto de la especificidad regional, no obstante, y como lo muestra el panel B del gráfico 1, persiste un "exceso de desigualdad" notable para países como Honduras, Perú, Ecuador, Brasil, México y Venezuela. Este exceso de desigualdad, que es mayor para los países de menor ingreso (gráfico 1 panel B) explica por qué, en América Latina, la desigualdad tienda a estar asociada lineal e inversamente con el ingreso per cápita[7].

---

[4] No obstante, bajo el estímulo de Hollis Chenery, el Banco Mundial emprendió múltiples estudios internacionales sobre los factores que explicarían las diferencias de la desigualdad entre países. Ahluwalia realizó los estudios más conocidos. M. Ahluwalia. "Income Inequality: some dimensions of the problem". In Chenery et. al. *Redistribution with Growth*. Oxford University Press for the World Bank, 1974. Una revisión reciente de esta literatura se encuentra en Albert Fishlow. "Inequality, Poverty and Growth: where do we stand?" Washington, The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics. May 1, 1995.

[5] El mejor ejemplo lo provee la persintencia de Oscar Altimir para evaluar la relevancia de los indicadores de desigualdad en los diversos países del continente. Una evaluación de la calidad de los datos de cada país se encuentra en Oscar Altimir. "Income Distribution statistics in latinoamerica and their reliability". *Review of Income and Wealth*, serie 33, No.2, 1987. Una detallada discusión sobre lo que puede decirse en cada país sobre desigualdad y pobreza con los indicadores disponibles para la última década está en Altimir, 1994 (op. cit.).

[6] Con 141 observaciones de los años ochentas para 102 países seleccionados por Salvatore (1989), el grado de desigualdad se correlacionó con el nivel de ingreso de los países (Ly), su cuadrado, y su ubicación en el campo socialista (Dsoc) o en América Latina (Dlac). Se obtuvo la siguiente regresión: (estadísticos t entre paréntesis)

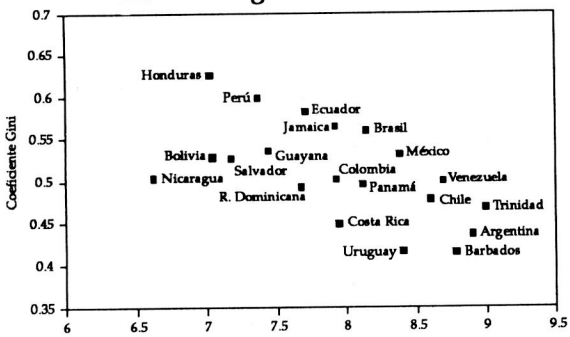
Gini= -0.36 + 0.24Ly - 0.02 Ly2 - 0.184 Dsoc + 0.041Dlac
(5.1) (4.3) (4.6) (8.2) (2.7) R2=0.49

[7] La clásica regresión de Kuznets (correr el coeficiente de Gini en función del logaritmo del ingreso y su cuadrado) para el conjunto de los países de América Latina resulta con los signos correctos pero con coeficientes no significativos. La especificación más simple, con la desigualdad dependiendo linealmente del ingreso, resulta sólida.

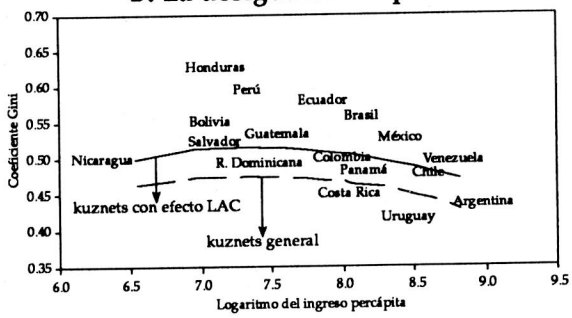
Gráfico 1

LA DESIGUALDAD DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

A. La desigualdad observada



B. La desigualdad esperada



A partir de los estimativos de desigualdad para los distintos países pueden construirse agregados sub-regionales de desigualdad. En efecto, de acuerdo con el ingreso per cápita ajustado por poder de compra internacional y, suponiendo log-normalidad en la distribución de cada país, las distribuciones pueden agregarse en forma consistente para obtener distribuciones del ingreso sub-regionales[8]. Por razones geográficas y culturales se identificaron inicialmente seis subregiones, cuya desigualdad se presenta en el gráfico 2, panel A. La desigualdad tendería a ser mayor en las regiones con niveles intermedios de desarrollo, como Brasil y el área andina, que en aquellas con menor desarrollo (Centro América y el Caribe) o mayores ingresos (como México o el Cono Sur). Estas subregiones se agregaron, a su vez, en tres regiones mayores, para hacer equiparable su tamaño en términos de población e ingreso: Norte (que incluye México, Centro América y el Caribe), Brasil y, finalmente el Sur-Occidente (que incluye los países Andinos y del Cono Sur), cada uno con aproximadamente 150 millones de habitantes. Esta división del continente latinoamericano en tres regiones servirá de guía empírica en el resto del trabajo.

La distribución del ingreso en las tres regiones presenta tres rasgos destacados que se derivan claramente del gráfico 2. Primero, grados de desigualdad muy altos en cada una de las regiones, con coeficientes Gini por encima de 0.56 en cada uno de los casos. A ello contribuyen en forma muy importante las diferencias del ingreso per cápita entre los distintos países[9]. Segundo, un ordenamiento

---

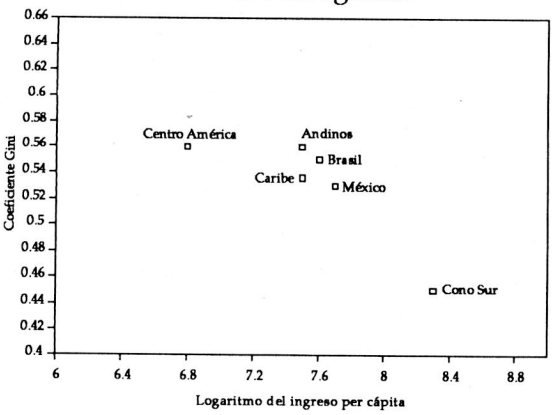
[8] La metodología es formalizada por Sherman Robinson. "Income Distribution within groups, among groups and overall: a technique of analysis". Princeton University. Research Program in Development studies. Discussion Paper 65, 1976.

[9] Las diferencias de ingreso per cápita entre países explican hoy en día el 19.6% de la varianza del logaritmo de los ingresos en la región norte y el 18.5% en la región Sur-Occidental. Aproximadamente, ello representa 4.83 y 4.95 puntos del coeficiente Gini respectivo.

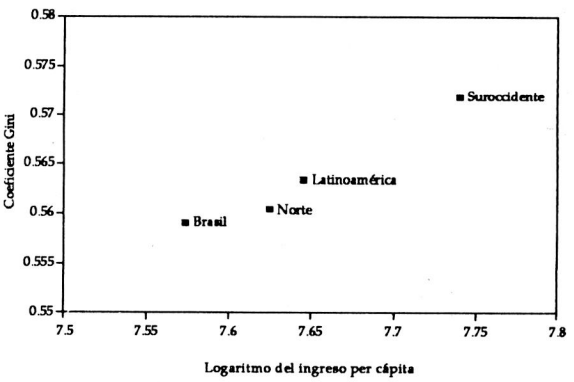
Gráfico 2

DISTRIBUCION REGIONAL DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

A. Por subregiones



B. Por regiones



de la desigualdad por subregiones que es sorprendente para la tradición de estudios latinoamericanos. Brasil no es probablemente la región con el grado de desigualdad más alto, pues tanto la región norte como la suroccidental lo superan. Las diferencias regionales entre los países del área andina y el cono sur, o entre el norte de México y los países pobres de Centro América o el Caribe Latino serían comparables a la diversidad regional del Brasil. Y tercero, el grado de desigualdad de América Latina como un todo es enorme. El coeficiente Gini representativo de todo el continente es de 0.56, el cual es mucho mayor que el de cualquier otra región del mundo[10].

Este coeficiente Gini, a su vez, resulta substancialmente mayor a aquel estimado por Yotopoulos (1976) para el conjunto de países en desarrollo: 0.501[11].

Este ejercicio de agregación nos indica que, no sólo la desigualdad en cada uno de los países latinoamericanos es, en promedio, 4 puntos mayor que la de países en otras regiones con similares niveles de ingreso, sino que la heterogeneidad de niveles de desarrollo regional agregaría 5 y 7 puntos más a la desigualdad global de América Latina, de forma tal que el grado agregado de desigualdad resulta mayor que en ninguna otra región del mundo en desarrollo.

---

[10] Aunque resulta menor que el coeficiente Gini del mundo en su conjunto que ha sido estimado por Berry, Bourguignon y Morrison y por Grosh en 0.67, con un enorme porcentaje del coeficiente explicado por las diferencias de ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo. Véase Albert Berry, Francois Bourguignon and Christian Morrisson. "The level of world inequality: how much can one say?" The review of Income and Wealth, 1983. Y Margaret Grosh and Wayne Nafziger, "The computation of World Income Distribution". Economic Development and Cultural Change, 1986.

[11] Yotopoulos, Pan, "The World Distribution of Income: some estimates". *Pakistan Journal of Economics*, 1976.

B. La pobreza del continente: niveles y evolución

La obtención de las funciones de densidad de la distribución del ingreso derivadas del ejercicio anterior permiten un cálculo de la incidencia de la pobreza para cada región, así como una estimación de la más probable evolución de la pobreza en períodos largos para la región en su conjunto.

1. Diferencias regionales

A partir del cálculo de las funciones de densidad de la distribución de ingresos, el cálculo de la incidencia de la pobreza requiere definir una línea por debajo de la cual los ingresos se consideran insuficientes para una vida decente. Este documento recoge la experiencia de los dos grupos de trabajo que en América Latina han intentado recientemente aproximarse a esta definición: la Cepal[12] y el Banco Mundial[13]. La Cepal hizo un estudio detallado de los patrones de consumo de 9 países del continente e identificó el valor de las canastas mínimas para cada país, las que varían entre 1.66 y 2.47 dólares por persona-día respectivamente. El Banco Mundial, con información detallada de ingresos para 12 países, adoptó una línea de pobreza de 2 dólares por persona. En este trabajo se utilizan alternativamente 2 líneas de pobreza: la línea de 2 dólares homogénea para todos los países, y una línea de pobreza específica para cada país que resulta elástica a su nivel de desarrollo de acuerdo con los resultados de la CEPAL[14]. Para la estimación de la miseria -o los más pobres de los pobres- se utilizó un punto de corte de la mitad del valor de estas líneas. Estos valores extremos proveen un razonable intervalo de confianza para la estimación de la pobreza y la miseria en el continente.

Siguiendo la metodología anterior, se encuentra que América Latina y el Caribe tienen en 1995 al 35.1% de su población por debajo del nivel de pobreza, y al 18.8% por debajo del nivel de miseria. Ello indica que hoy en día habría 165.6 millones de latinoamericanos pobres, de los cuales 86.3 millones son muy pobres, o miserables, que viven con 1 dólar per cápita diario o menos[15].

En la medida en que el grado de la desigualdad al interior de cada una de las tres regiones de América Latina es alto y no muy distinto, la incidencia de la pobreza depende estrecha-

---

12 Cepal. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Estudios e informes de la Cepal 81. Santiago, 1991.

13 George Psacharopoulos et al. *Poverty and income distribution in Latinamérica: the story of the 1980s*. Washington, The World Bank, Technical Department LAC, 1993.

14 A partir de los detallados estudios de caso de la CEPAL, la elasticidad ingreso de la línea de pobreza sería de 0.45. La regresión con los datos de la CEPAL es
línea = -1.74 + 0.45 ln(Y) R2=0.56
(8.8) (3.2)

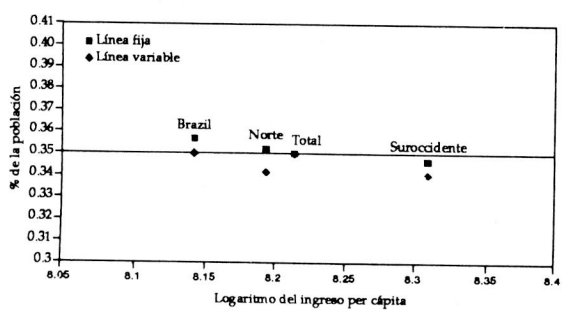
15 La Cepal estima que existían en el continente 170 millones de pobres en 1980 y 195.9 en 1990, que son marginalmente superiores a los obtenidos con esta metodología alternativa. Véase Oscar Altimir. "Distribution del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la Cepal* 52, 1994.

mente del nivel de ingreso de cada región. Como las tres regiones tienen hoy en día niveles promedio de ingreso muy cercanos, la incidencia de la pobreza es relativamente homogénea entre ellas. Como se observa en el gráfico 3, la incidencia de la pobreza en cada región sería cercana al 35%. Con ello, cada región tendría un número aproximado de 50 millones de personas pobres. Y, a su vez, cada región tendría un número de miserables de similares montos, cercano a 27 millones de personas.

Al interior de estas tres regiones, relativamente similares en ingreso, inequidad y pobreza, existen, sinembargo, importantes diferencias subregionales. La mayor incidencia de pobreza se daría en Centroamérica, alrededor del 60% de la población, y la menor en el Cono Sur, alrededor del 10%. En el intermedio están, en su orden, la región Andina (44%), el Caribe (38%), Brasil (35%) y México (26%). La incidencia de la miseria tiene un ordenamiento similar: 36%, 5%, 25%, 19%, y 17% respectivamente (véase gráfico 4, panel B). Como estas subregiones tienen mayores diferencias en su ingreso y su inequidad, el número de pobres, y especialmente de miserables, ya no se distribuye tan homogéneamente.

Gráfico 3

LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN TRES REGIONES DE AMERICA LATINA



Resulta interesante anotar que la usual asociación de la pobreza latinoamericana con Brasil, Centro América y Haití no resulta confirmada por los datos. México tendría más miserables que el resto de Centro América y el Caribe juntos. Y el conjunto de los países Andinos tendría el doble de miserables que Centro América y casi tantos como el Brasil. La importancia de la pobreza de la región andina se confirma con el hecho de que el 35% del 10% más pobre de la población latinoamericana se encuentre en esta región.

La metodología de agregación utilizada permite, entonces, una estimación razonable y actualizada de la incidencia global de la pobreza y la miseria en el continente latinoamericano y su distribución regional. Aún con diferencias subregionales, la pobreza de América Latina se reparte casi que proporcionalmente en las tres grandes regiones. Además de la conocida incidencia de la pobreza en Brasil, Centro América y Haití, debe resaltarse la participación de México y del área Andina en la pobreza del continente.

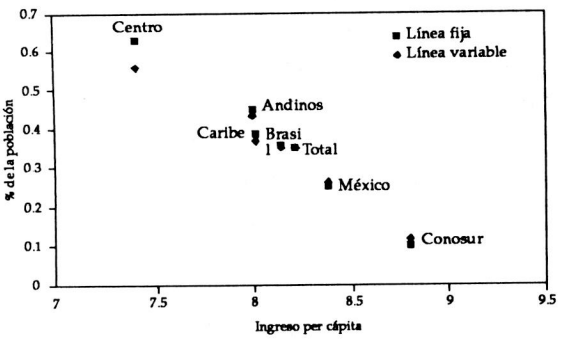
2. Evolución de la pobreza en América Latina

Con la metodología anterior puede analizarse la probable evolución de la pobreza en el continente en la postguerra. Partiendo del hecho de que el grado de desigualdad regional no parecería haber tenido mayores cambios en cuarenta años[16], la incidencia de la pobreza asociada con los cambios en los niveles de

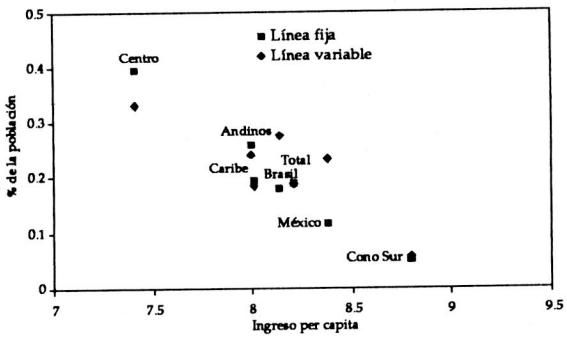
Gráfico 4

POBREZA Y MISERIA EN LATINOAMERICA EN 1995

A. Pobreza



A. Miseria



ingreso y de la población en los diferentes países en este período puede proyectarse retrospectivamente. Los resultados de este ejercicio se presentan en el gráfico 5.

En el largo plazo, la incidencia de la pobreza en América Latina habría tendido a disminuir. Bien sea que se utilice una línea de pobreza fija, o una línea elástica al ingreso, el porcentaje de la población viviendo por debajo del nivel de pobreza habría disminuido entre 20% y 25% en el período 1950-1995 (gráfico 5 panel A). No obstante, con la inercia distributiva implícita en coeficientes Gini estables a un nivel tan alto, el nivel de crecimiento del ingreso percápita (1.8%) habría sido insuficiente para disminuir el número absoluto de pobres, que habría pasado de alrededor de 82 millones en 1950 a 165.6 millones hoy en día (panel B del gráfico).

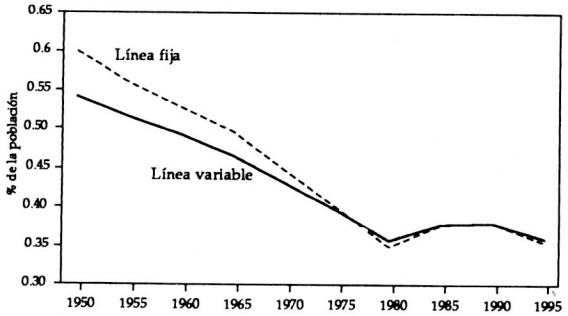
En la evolución temporal de la pobreza pueden distinguirse sinembargo distintos subperíodos. Entre 1950 y 1965, la incidencia de la pobreza disminuyó lentamente y el número absoluto de pobres aumentó considerablemente. Entre 1965 y 1980 se aceleró el descenso de la incidencia de pobreza, hasta el punto que probablemente el número absoluto de pobres habría dejado de crecer en la década de los setenta. El retroceso del crecimiento económico de los años ochenta, por el contrario, habría representado un aumento de la incidencia de la pobreza en la región que habría traído consigo 40 millones de nuevos pobres. La corta recuperación económica de lo corrido de los años noventa habría permitido revertir el aumento de la incidencia de la pobreza, pero no habría sido suficiente para revertir el aumento del número absoluto de pobres que se registró en los ochenta.

La metodología anterior puede extenderse para estimar los cambios en la relevancia relativa de la pobreza en las zonas urbana y rural en los últimos 25 años. Para el efecto, de

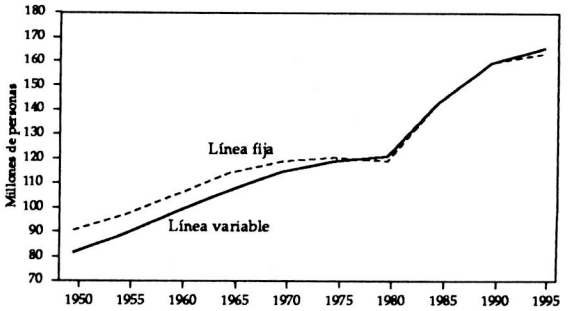
[16] En la parte 3b de esta sección se examina la validez de este punto de partida.

Gráfico 5
LA POBREZA EN AMERICA LATINA
(Con líneas alternas de pobreza)

A. Incidencia



B. Números absolutos



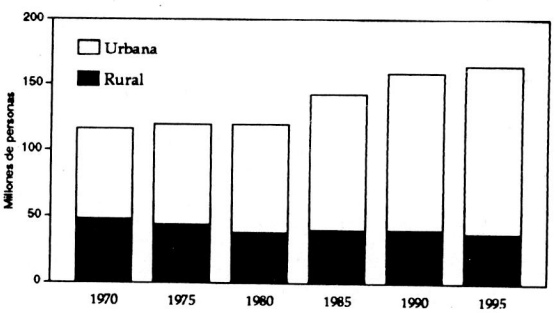
acuerdo con la evolución observada de la población latinoamericana entre las áreas urbanas y rurales, y la productividad relativa del trabajo en tales áreas se obtuvo un cálculo aproximado del número de pobres según su localización. Los resultados, que se presentan en el gráfico 6, indican que el número absoluto de pobres viviendo en las zonas rurales no habría aumentado en los últimos 25 años, e incluso habría disminuido en los setenta. Por tanto, todo el crecimiento de la pobreza desde 1980 se habría generado exclusivamente en las zonas urbanas. La urbanización de la pobreza es quizá el rasgo más destacado de las últimas décadas de América Latina.

Así pues, el análisis de largo plazo permite deducir que, ante la ausencia de cambios distributivos, un crecimiento económico del 1.8% y una rápida relocalización de la fuerza de trabajo hacia las ciudades habrían permitido apenas reducir la incidencia de la pobreza pero no disminuir el número absoluto de pobres, que hoy es dos veces más grande de lo que fue al comienzo de la posguerra.

3. Los cambiantes factores de inequidad en Latinoamérica

Aparentemente, entonces, la distribución del ingreso no habría cambiado mucho en América Latina a lo largo del rápido proceso de desarrollo de las décadas anteriores, y la pobreza habría tendido a aumentar en medio de las fluctuaciones cíclicas del crecimiento económico. En esta sección se examina si la

Gráfico 6
LA IRRUPCION DE LA POBREZA URBANA EN AMERICA LATINA
(1970-1995)



inercia del alto nivel de inequidad del continente refleja la persistencia de las restricciones estructurales sugeridas por la literatura latinoamericana o, por el contrario, manifestó cambios en los factores generales de inequidad.

a. El papel decreciente de los factores tradicionales de inequidad

Los economistas asocian naturalmente la desigualdad en la distribución de los ingresos con la distribución de los activos entre la población o con la distribución de poder de mercado entre los propietarios de los diversos activos. Los análisis de distribución del ingreso en América Latina, que no se han apartado de esta tradición, han estado profundamente influidos por la percepción empírica de la desigualdad alta e inercial como un hecho estructural de la economía del continente. Por ello, la atención ha tendido a concentrarse en el estudio de las razones por las cuales persiste la desigual distribución de los activos o las diferencias de poder de mercado entre actores de diferentes sectores y factores.

Cuando los primeros estudios de los años sesenta identificaron el alto nivel de desigualdad de varios países del continente latinoamericano, casi todos señalaron a la inequitativa distribución de la tierra como la principal fuente de desigualdad[17]. Al final de los años cincuenta, en efecto, la mitad de la población vivía en zonas rurales, y más de una tercera parte del producto se generaba en la agricultura. En ese entonces, las rentas de la tierra podrían representar un 15% del ingreso nacional, o un 20% del ingreso de los hogares. La desigualdad e importancia de estas rentas contribuían así, en forma sustancial, a la desigualdad global del ingreso. La ampliación de las brechas de productividad entre las áreas urbanas y rurales que se hizo creciente desde los años cincuenta hasta el comienzo de los setenta, cuando llegó a ser 5 a 1, probablemente justificaron el cambio de interés hacia las interacciones urbano-rurales como fuentes de tensión distributiva[18]. Cuarenta años después, y de acuerdo con los patrones normales de desarrollo, la importancia de la agricultura cambió enormemente. Esta no representa hoy en día más del 10% del PIB y emplea apenas algo más del 20% de la fuerza de trabajo en todo el continente. La agricultura se ha modernizado y la participación de los factores de producción diferentes a la tierra ha aumentado. Con ello, las rentas agrícolas hoy no representan más del 2 ó el 3% del ingreso de los hogares. Y las diferencias de productividad rural-urbana hoy son la mitad de lo que fueron al comienzo de los años setenta. Por esta razón, cualquiera que haya sido la contribución de la inequitativa

---

[17] Véase Richard Nelson, Paul Schultz y Richard Slighton. *Structural change in a developing economy*. Princeton University Press, 1969, William Cline. "Distribution of income and development: a survey of literature" *Journal of Development Economics*, 1975. Armando di Fillipo. "Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina". *Cuadernos de la CEPAL*, 1977. Eliana Cardozo y Albert Fishlow. "Latinamerican Development 1950-1980". NBER Working Paper 161, 1989.

[18] Véase Albert Berry. "Resource transfers between agriculture and non-agriculture". Toronto University, 1978. Lance Taylor. *Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

distribución de la tierra o de las brechas urbano-rurales a la desigualdad global en el pasado, ha disminuido su importancia y hoy es muy pequeña para el continente en su conjunto.

Algunos autores han volcado su mirada, entonces, hacia otros activos generadores de ingresos de la población. La distribución de la posesión de activos fijos urbanos ha sido relativamente poco estudiada en el continente. Se sabe que la proporción de la población urbana que posee vivienda propia ha crecido paulatinamente desde comienzos de los años setenta, por lo cual, la desigualdad en estos activos no debería haber aumentado. Se cree que los activos urbanos productivos están bastante concentrados, pero sus cambios no se han estudiado. Como la relación capital-producto en las áreas urbanas ha aumentado poco desde los setenta, no sería de esperar una contribución creciente de estos activos a la desigualdad. Se cree, también, que los activos financieros están aún más concentrados[19]. Pero con la creciente liquidez financiera de las economías y la eliminación de rentas monopólicas por la desregulación financiera, difícilmente podría inferirse una contribución creciente de este factor a la desigualdad del continente.

Al no existir una documentación suficientemente sólida sobre los cambios en la tenencia de activos rurales y urbanos, las discusiones sobre distribución del ingreso en América Latina tendieron a concentrarse en los últimos 15 años en explicar las diferencias de comportamiento de mercado de los distintos agentes en períodos cortos. Para ello, en los años ochenta se mezclaron ideas keynesianas con ideas clásicas del estructuralismo latinoamericano para interpretar la persistencia o aumento de la desigualdad en América Latina[20]. Con el poder del mercado en la fijación de precios, las crecientes demandas por recursos de inversión para la modernización de las economías urbano-industriales serían financiadas por inflación, lo que tendería a deteriorar los ingresos de los trabajadores urbanos y campesinos. La capacidad de respuesta institucional de estos agentes para defender su participación en el ingreso sería factor fundamental para que la contrapartida natural de la persistencia de la inequidad fuese una inflación persistente. Sin embargo, la apertura de las economías en los años ochentas, con la creciente competencia, habría permitido romper el círculo vicioso de poderes incompatibles de mercado que conducían a alta inequidad con inflación. Y la atención ha vuelto a concentrarse en factores de largo plazo generadores de inequidad.

Si la heterogeneidad en los niveles de desarrollo entre los distintos países del continente hubiese sido un rasgo del desarrollo

---

[19] Sobre la participación del 1% más rico de la población en el ingreso global la información siempre es deficiente, y no se registra adecuadamente en las encuestas de hogares, por lo que habría que tener precaución sobre la medición de los efectos de la concentración de activos financieros sobre la equidad global.

[20] El trabajo fue un producto del Banco Mundial. Véase Lance Taylor, Edmar Bacha, Eliana Cardozo y Frank Lysy. *Models of Growth and Distribution for Brazil*. Oxford University Press, 1980.

latinoamericano de las últimas décadas, podría contribuir a explicar la posible inercia de altos niveles agregados de desigualdad. De acuerdo con los resultados presentados anteriormente, las diferencias de ingreso entre países alcanzan a explicar entre 5 y 7 puntos del exceso de desigualdad del continente. Pero la evidencia indica que, en el largo plazo, la disparidad de ingresos en el continente antes que aumentar ha disminuido considerablemente. El panel A del gráfico 7 ilustra cómo en los años cincuenta la región suroccidental tenía un ingreso per cápita 20% por encima del promedio del continente y el Brasil un ingreso 25% menor. Estas diferencias se fueron cerrando hasta dejar de ser significativas en los años ochenta. Esta reducción de las disparidades de ingreso, como lo muestra el panel B del gráfico 7, habría contribuido a una reducción de al menos 3 puntos del coeficiente Gini del continente en los últimos 40 años.

Si la desigualdad de las rentas de la tierra contribuyó decrecientemente a la desigualdad global, no es evidente que la tenencia de activos físicos y financieros urbanos haya contribuido crecientemente a ésta, los poderes monopólicos de mercado se han disminuido con la apertura de las economías, y los ingresos relativos entre países han tendido a converger. La explicación de la persistencia de la alta desigualdad en el continente debería radicar, entonces, en la evolución del otro activo relevante para la generación de ingresos de la población, que ha sido bastante ignorado en la investigación latinoamericana: el capital humano.

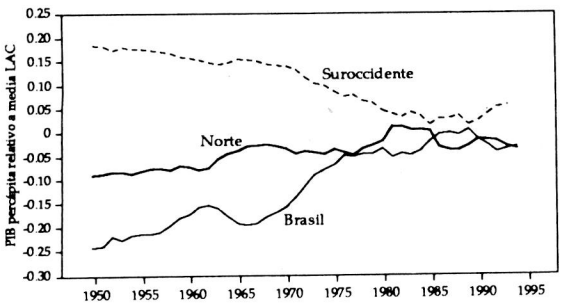
b. Generó la expansión educativa desigualdad de ingresos?

¿Cuál es la relación entre la persistente desigualdad y la pobreza con la dinámica de formación de capital humano en América Latina? Esta subsección sugiere que la lenta expansión de las oportunidades de educación para los jóvenes en los últimos 20 años ha sido insuficiente para superar la escasez relativa de capital humano de la fuerza de trabajo que caracteriza al continente y, por el contrario, ha hecho posible que la desigualdad del

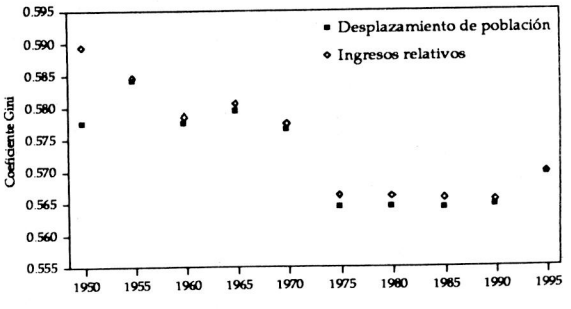
Gráfico 7

LA INEQUIDAD INTER REGIONAL DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

A. La convergencia del ingreso percápita



B. Su efecto sobre la equidad



capital humano haya aumentado en las últimas décadas. La incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes que no recibieron suficiente educación durante los últimos 25 años, adicionalmente, da buena cuenta del crecimiento de la pobreza de carácter semi-permanente que el continente persiste en manifestar.

Los logros educativos de la población adulta pueden evaluarse al compararlos con los valores esperados para su nivel de desarrollo. Existe una fuerte asociación empírica entre el nivel de desarrollo de un país y el grado de educación de su fuerza de trabajo, que puede identificarse empíricamente correlacionando la educación de la población mayor de 25 años con el ingreso per cápita, con corrección por poder adquisitivo internacional para los 173 países del mundo[21]. Los resultados estadísticos son muy buenos[22] y permiten calcular con bastante confianza el nivel esperado de educación de los países de acuerdo con su nivel de desarrollo. El carácter no lineal de la relación entre la educación y el ingreso per cápita indica que la intensidad de la educación tiende a crecer con el desarrollo económico y que se acelera substancialmente en los niveles intermedios de desarrollo.

Este "patrón" se utiliza en el panel A del gráfico 8 para juzgar la educación alcanzada por las diferentes regiones del mundo. En general, los países asiáticos y los países que son o han sido socialistas (China o Europa del Este) tendrían una educación mayor a la prevista para su nivel de desarrollo. Latinoamérica, los países Arabes, los de Africa y del sur de Europa (Grecia, Italia, España, Portugal) tendrían una educación menor a la prevista. En particular América Latina, cuyo promedio de educación para la población adulta sería de unos 5.2 años en 1995, tendría aproximadamente dos años menos de educación de lo que se esperaría.

Un ejercicio complementario permite caracterizar el proceso histórico de formación de recursos humanos que condujo a tal insuficiencia de educación. Se reconstruyó la información histórica sobre el nivel de educación de la fuerza de trabajo para el conjunto de los países latinoamericanos desde 1950. De acuerdo con la evolución del ingreso per cápita, se obtuvo el valor esperado de educación para la región, y se contrastó con los valores observados para cada uno de los quinquenios de la postguerra[23]. Los resultados indican que en los años cincuenta la fuerza de

---

[21] Un procedimiento más completo es utilizar información sobre educación de la fuerza de trabajo e ingreso en diversos períodos de tiempo. Se hizo un primer ensayo con datos de 52 países provenientes de Psacharopoulos y Arriagada. Los resultados fueron bastante similares, y se confirmaron con la base de datos más amplia de Barro-Lee (1993).

[22] Utilizando los datos del informe Anual sobre Desarrollo Humano del PNUD en 1994, se utilizaron 173 observaciones para obtener el siguiente resultado:

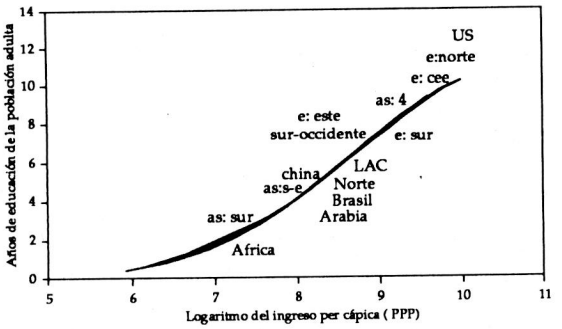
$$\ln(Ed) = \underset{(27.6)}{-14.4} + \underset{(5.8)}{3.2 \ln Y} - \underset{(4.4)}{0.15 (\ln Y)^2} \; ; \; R2=0.70$$

[23] Robert Barro and Jong-Wha Lee, "International comparisons of educational attainment". Journal of Monetary Economics, 1993, quienes avanzan sobre la metodología sugerida por George Psacharopoulos and Ana María Arriagada (1986). "The educational composition of the labour force: an international comparison". International Labor Review, 125(5). And George Psacharopoulos and Ana María Arriagada (1992). "The educational composition of the labour force: an international update". Journal of Educational Planning and Administration, vol VI, No.2.

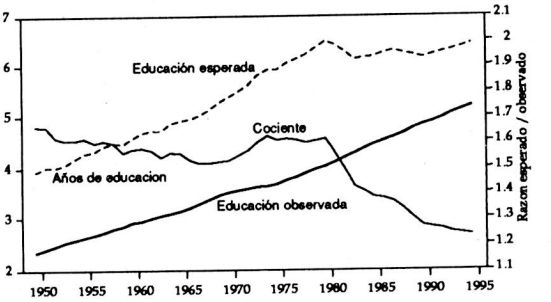
Gráfico 8

LA INSUFICIENCIA DE EDUCACION DE AMERICA LATINA

A. Perspectiva internacional



B. Perspectiva histórica en América Latina 1950-1990



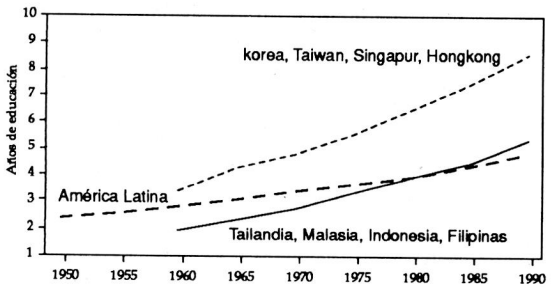
trabajo tenía 2.4 años de educación. Puesto que para el nivel de ingreso de entonces se esperaban casi 4 años, se había generado una brecha de 1.6 años. En 1989 América Latina tenía 4 años de educación, mientras que para su nivel de desarrollo se esperarían 6.5 años. Aún ampliándose la brecha en años, la brecha relativa se mantuvo hasta el final de los años ochenta, indicando que, a pesar de su atraso inicial, América Latina expandió la educación de la fuerza de trabajo apenas al mismo ritmo que el resto del mundo. El aparente cierre de la brecha que registra el gráfico 8B para los años ochentas es paradójico pues resulta de la reducción de los niveles esperados de educación, asociados con la caída del ingreso percápita de América Latina en la década, más que de un avance propiamente más rápido de la educación observada.

Así pues, América Latina ha tenido en toda la posguerra una educación de su fuerza de trabajo que resulta menor que la esperada para su nivel de desarrollo. Aunque la brecha educativa relativa hoy es temporalmente menor que hace 10 años, el ritmo de reducción de esta brecha resulta particularmente lento y los niveles absolutos de las brechas en años han ido aumentando. El nivel actual de educación es insuficiente y la expansión reciente del sistema educativo también lo ha sido.

La insuficiencia educativa resulta particularmente fuerte si se la compara con los patrones asiáticos. El gráfico 9 muestra cómo el nivel promedio de educación de la población adulta tiende a diferenciarse cada vez más entre Asia y América Latina. Los cuatro países más exitosos: Hong Kong, Taiwan, Korea y Singapur, que ya tenían una ventaja educativa considerable al comienzo de los sesenta, han ampliado la diferencia sustancialmente frente a América Latina. Hoy en día la fuerza de trabajo latinoamericana promedio no tiene más que la educación queel que estos cuatro países tenían en 1970!!! Y otros cuatro países asiáticos: Indonesia, Malasia, Filipinas

Gráfico 9

LA EDUCACION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO



y Tailandia, que en los sesenta apenas tenían algo más de la mitad de educación de América Latina, la igualaron en los ochenta y ahora la han sobrepasado.

Tan lenta expansión educativa en América Latina generó serias consecuencias distributivas. La persistente escasez global de capital humano, resultante de la prolongación en el tiempo de un nivel de educación tan bajo pudo, paradójicamente, haber contribuido a aumentar la desigualdad en la distribución del capital humano, antes que disminuirla. Este argumento, que fue anticipado por Londoño[24] ha sido recientemente formalizado y estimado empíricamente por Ram[25]. La intuición es simple. En una sociedad en la que no existe educación para nadie, el nivel de educación es cero, y la varianza de la educación entre la población es naturalmente cero. En una sociedad en la que toda la población alcanza el máximo de educación, el nivel de educación es máximo pero la varianza es nuevamente cero. En el entretanto, entonces, la varianza de la educación tiende a ascender con el crecimiento del nivel de educación hasta llegar a un máximo, a partir del cual desciende. Aunque la evolución temporal de la varianza depende en buena medida del énfasis relativo que cada país conceda a su educación básica o a su educación superior, en promedio, la experiencia internacional sugeriría que la máxima desigualdad educativa se obtiene cuando la educación promedio alcanza los 6.3 años.

Los países exitosos del sudeste Asiático que lograron tal punto de quiebre a mediados de los años setenta entraron a una senda virtuosa donde la expansión educativa posterior resultó acompañada de una menor dispersión educativa de la población y, por ende, ha contribuido a disminuir la desigualdad del ingreso. Los jóvenes que han ingresado al mercado de trabajo con mayor educación en los últimos veinte años se han encontrado con estructuras de pago crecientemente igualitarias que no se derivaron de la reducción de las tasas de retorno a la educación.

Ello contrasta marcadamente con la experiencia latinoamericana. Como la lenta expansión educativa prolongó en el tiempo la fase de creciente desigualdad educativa, la

---

[24] Juan Luis Londoño. "Kuznetsian tales with attention to human capital". Paper presented at the Third Inter-American Seminar on Economics. Rio de Janeiro, 1988.

[25] Véase Rati Ram. "Educational Expansion and schooling inequality: international evidence and some implications". The Review of Economics and Statistics, 1990.

nueva educación habría contribuido sistemáticamente a la mayor desigualdad del ingreso comenzando con menor insuficiencia educativa en los años cincuenta, el aumento en la educación observado habría tenido un efecto desigualizante sobre los ingresos relativamente pequeño, y se habría reversado a partir de comienzos de los ochenta. Ante el bajo nivel de educación en el punto de partida, por el contrario, el ritmo de acumulación de capital humano tuvo un altísimo impacto sobre la inequidad laboral[26].

Así las cosas, la contribución de la expansión educativa y los otros efectos tradicionales generadores de desigualdad del ingreso pueden sintetizarse en el gráfico 10[27]. Durante los últimos cuarenta años tres fuerzas habrían contribuido a la disminución de la desigualdad global del ingreso en el continente. El crecimiento económico, acompañado de transformación estructural de la economía, podría haber representado una reducción de un punto en el Gini hasta finales de los setenta. La convergencia inter-regional de los ingresos per cápita habría representado una reducción de al menos dos puntos del Gini durante el período. La reducción de las tasas de rentabilidad de la educación habrían operado en el mismo sentido[28]. De otro lado, la crecientemente desigual distribución del capital humano habría ejercido una presión sustancial hacia una mayor desigualdad del ingreso. Como se observa, este efecto de dispersión del capital humano podría haber significado un aumento de 5 puntos en el coeficiente Gini, suficiente para compensar el efecto esperado de las tres fuerzas anteriores. En efecto, los cálculos que se presentan en la línea gruesa del gráfico 10 indican que la suma de los cuatro efectos sería aproximadamente cero para todo el período 1950-1995, creando así la apariencia estadística de inercia en la desigualdad.

La lenta expansión habría contribuido pues, positivamente, a aumentar la desigualdad del ingreso en el continente. Probablemente ello compensó la decreciente contribución de la disparidad de los ingresos entre países y de la inequidad de las rentas rurales. Ambas tendencias posiblemente se contrarrestaron

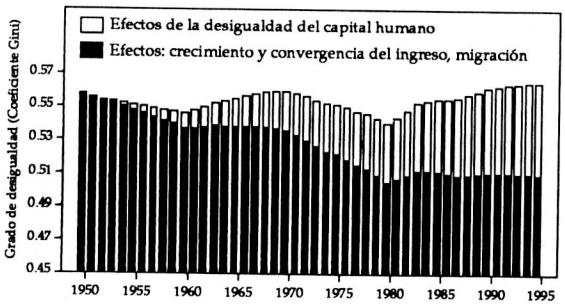
---

[26] La excepción se presentó en aquellos países como Colombia que registraron un descenso en las tasas de retorno de la educación más que proporcional, y que compensaron con creces la creciente desigualdad del capital humano. Véase Londoño (1995).

[27] Los resultados de la gráfica son aproximado, por varias razones. Como se sabe, el coeficiente Gini no es descomponible. Por lo tanto, el procedimiento utilizado permite calcular la varianza del logaritmo de los ingresos consistente con el coeficiente Gini en el caso de una distribución lognormal. Como esta varianza sí es descomponible, el ejercicio pudo realizarse, suponiendo unas participaciones factoriales del trabajo y del capital humano estimadas en forma preliminar.

[28] El descenso en las tasas de retorno es corroborado con la información proveniente de los diversos trabajos de Psacharopoulos por los diferentes países latinoamericanos, y para un análisis de corte transversal del conjunto de ellos. Véase Psacharopoulos, G. *Returns to education: an internatinal comparison*. San Francisco, Elsevier, Jossey Bass, 1973. "Returns to education: an updated international comparison". *Comparative education* vol 17, 1981. "Returns to education: a further international update and implication". *The Journal of Human Resources*, vol. 20, 1985 y "*Returns to investment in education: a global update*". *World Development*, 1994.

Gráfico 10
LOS CAMBIANTES FACTORES DE DESIGUALDAD
(América Latina 1950-1995)



manteniendo la inercia distributiva global que parece haberse registrado en el continente.

c. La Educación y la Pobreza

La expansión educativa en América Latina no fue sólo globalmente lenta sino que se presentó en condiciones bastante desventajosas para la población más pobre. El examen comparativo con el sudeste asiático resulta ilustrativo del sesgo inequitativo de la expansión latinoamericana. Ambos conjuntos de países contaban al final de los años cincuenta con una fuerza de trabajo de similar magnitud, unos 80 millones de personas. En el Sudeste Asiático, especialmente por la influencia de los cuatro países de menor desarrollo, 47 millones de ellos no contaba con ninguna educación. En América Latina, en el mismo período, 34 millones no tenían educación. En los últimos 30 años, como lo muestra el panel A del gráfico 11, el sudeste asiático *redujo* el número absoluto de personas adultas sin educación en una quinta parte, mientras América Latina lo *aumentó* en una sexta parte. Ello marca un agudo contraste con la evolución de la población con educación universitaria. Al comienzo de los años sesenta, la fuerza de trabajo con educación universitaria era equivalente en ambas regiones, 800.000 personas. Ambas regiones incorporaron 100.000 universitarios anuales a la fuerza de trabajo hasta comienzos de los años setenta. Pero a partir de allí, la educación superior de América Latina creció a un ritmo mayor, hasta incorporarse a finales de los ochenta 2 millones de universitarios más que el sudeste asiático (eje derecho del panel A del gráfico 11).

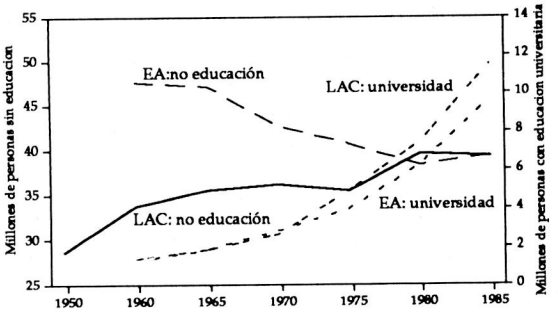
Con sus relativamente bajas coberturas de educación primaria, América Latina no sólo permitió que creciera en términos absolutos la población que llegaba a la edad adulta sin educación. También resultó que el grupo de población que más creció durante el período fue aquel con educación primaria incompleta. Como lo muestra el gráfico 11 panel b, ello permitió que mientras el sudeste asiático estabilizaba su población analfabeta funcional, América Latina la dobló prácticamente en los últimos treinta años. Asociado con ello 20 millones de personas más con educación media (primaria completa, secundaria incompleta y completa) se incorporaron al mercado de trabajo en el Sudeste Asiático que en América Latina.

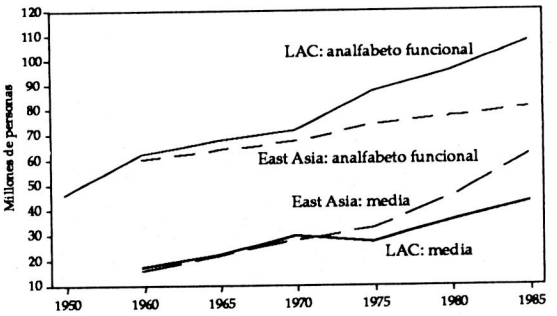
La expansión educativa del continente latinoamericano se caracterizó entonces por permitir que se incorporaran al mercado de trabajo muchas más personas analfabetas funcionales, muchos más universitarios y muchísimos menos trabajadores con educación media que en el Sudeste Asiático.

Lo anterior no resulta del todo independiente de la evolución de la pobreza en el

Gráfico 11

LA EDUCACION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO





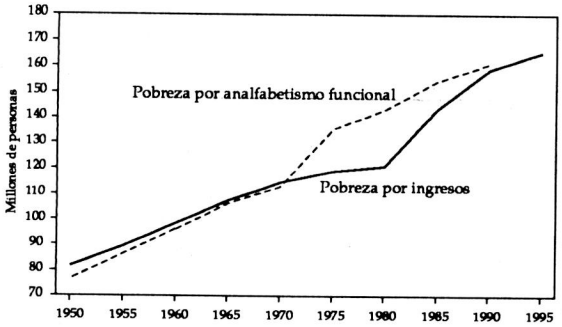
continente. El número absoluto de personas dependientes de esta fuerza de trabajo con poquísima educación evolucionó en los últimos 40 años en una forma sorprendentemente paralela al conjunto de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza que se había identificado en la sección A.2.b. Como lo muestra el gráfico 12, en el año 50 había casi 80 millones de pobres, bien sea que se midieran por ingresos o por falta de capital humano. En los siguientes 20 años, los 35 millones de nuevos pobres fueron similares en monto al número de personas dependientes de trabajadores con poca educación. En los años setenta, la reducción del ritmo de crecimiento de pobreza por ingresos pareció haber beneficiado más que proporcionalmente a la población sin educación. Después del pobre desempeño de los años ochenta, el monto de pobres por ambos conceptos ascendió nuevamente hasta llegar a los 160 millones. Con las debidas fluctuaciones en los ingresos que resultan del ciclo económico, el bolsón de pobreza de América Latina puede asociarse muy claramente en períodos largos con aquellos que dependen de trabajadores sin capital humano. La estrecha asociación entre educación, pobreza y desigualdad que se ha encontrado frecuentemente en los estudios microeconómicos de corte transversal en diversos momentos del tiempo[29], queda así confirmada con el análisis dinámico de largo plazo para el conjunto de la región.

4. Síntesis

Más que la existencia de algunos países con extrema desigualdad en América Latina, el análisis anterior muestra que la desigualdad en el continente como un todo es muy alta, con un Gini que está por encima de lo esperado en unos 5 o 6 puntos. También sugiere que,

[29] Véase un resumen en Sam Morley "Structural adjustment and the determinants of poverty in Latinamerica" y Ariel Fiszbein and George Psacharopoulos. "Income Inequality trends in Latin America in the 1980s". En Nora Lustig (ed). *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latinamerica*, Washington, Brookings Institution, 1995.

Gráfico 12
POBREZA EN AMERICA LATINA MEDIDA CON CRITERIOS ALTERNATIVOS



aún cuando el nivel de desarrollo del continente habría hecho posible la ocurrencia de un punto de máxima desigualdad y un descenso posterior en algún momento de los últimos 20 años, en gran medida asociado con la relativa convergencia del ingreso per cápita entre regiones y el cambio de las condiciones de producción y empleo rural, la modalidad de expansión educativa del continente habría contribuido a que el alto nivel de desigualdad del ingreso tuviera cierta inercia. Al comienzo de la posguerra, América Latina tenía una fuerza de trabajo con la mitad de la educación que se esperaría internacionalmente. La expansión educativa no habría reducido este desequilibrio frente a la masiva expansión de la educación observada en el resto del mundo, y en el sudeste asiático en particular. La expansión educativa, que fue relativamente lenta, fue además bastante discriminatoria de las poblaciones más pobres, y dejó sin educación a un contingente de fuerza de trabajo que ha crecido enormemente en las últimas dos décadas. El crecimiento de la fuerza de trabajo funcionalmente analfabeta en los últimos treinta años tiene un enorme paralelo con el crecimiento de la población que vive con ingresos menores a la línea de pobreza en el continente.

III. Desigualdad, pobreza y capital humano en las cuatro décadas futuras

La sección anterior ilustró cómo en los últimos treinta años, a pesar del impacto de la rápida convergencia del ingreso percápita entre subregiones y de la pérdida relativa de la relevancia global de las desiguales rentas agrícolas, la inequidad en América Latina no disminuyó, como lo habría previsto Kuznets, y la pobreza sí habría aumentado. La dinámica del mercado de trabajo urbano podría haber sido el principal generador de desigualdad en el período reciente, pues el insuficiente ritmo de formación de capital humano habría creado un ejército de analfabetas funcionales estructuralmente pobres y habría impedido que la distribución de los beneficios de la educación fuese más equitativa entre la población.

En esta sección se escudriña el futuro con posibles escenarios de evolución de la pobreza y la desigualdad en el continente. En la primera sección se examinan las proyecciones de pobreza que resultan simplemente de la evolución esperada del crecimiento económico para el continente y se simulan los escenarios de crecimiento económico y mejoras en la equidad que harían posible una reducción sustancial de la pobreza en las próximas décadas. En la segunda sección se ilustra cómo la acumulación de capital humano podría ser consistente con los escenarios de mayor equidad y crecimiento económico, deseables

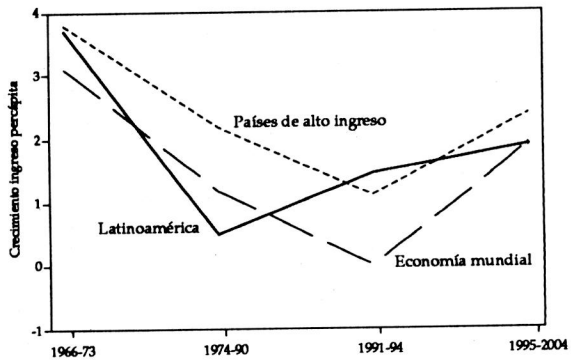
para reducir la pobreza. En la tercera se calculan sus consecuencias financieras y sus implicaciones sobre la distribución del ingreso y el bienestar social.

A. Una simple mirada al futuro

La metodología aplicada en la sección II para reconstruir la hipotética evolución de la pobreza en el continente en los últimos cincuenta años puede utilizarse para proyectar la evolución de la pobreza hacia el futuro. Si la inequidad mantiene su inercia reciente, la magnitud de la pobreza dependerá esencialmente del ritmo de crecimiento económico. Para estimar este crecimiento, un punto de partida natural son las proyecciones más recientes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre las perspectivas de la economía mundial[30]. Como el Gráfico 13 ilustra, la economía mundial, tras su estancamiento en el período 1991-1994, podría registrar hacia el futuro una recuperación del crecimiento económico, y lograr un aumento del ingreso per cápita del 1.9% anual promedio en la próxima década. América Latina, tras la crisis de los ochenta y de acuerdo con estas proyecciones, prolongaría la recuperación de la primera fase de los noventa y podría lograr un crecimiento promedio anual del ingreso per cápita también del 1.9% en los próximos diez años.

La prolongación de la fase de recuperación de crecimiento económico en América Latina

Gráfico 13
LAS EXPECTATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO



en la próxima década, de acuerdo con nuestros cálculos, permitiría reducir el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza. Como lo ilustra el panel A del gráfico 14, la incidencia de la pobreza se reduciría del 38% en 1995 a un nivel cercano al 32% de la población en el año 2005[31]. Sin embargo, ante el crecimiento esperado de la población —aún en la fase intermedia de la transición demográfica en que se desenvuelve el continente—, dicha reducción de la incidencia de la pobreza sería insuficiente para disminuir el número absoluto de pobres en el continente. Como lo ilustra el gráfico 14, panel B, en tales condiciones, el número de latinoamericanos viviendo en condiciones de pobreza podría continuar creciendo a un ritmo de dos personas por minuto ó 1 millón de personas por año, hasta alcanzar 176 millones de personas en el año 2005.

---

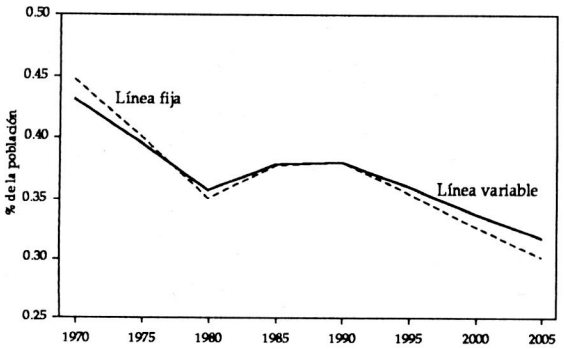
30 Véase Banco Mundial. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. International Economics Department, february 1995 y FMI *World Economic Outlook*, Abril de 1995.

31 Se considera más razonable, en una fase de crecimiento económico, una cierta elasticidad del umbral de pobreza al ingreso, y por ello en el texto se elabora sobre esta alternativa metodológica de medición de la pobreza.

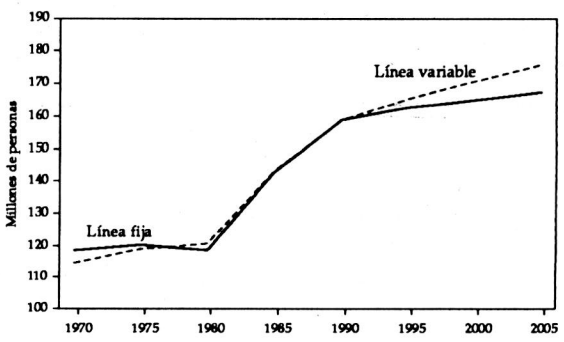
Gráfico 14

LA POBREZA EN AMERICA LATINA 1970-2005 CON LINEAS ALTERNATIVAS DE POBREZA

A. Incidencia



B. Números absolutos

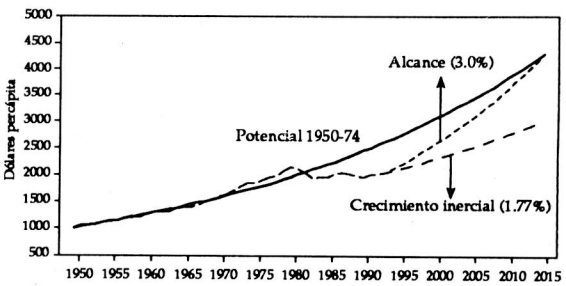


Un crecimiento económico per cápita del 1.9% para América Latina en la próxima década resulta, entonces, inferior al requerido para reducir la pobreza. Aunque supera ampliamente el estancamiento del ingreso per cápita registrado entre 1975 y 1990, cuando la economía creció en promedio al 0%, dicho crecimiento económico es inferior al crecimiento histórico de la región y al crecimiento esperado para otras regiones del mundo. En realidad, resulta similar al crecimiento promedio del período 1950-1995 (1.8%), pero inferior al ritmo de crecimiento registrado por el continente entre 1950 y 1974, que fue de 2.24%, o al ritmo de crecimiento esperado en la próxima década para los países industrializados (2.4%) o, incluso, al de los países en vías de desarrollo (3.3%). Y con un crecimiento de 1.9% anual de América Latina en la próxima década, la brecha del producto frente a un PIB potencial -que resultaría de proyectar el crecimiento observado entre 1950 y 1974 hacia adelante- se ampliaría en forma permanente, como lo indica el gráfico 15. Es decir, un crecimiento del ingreso per cápita latinoamericano del 1.9%, más que una verdadera recuperación del crecimiento económico, volvería permanente la brecha relativa de ingresos frente al potencial y frente a la economía mundial, que se generó en el período 1975-1988.

De suponerse el mantenimiento del alto nivel de inequidad del continente y proyectarse un crecimiento económico tan moderado, la pobreza continuaría aumentando en la próxima década en el continente. Pero dichos supuestos escenarios de bajo crecimiento y

Gráfico 15

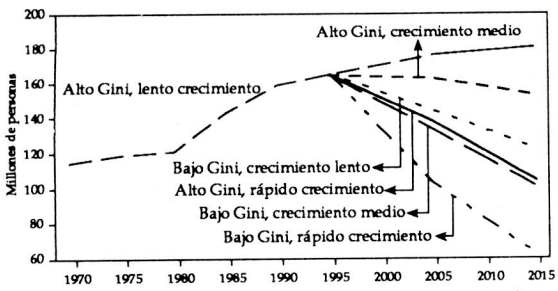
LA DINAMICA ESPERADA DE CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA



persistente inequidad no son inevitables. El crecimiento económico es en gran parte el resultado de la acumulación dinámica de recursos y de políticas que apunten a mejorar su asignación. La inequidad, como se ha visto, no es un dato sino el resultado de múltiples fuerzas, no siempre consistentes entre sí, y sujetas a la influencia de las políticas.

Nuestro pequeño modelo de simulación puede usarse para proyectar la evolución de la pobreza si el crecimiento económico se acelera o la inequidad se reduce. Con ello se generan seis escenarios alternativos de evolución futura de la pobreza que se ilustran en el gráfico 16. Si, manteniendo el grado de inequidad de hoy, el crecimiento per cápita anual se acelera hasta el 2.4%, la extensión de la pobreza se estabilizaría en su nivel actual por diez años más y podría reducirse en la siguiente década hasta alcanzar, en el año 2015, el mismo monto registrado en 1988. Si el crecimiento del ingreso per cápita se acelera hasta el 3.0% anual, todo el crecimiento del número de pobres que se acumuló durante la crisis de los años ochenta podría verse eliminado en el año 2.005, y en el año 2015 podría reducirse el número de pobres a 100 millones, los mismos registrados en 1965.

Gráfico 16
PROYECCIONES DE POBREZA CON SUPUESTOS DE CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION



Alternativamente, si el crecimiento muy bajo se mantuviera y se eliminara gradualmente el exceso de 5 puntos de desigualdad en el continente, la pobreza podría reducirse a 144 millones en el año 2.005 y a 122 en el año 2015. En este escenario de reducción gradual del exceso de desigualdad, la aceleración del crecimiento hasta el 2.4% anual podría permitir llegar a 100 millones de pobres en el año 2015, mientras el crecimiento acelerado del 3%, permitiría reducir el monto de pobres a 104 en el año 2005 y a 64 en el año 2015. El progreso en la distribución del ingreso podría tener efectos sobre la pobreza tan grandes como el mismo crecimiento económico, y podría complementarlos.

Contrario a las expectativas de muchos analistas, la evolución de la pobreza si resulta muy elástica a la aceleración del crecimiento o al aumento de la equidad. Cambiar la inercia del bajo crecimiento o de la alta inequidad puede dar, entonces, grandes dividendos en la lucha contra la pobreza en un período relativamente corto de tiempo.

B. Recuperando el capital humano: la dimensión del reto

El efecto conjunto de la aceleración del crecimiento económico y de la reducción de las inequidades podría tener un impacto enorme sobre la reversión del aumento reciente de la pobreza y sobre su eliminación futura en el continente.

Los últimos 20 años de desempeño macroeconómico en el continente han dejado

algunas lecciones. Sin equilibrio macroeconómico, el crecimiento no es sostenible. Una vez presentado algún desequilibrio importante en las cuentas externas o fiscales, el ajuste es necesario para estabilizar la economía. Pero la estabilización o el ajuste macro no son suficientes para renovar el crecimiento económico. Para ello se requieren acciones que conduzcan a mejorar la eficiencia en el uso y la asignación de los recursos, o a aumentar el conjunto de recursos de la economía. Con un 10% del producto proveniente de la agricultura, la región ya agotó gran parte del potencial de crecimiento derivado de la urbanización. Con el esfuerzo de ajuste a las modalidades de inversión cambiaria y financiera del Estado y liberación de comercio de los últimos 10 años, la principal acción sería mantener el esfuerzo emprendido, evitando reversas o desequilibrios. En las siguientes páginas exploraré un tema complementario: el desarrollo humano en la generación de un patrón de desarrollo con más crecimiento y menos desigualdad.

1. La dinámica de acumulación de capital humano 1950-1990

La insuficiencia de educación es, sin duda, uno de los mayores desequilibrios dinámicos que enfrenta la economía latinoamericana para acelerar el crecimiento con equidad. En la sección II se ilustró cómo Latinoamérica entró al proceso de desarrollo de la postguerra con una seria insuficiencia de educación de su fuerza de trabajo y cómo el ritmo de expansión de la educación habría sido insuficiente para cerrar la brecha frente a los patrones internacionales[32].

El nivel promedio de educación de toda la fuerza de trabajo resulta de la agregación de la educación alcanzada por distintas generaciones a lo largo del tiempo. Para identificar las relaciones entre la economía y el sistema educativo resulta natural concentrar la atención en los cambios del nivel educativo de las nuevas generaciones que ingresan al mercado de trabajo. Para ello, se reconstruyó la historia educativa de las sucesivas generaciones latinoamericanas de la postguerra[33].

Como era de esperarse, la dinámica de acumulación de capital humano no resultó continua en el tiempo, homogénea entre regiones ni destacada a nivel mundial. El gráfico 17 ilustra la existencia de tres fases diferentes. Las nuevas generaciones que entraron al mercado de trabajo en los años cincuenta habrían recibido un ritmo creciente de educación, que habría dejado de crecer para las 80 millones de personas de las generaciones que se vincularon durante los

[32] Con la aparente excepción de la década de los ochentas, cuando la reducción temporal del ingreso per cápita habría generado la espúrea convergencia a los patrones internacionales, el menor nivel de ingreso sería consistente con menores niveles de educación.

[33] Se utiliza la base de datos sobre educación promedio de la fuerza de trabajo de Barro y Lee para 1950-1985, y se añaden los datos más recientes (1990), de acuerdo con el *Informe Anual Sobre Desarrollo Humano* del PNUD de 1994. Para la reconstrucción del contenido de educación de la nueva fuerza de trabajo se construyó un modelo que permite forzar la consistencia de los datos de educación promedio con la evolución de la estructura demográfica de cada país.

Gráfico 17
LA EDUCACION DE LA FUERZA DE TRABAJO LATINOAMERICANA

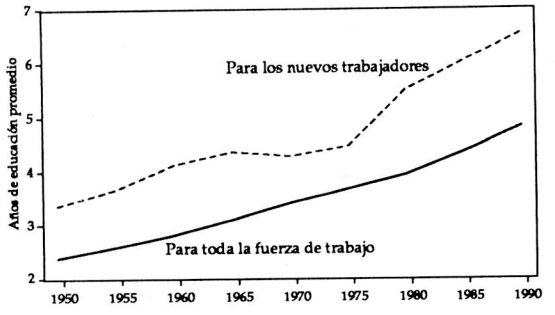
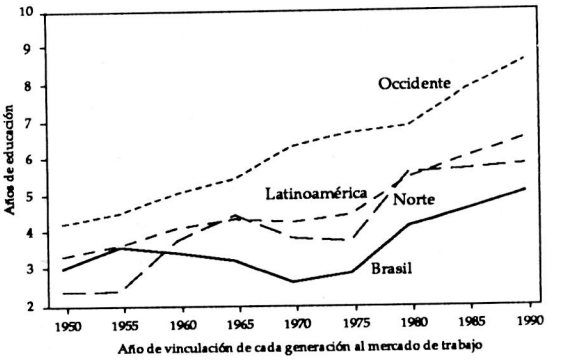


Gráfico 18
LA EDUCACION DE LA NUEVA FUERZA DE TRABAJO



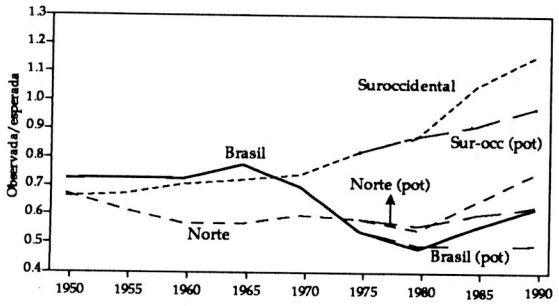
años sesenta y setenta. Los años ochenta señalan un crecimiento de la educación de las nuevas generaciones que se educaron en los setentas[34]. Las discontinuidades en el tiempo de la formación del capital humano de latinoamérica fueron la expresión de enormes diferencias regionales, como lo indica el gráfico 18. El rezago en la expansión de la educación fue mayor y tomó más tiempo en los dos países más grandes de la región: México y Brasil. La lenta expansión educativa mexicana de los años sesenta y setenta y la reversión Brasileña del mismo período explican totalmente la falta de avance de la educación latinoamericana durante este lapso. Aunque las nuevas generaciones de estos países registraron algún avance en la última década, el progreso de América Latina en este período provino de los países de Centro América, la región Andina y el Cono Sur.

El ritmo de crecimiento de la educación observado durante el período en las diferentes subregiones no alcanzó a cerrar la brecha frente a los patrones educativos internacionales, como lo indica el gráfico 19. En promedio, el conjunto de la región ha mantenido un nivel de educación una tercera parte por debajo de lo que se esperaría. Solamente los países del Cono Sur habrían eliminado paulatina y sistemáticamente su insuficiencia educativa, para llegar hoy en día a niveles que no resultan inferiores a los esperados para su grado de desarrollo. La brecha se fue reduciendo considerablemente para los países centroamericanos y del área andina desde mediados de los setenta, aunque perdió algo de fuerza el acercamiento en los últimos diez años. México no ha presentado ningún progreso relativo, toda vez que la brecha actual es aproximadamente la misma que tenía en 1970. Finalmente, Brasil, quien en los años cincuenta manifestaba una clara insuficiencia educativa, expandió la educación de las nuevas generaciones a un ritmo considerablemente inferior al que sería de esperarse para

[34] Existen un rezago medio de diez años entre la mitad del ciclo educativo y la inserción en el mercado de trabajo.

Gráfico 19

LA BRECHA EDUCATIVA: LATINOAMERICA FRENTE AL PATRON INTERNACIONAL



su proceso de desarrollo, con lo cual la insuficiencia relativa se amplió en los sesenta y no disminuyó en los últimos 10 años. Finalmente, el gráfico indica que la reducción del ingreso percápita que se presentó en la mayoría de países en los años ochenta habría generado una convergencia hacia los patrones internacionales en los últimos 15 años que resulta espúrea, porque desaparece al contrastarla con la educación requerida para los niveles normales de desarrollo.

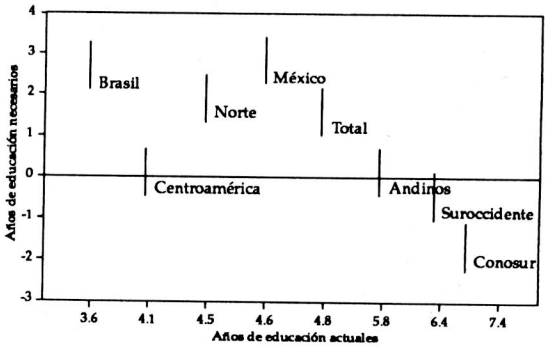
2. Los requerimientos futuros de capital humano

Las insuficiencias educativas de la fuerza de trabajo latinoamericanas en la actualidad son muy altas porque el patrón de desarrollo previo a los ochenta fue muy escaso en capital humano y porque el esfuerzo de los últimos 15 años ha sido insuficiente para reversar las tendencias en una fase de desarrollo donde la elasticidad de los requerimientos de capital humano al crecimiento económico es muy alta. Hoy en día, 1995, la fuerza de trabajo del continente tiene un poco más de 5 años de educación promedio. Para el nivel de desarrollo actual, se esperaría un promedio de educación de la fuerza de trabajo algo mayor a los 7.0 años. Ello genera una brecha acumulada de 2 años en promedio por trabajador latinoamericano. Como lo muestra el gráfico 20, esta brecha de educación, relativa al nivel de desarrollo sería mucho mayor para el Brasil y México, donde, de acuerdo con su nivel de desarrollo, hoy requerirían 3 años adicionales de educación por trabajador. De hecho, estos dos países concentran el 93.5% de la brecha educativa que hoy tiene todo el continente.

La inversión de capital humano requerida para la población que se incorporará a la fuerza de trabajo en las próximas décadas depende de las insuficiencias de capital humano de la fuerza de trabajo actual y de las mayores demandas por educación que resultarían del crecimiento esperado de la economía.

Gráfico 20

LA BRECHA EDUCATIVA EN 1990



Nota: La brecha es la diferencia entre la educación actual y la que se esperaría para el nivel de desarrollo. El intervalo superior incorpora la expectativa de educación para el nivel observado de ingreso. El superior para el nivel de ingreso potencial.

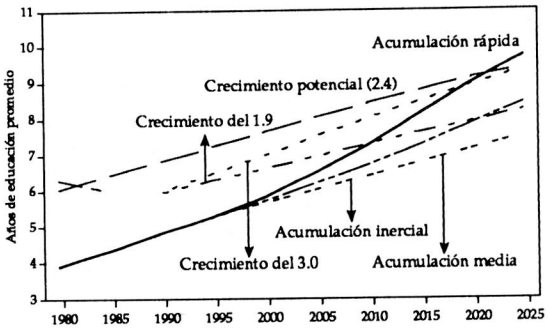
Se han calculado los niveles de educación del promedio de la fuerza de trabajo que serían consistentes con los tres escenarios de crecimiento económico previstos en la sección anterior: lento (1.9%), histórico (2.4%) y rápido (3.0%). Como se observa en el gráfico 21, las distintas sendas de crecimiento económico representan enormes diferencias en el capital humano requerido por la fuerza de trabajo. En el año 2005 esos requerimientos serían de 7 años para la senda de crecimiento lento y 8 años para la senda de crecimiento acelerado. Para el año 2020, los requerimientos serían de 7.9 y 9.1 años, respectivamente.

Tales requerimientos de capital humano pueden contrastarse, a su vez, con tres escenarios de aceleración de formación de capital humano en el próximo cuarto de siglo. En el primer caso, la educación promedio de la fuerza de trabajo crecería al mismo ritmo que se registró en las dos últimas décadas. En el segundo caso, se aceleraría paulatinamente,

Gráfico 21

LOS REQUERIMIENTOS DE EDUCACION

(América Latina 1995-2025)



y en el tercer caso se aceleraría muy rápidamente. El cuadro 1 muestra los principales resultados.

Se presentan tres posibles escenarios de acumulación de capital humano en el continente en el próximo cuarto de siglo. Si la educación de las nuevas generaciones se expandiera al mismo ritmo de las dos últimas décadas, la fuerza de trabajo promedio

Cuadro 1

ESCENARIOS DE ACUMULACION DE CAPITAL HUMANO

	1995	2005	2020
Requerido por diferentes escenarios de crecimiento económico			
Lento	6.0	7.0	7.9
Medio	6.5	7.5	9.0
Rápido	7.3	8.1	9.1
Capital humano de la fuerza de trabajo promedio posible por la expansión de las matrículas			
Inercial	5.2	6.0	7.2
Medio	5.2	6.2	7.9
Rápido	5.2	6.5	9.0
Capital humano de la nueva fuerza de trabajo posible por la expansión de las matrículas			
Inercial	6.5	7.6	8.6
Medio	6.5	8.5	10.4
Rápido	6.5	10.1	12.0

alcanzaría en el 2020 7.2 años de educación. Con ello, se ampliaría la brecha frente a los patrones internacionales en cada uno de los años. Si la educación de las nuevas generaciones creciera 1 año por cada década hacia el futuro, la fuerza de trabajo promedio alcanzaría a converger a los 7.9 años de educación que se requeriría en una senda lenta de crecimiento económico para el año 2020. Habría así convergencia al patrón internacional, pero en forma muy lenta. Finalmente, si la educación promedio de cada generación creciera 1 año por cada quinquenio futuro, la fuerza de trabajo alcanzaría el contenido de capital humano de 9 años que requeriría la fuerza de trabajo en una senda de crecimiento económico rápido.

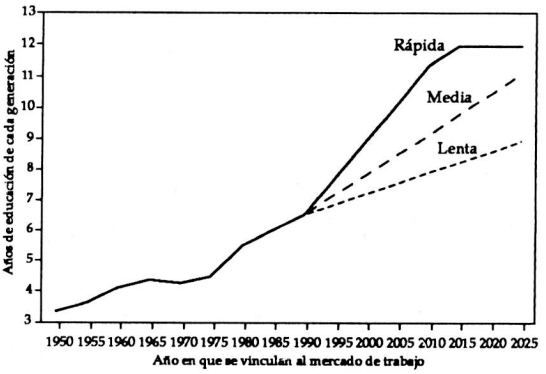
Lo anterior indica que para eliminar la insuficiencia de capital humano en una senda de crecimiento optimista se requiere acelerar sustancialmente la educación de las nuevas generaciones. El Gráfico 22 ilustra la magnitud del cambio. En el escenario medio de acumulación, la carrera educativa de las nuevas generaciones se aceleraría hasta alcanzar 11 años en el año 2025. En el escenario de acumulación rápida, las generaciones deberían llegar al tope de 12 años promedio por persona en el año 2015. En el margen, ello representaría doblar en las próximas dos décadas el aumento de la educación que se generó en el continente en los últimos cuarenta años.

3. Dimensiones cuantitativas de los escenarios de acumulación posibles

Tal aceleración en la acumulación de capital humano representa una ampliación importante de las coberturas, así como un compromiso financiero considerable para la provisión

Gráfico 22

LA EDUCACION DE LAS NUEVAS GENERACIONES EN AMERICA LATINA 1950-2025



de los servicios educativos. Para la cuantificación de estas dimensiones de la acumulación de capital humano se diseñó un algoritmo simplificado para acumular los flujos de estudiantes y su financiamiento directo. Así mismo, se utilizó un sencillo modelo de consistencia macroeconómica para evaluar, **grosso modo**, los costos y beneficios sociales de la acumulación de capital humano.

Latinoamérica tiene, hoy en día, aproximadamente 125 millones de estudiantes[35], con una cobertura de alrededor del 65% de la población entre 5 y 24 años. En las proyecciones demográficas de referencia, este grupo continuará expandiéndose en términos absolutos durante los próximos 20 años, y a partir del 2015 se estabilizará en un monto absoluto de 207 millones de muchachos. En el escenario de expansión inercial de la educación se llegaría a 200 millones de estudiantes, con una cobertura del 95% de la población relevante en el año 2055. En el escenario de la aceleración media se llegaría a la misma cobertura en el año 2025. En el

¿ES POSIBLE LA CONVERGENCIA?

Expansión educativa

Crecimiento económico	Lenta	Media	Rápida
Lento	Nunca	2.022	2.010
Medio	Nunca	Nunca	2.019
Rápido	Nunca	Nunca	2.025

escenario de rápida acumulación se llegaría a las mismas cifras en el año 2005 (véase gráfico 23). La acumulación requerida está pues, dentro de los límites permitidos por la estructura demográfica del continente.

Si se supone que los costos por estudiante representan una proporción fija del ingreso por habitante de cada año[36], la financiación directa de tal expansión de la educación básica no es insignificante. Como se observa en el gráfico 24, sólo en el escenario de una expansión lenta de la educación para las nuevas generaciones podría mantenerse relativamente constante la fracción del PIB orientada al financiamiento de la educación básica[37]. La aceleración de la inversión en capital humano para converger a los patrones internacionales significa mayores recursos de inversión de más de medio punto del PIB cada año durante el próximo cuarto de siglo.

La distribución en el tiempo de esta mayor inversión en educación, sin embargo, depende del ritmo al cual quiera obtenerse la convergencia en la educación promedio de la fuerza de trabajo al patrón internacional. Con una rápida convergencia, la inversión adicional aumentaría un punto del PIB en los próximos 10 años y después podría descender paulatinamente, cuando el logro de las coberturas máximas no requiera más recursos. Alternativamente, con una convergencia menos rápida, la inversión debería aumentar cada uno de los próximos 25 años, y sólo comenzaría a descender a partir del año 2025.

En cualquiera de los dos casos de aceleración de la acumulación de capital humano, el aumento de la inversión no resulta permanente, toda vez que, por efectos de la transición demográfica las demandas por educación a partir del 2015, podrían crecer menos que la economía[38].

---

35 Véase UNESCO. *Statistical Yearbook 1994*, actualizado con el STY 1994, de acuerdo con Crouch.

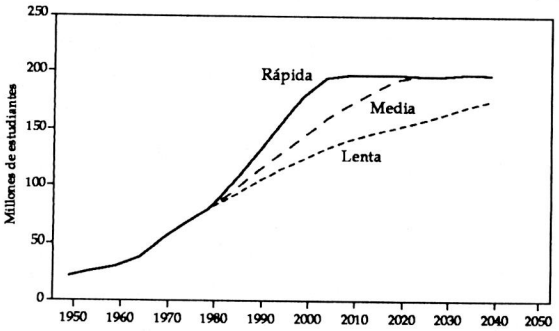
36 Lo cual supondría que los costos reales, especialmente los salarios de los maestros, crecen con la productividad global de la economía. También supone que no se generan mayores ahorros por mejoras en la eficiencia del sistema de entrega de servicios, ni se generan mayores costos por mejoras en la calidad del mismo.

37 En este análisis se ha dejado a un lado el financiamiento del sobre-costo que representa la educación universitaria. Si se considera que el costo por estudiante a este nivel podría resultar cinco veces más alto que el costo de la educación básica, la economía latinoamericana estaría invirtiendo alrededor de 0.8 puntos del PIB en educación universitaria, y el crecimiento de este sector habría capturado al menos el 40% de todos los recursos adicionales que se invirtieron en educación en los últimos veinte años.

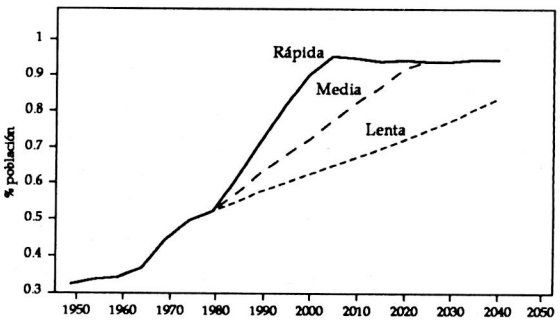
38 Esta es la situación en que hoy se encuentra el sudeste Asiático, donde se anticipó la transición demográfica por efectos de la expansión educativa, y hoy resulta posible aumentar más rápidamente la educación de la nueva fuerza de trabajo y mejorar su calidad sin requerir de recursos que representen una proporción creciente del PIB. *Véase* Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot. "Inequality and Growth Reconsidered". IDB, 1994.

Gráfico 23
ESCENARIOS DE EXPANSION EDUCATIVA

A. Número de estudiantes



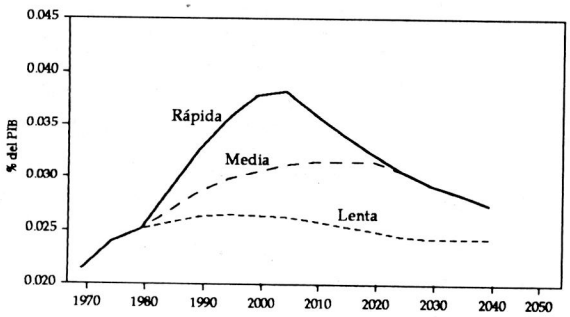
B. Cobertura de la población



C. Algunas implicaciones globales

La sección II ilustró cómo Latinoamérica tiene una insuficiencia global de 2 años de educación que tendería a volverse estructural si la educación se sigue expandiendo al ritmo lento de las dos últimas décadas. La eliminación de la insuficiencia implica lograr un promedio de 9 años de educación por trabajador para el año 2020, lo cual implica el rápido logro de 12 años de educación para las nuevas generaciones y, por ende, la cobertura plena de la educación básica. Tal alinderamiento de la intensidad de capital humano del desarrollo latinoamericano con los patrones internacionales podría lograrse con la movilización anual de recursos cercanos al 1% del PIB para los próximos 25 años. La mayor velocidad de la eliminación de la insuficiencia global significa concentrar el esfuerzo en los próximos diez años. En esta sección se analizan las implicaciones de este esfuerzo de acumulación de desarrollo humano sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y otros indicadores sociales.

Gráfico 24
EL GASTO EN EDUCACION BASICA
(América Latina 1970-2040)



1. Efectos macroeconómicos

La aceleración de la acumulación de capital humano tiene enormes implicaciones sobre el crecimiento económico futuro del continente. Ante la ausencia de un modelo analítico completo, la forma más simple para cuantificarlo es simular su efecto usando estimativos del impacto de la educación sobre la producción agregada en estudios internacionales.

Usando los resultados de Lau et al, para América Latina[39], se encuentra que la aceleración de la acumulación de capital humano en el escenario más rápido representa un crecimiento adicional de 0.7 puntos por año del producto per cápita en los próximos 3 lustros y 0.8 puntos por año, en promedio, para el período 2000-2025. Si se utilizan los parámetros de rendimiento de la educación en el Este Asiático, los efectos sobre el crecimiento per cápita serían aún mayores: 1.1% y 1.2% para los dos períodos, respectivamente. A partir del año 2025, la contribución directa al crecimiento comenzaría a disminuir por la desaceleración de la acumulación de capital humano que representan la disminución de las cohortes de muchachos y la universalización de las coberturas.

La más rápida acumulación de capital humano tiene, por otro lado, considerables costos económicos. En la sección anterior se estimaron los costos directos de provisión de los servicios educativos. La educación también representa un costo de oportunidad para los jóvenes que podrían vincularse al mercado de trabajo en forma temprana. Toda vez que la mayoría de la expansión educativa se daría para jóvenes que hoy se retiran al final de la primaria y en la secundaria para vincularse al mercado de trabajo, este costo de oportunidad puede ser significativo. Si se supone que el costo de oportunidad anual de cada muchacho es el 86.3% del ingreso per cápita anual[40], el costo económico de vincular masivamente las nuevas generaciones es una considerable fracción del producto de la economía, que podría alcanzar algo más del 10% en los próximos tres quinquenios.

En la gráfica 25 se unen los estimativos de beneficios y costos económicos de la senda acelerada de acumulación de capital humano. Como se observa, las sendas temporales de los costos y los beneficios no coinciden en el tiempo. Los costos se concentran en la fase inicial. El costo de la provisión de servicios educativos es apenas una fracción relativamente pequeña del total de costos de la mayor educación. Los beneficios representados en un creciente producto toman más tiempo en manifestarse. El valor presente neto de una inversión de algo menos de 1.0 billón[41] de dólares en los próximos 50 años sería de 2.0 billones, algo más que el PIB actual de la región. La tasa de retorno resulta de 24.1%, que es bastante alta en comparación con el resto de inversiones. Por demás esta tasa es

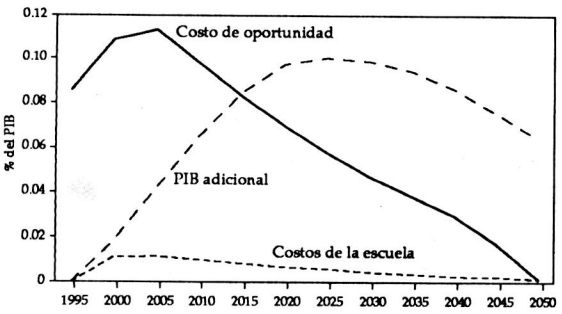
---

[39] Lawrence Lau, Dean Jamison and Frederic Louat. "Education and Productivity in developing countries: An aggregate production function approach". The World Bank, WPS 612, march 1991.

[40] Este parámetro se deriva de la siguiente forma. El 71.8% de la población de América Latina está en edad de trabajar, y el 35.9% participa laboralmente y con una tasa de desempleo promedio del 7%, estaría empleada el 33.4%. La productividad por trabajador resulta entonces tres veces el ingreso per cápita. La población entre 12 y 24 años tiene una tasa de participación laboral específica del 50%, por lo cual el producto esperado de una persona de este rango de edad sería 1.5 veces el ingreso percápita. Con una rentabilidad de la experiencia laboral del 2.8% anual, sus ingresos serían, a su vez, el 57.6% del ingreso del trabajador promedio. Por ende 1.499*0.576=0.863 que es el parámetro utilizado.

[41] Se utiliza billón como un millón de millones.

Gráfico 25
EL FINANCIAMIENTO DE LA ACUMULACION DE CAPITAL HUMANO



bastante sensible a dos parámetros. Si el costo de oportunidad de cada muchacho es un 10% menor (por ejemplo, un 78% del ingreso per cápita), la tasa de retorno sería de 36%. Si el efecto de la expansión educativa sobre el producto fuese similar al que se generó en el Sudeste Asiático entre 1950 y 1986, la tasa interna de retorno sería de 110%. Si se cambian simultáneamente ambos parámetros, la rentabilidad sería de 132%!!! Adicionalmente, la tasa marginal de impuestos del nuevo ingreso generado que se requeriría para financiar la provisión de servicios sería del 9%, lo cual parece menor que la tasa marginal de impuestos de la actualidad.

Los anteriores estimativos del impacto de la expansión educativa sobre el crecimiento económico pueden, no obstante, ser considerados un estimativo del límite inferior del impacto sobre el sistema productivo en su conjunto. Como se sabe, la literatura reciente ha identificado enormes externalidades de la expansión del conocimiento sobre la capacidad productiva que el método simple utilizado no logra capturar[42]. La literatura más reciente ha enfatizado en el impacto de la acumulación de capital humano sobre el comercio exterior[43]. La expansión reciente del comercio mundial ha sido relativamente más intensiva en bienes con mayor contenido de capital humano que en épocas anteriores. Por ello la correlación tan estrecha entre la fortaleza de la recuperación del ingreso en el primer quinquenio de los noventa en las diversas regiones latinoamericanas y la intensidad de educación de la generación más reciente de trabajadores, que muestra la gráfica 26, no es tan sorprendente. La mayor intensidad de capital humano de la mano de obra provee una ventaja comparativa menos sujeta a las bruscas fluctuaciones de los productos básicos.

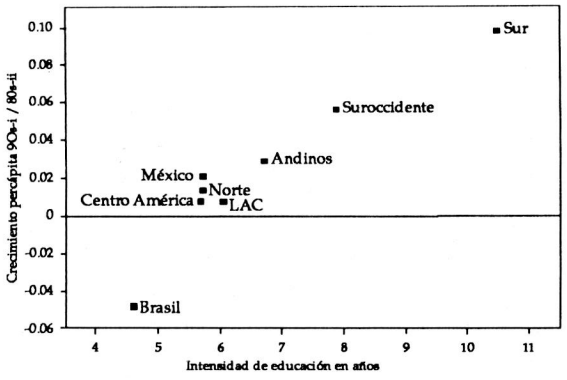
2. Efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza

Un cambio en la formación de activos de la magnitud prevista tiene enormes implicaciones sobre la asignación de recursos, la distribución factorial del ingreso y el sistema de precios de la economía y, a través de ello, sobre la distribución del ingreso de los

[42] Una buena revisión de literatura es provista por Romer, Paul. "Human Capital and Growth: theory and evidence". *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*. 32, 1990 y más reciente y extensivamente por Robert Barro y Xavier Sala-i- Martin. *Economic Growth* New York, McGraw-Hill, 1995.

[43] Véase Jeff Lawis, Sherman Robinson and Zhi Wang. "General Equilibrium Analysis of Effects of Human Capital and Trade on the Internacional Distribution of Labor". Washington, The World Bank, 1995 (Background paper for the 1995 World Development Report *Workers in an integrating world*).

Gráfico 26
LA RECUPERACION LATINOAMERICANA DE LOS NOVENTA
(El rol de la educación)



individuos y las familias en el continente. Estos efectos solo pueden ser identificados por medio de cuidadosos análisis de equilibrio general[44]. En este trabajo se utiliza una metodología más sencilla pero menos completa para analizar los impactos de diversas sendas de acumulación de capital humano. Partiendo de la representación más simple de los ingresos laborales de cada individuo como expresión de los retornos sobre el capital humano disponible, la varianza del logaritmo del ingreso se puede descomponer en términos de cambios en los retornos y cambios en la varianza del capital humano. En forma aproximada, a su vez, y si se supone que la distribución se ajusta aproximadamente a una distribución lognormal, puede calcularse el coeficiente Gini que resultaría consistente con tal varianza del logaritmo del ingreso laboral[45].

Con esta metodología, la expansión de la educación afecta la distribución del ingreso laboral al cambiar la distribución de los activos educativos de la población o al cambiar la tasa de retorno sobre dichos activos. Como ya se dijo, la relación empírica típica entre el nivel medio de educación y la desviación estandar ha sido calculada por Ram. La relación entre el nivel de educación, el ingreso per cápita y la tasa de retorno ha sido calculada por el autor[46]. Con base en estas regularidades empíricas se procedió a calcular el efecto hipotético de la expansión educativa en América Latina sobre los indicadores de desigualdad entre 1970 y el año 2025.

Los resultados, que se presentan en la gráfica 27, indican que probablemente la expansión educativa que registró el continente en los últimos 25 años contribuyó a aumentar la desigualdad de la educación entre la

---

[44] La aplicación de tal análisis al caso colombiano es realizada en Juan Luis Londoño. *¿Por qué ha cambiado tanto la distribución del ingreso en Colombia?*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

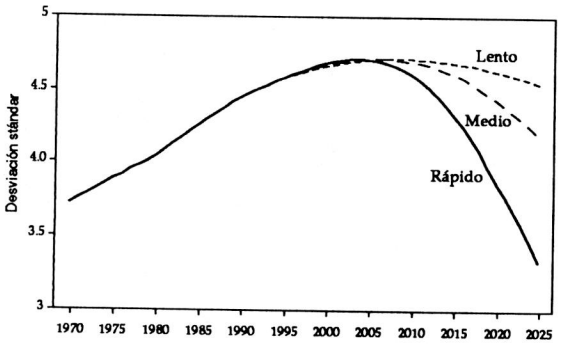
[45] Véase Londoño, op cit. La metodología también es presentada en Juan Luis Londoño. "Capital Humano y Cambios en la distribución del ingreso en Colombia 1938-1988". El Trimestre Económico, 1992.

[46] La ecuación encontrada por Ram (op cit) es: SD = 1.492Ed - 0.118 Ed2 ; R2=0.96
(25.8) (14.4)
La ecuación encontrada por Londoño para 64 países es: Rh = 0.18 - 0.010Ed + 0.012Ed2 ; R2= 0.40
(1.6) (1.4)
Con los datos provistos por Psacharopoulos para 28 países de América Latina al final de los ochentas, la regresión encontrada fue: Rh = -2.16 + 0.65lnY - 0.044lnY2 - 0.064lnEd ; R2= 0.53
(50.0) (2.1) (2.1) (2.9)

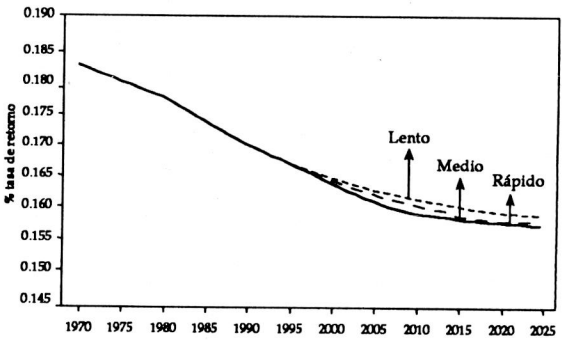
Gráfico 27

EDUCACION: LOS CANALES DE LA EQUIDAD EN TRES ESCENARIOS DE EXPANSION

A. La desviación estándar de los activos educativos



B. El retorno a la educación



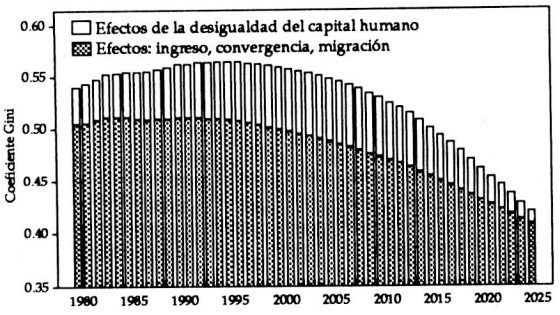
población[47]. Pero que la contribución de la educación a la desigualdad de la tenencia cambiaría de signo una vez el nivel medio de educación alcance los 6.3 años. Una vez pasa este nivel, la distribución de activos educativos mejora rápidamente. El panel A del gráfico 27 indica que la acumulación acelerada de capital humano anticipa, en el tiempo, el punto de quiebre de la curva para fines de este siglo (que se daría apenas en el año 2018 si la educación se expande lentamente) y permitiría una rápida disminución posterior de la dispersión de capital humano entre grupos de distintas edades de la población. La expansión educativa, no obstante, debió haber tenido un impacto importante sobre los retornos de la educación en los últimos 25 años, tal como lo muestra el panel B del gráfico 27. Dado el efecto esperado sobre el crecimiento de la economía, la aceleración de la acumulación de capital humano en la próxima década podría tener apenas un impacto marginal sobre la evolución de las tasas de retorno hacia el futuro.

El impacto relativo de las sendas de acumulación de capital sobre la evolución de la distribución del ingreso de América Latina, a través de los dos canales mencionados, puede ser contrastado con las predicciones de otros modelos de tradición Kuznetsiana. El gráfico 28, que complementa y extiende en el tiempo el resultado de la sección II.3b presenta la síntesis de estos efectos.

De acuerdo con la clásica curva de Kuznets, América Latina debería haber pasado su punto de mayor desigualdad mucho antes de la segunda guerra mundial. Y por ello el crecimiento económico de la postguerra de la región, en su conjunto, debería haber estado asociado con menor desigualdad. Como el

[47] Un resultado similar al encontrado para el Brasil por J.G. Almeida dos Reis y Ricardo Paez de Barros. "Wage Inequality and the distribution of educatión". *Journal of Development Economics*, 1991.

Gráfico 28
LA DESIGUALDAD ESPERADAD DE AMERICA LATINA 1980-2025



crecimiento de la región fue paralelo a una disminución sistemática de los diferenciales de ingreso per cápita entre las diferentes subregiones, ello debería haber contribuido adicionalmente a la disminución del coeficiente Gini. De acuerdo con este par de elementos sugeridos por Kuznets, debería haberse observado una disminución de varios puntos del coeficiente Gini, que al parecer no se presentó. La evolución del capital humano podría haber sido la fuerza que contrarrestó el efecto de los dos factores anteriores. Como se observa en el gráfico 28, aun si el continente hubiere tenido una acumulación de capital humano en la posguerra similar a la del patrón internacional, la desigualdad del ingreso laboral habría aumentado. Pero, como se analizó anteriormente, el continente tuvo una insuficiente acumulación de capital humano en todo el período. Por ello, la contribución de la desigualdad del capital humano a la desigualdad global pudo haber sido menor en los años iniciales de la postguerra. Pero por lo mismo, la expansión educativa habría contribuido en forma más creciente a la desigualdad en las últimas cuatro décadas. Y más aún si se considera el impacto de las insuficiencias de la educación sobre los retornos a la educación, que resultaron más altos de lo esperado. Empíricamente, entonces, no puede rechazarse la hipótesis de que las características particulares de la expansión educativa en América Latina durante el período fueron suficientemente inequitativas como para impedir el descenso del coeficiente Gini que la operación de las fuerzas Kuznetsianas habría permitido predecir.

Pero la situación podría cambiar dramáticamente si se acelera la acumulación de capital humano en la forma sugerida anteriormente. Por la combinación de sus efectos sobre la varianza del capital educativo y las tasas de retorno, la distribución del ingreso podría cambiar en forma dramática en las próximas décadas. Como se observa en el gráfico 28, la distribución del ingreso laboral podría alcanzar el punto de máxima desigualdad en los próximos tres años y, a partir de allí, el coeficiente de Gini del ingreso laboral descendería en forma sistemática. Si no se presentasen otros elementos generadores de desigualdad, el coeficiente Gini de la distribución global del ingreso podría disminuir 5 ó 6 puntos en los próximos veinte años.

Y ésta es precisamente la disminución global de la desigualdad que, de acuerdo con las simulaciones reportadas en el gráfico 16 sería consistente con la reducción del número de pobres en el año 2015 a una tercera parte de lo que hoy registra el continente.

D. Síntesis

La inercia que hoy se percibe en la economía latinoamericana, con una baja expectativa de

crecimiento económico de mediano plazo y un débil esfuerzo de remoción de los factores generadores de desigualdad, no alcanza para reducir la pobreza en el continente en los próximos diez años. Para eliminar la pobreza en forma significativa y permanente debería orientarse el esfuerzo colectivo hacia la aceleración del capital humano de la población. Hoy en día cada latinoamericano tiene en promedio una insuficiencia de 2 años de educación. De continuar las tendencias recientes de expansión lenta del sistema educativo, la insuficiencia podría llegar hasta tres años y el continente se alejaría cada vez más de la posibilidad de cambiar la base natural de su desarrollo dinámico.

Por el contrario, si el continente se propone cerrar la brecha existente en los próximos tres quinquenios, ello puede representar algún costo fiscal de importancia y un enorme esfuerzo de ahorro de las familias jóvenes. Pero la información disponible indica que la inversión resulta muy atractiva. Por sus meros efectos sobre el crecimiento económico, la inversión resulta muy rentable y puede autofinanciarse fiscalmente. Al tiempo que acelerar el crecimiento económico hasta el punto porcentual anual que se desearía, la mayor acumulación de capital humano podría generar el comienzo de un círculo virtuoso en donde la mayor educación genera equidad en su distribución y, por esta vía, no requiere la reducción de las tasas de retorno para mejoras en la distribución del ingreso.

Los cálculos aquí presentados sugieren que la aceleración de la acumulación de capital humano, en los órdenes aquí sugeridos, sería suficiente para un programa de incorporación de más de 100 millones de pobres a una vida decente, con democracia y libertad en América Latina. Así que, cuanto más antes y más rápido se aliente esta nueva dinámica de acumulación, más prontos y fuertes serán los resultados.

V. Conclusiones

La insuficiencia dinámica en la formación de capital humano es uno de los elementos básicos que explica, tanto el débil desempeño de la economía latinoamericana en los últimos quince años, como su falta de progreso en materia de pobreza y de distribución del ingreso.

En la segunda sección, el documento ilustra cómo en las últimas décadas, la distribución del ingreso continúa sin mejorar y, aún hoy en día, uno de cada tres latinoamericanos vive en la pobreza, con ingresos de menos de dos dólares diarios. De ellos, hay 86 millones que, con ingresos menores a un dólar por día, permanecen en una miseria que parecería característica más bien del Africa. El factor que más ha contribuido al crecimiento de la pobreza y a la persistencia de la desigualdad parece haber sido la insuficiente educación de los jóvenes en las diferentes generaciones. Al compararla con las experiencias de otros países de similar desarrollo, el trabajador latinoamericano hoy tendría dos años menos de educación de lo que se esperaría. La diferencia con los exitosos países asiáticos es cada vez más marcada para las nuevas generaciones. Y la fuerza de trabajo funcionalmente analfabeta, que llega a los 25 años sin haber estudiado o habiendo cursado apenas unos años de primaria, sigue creciendo

a ritmos indeseablemente altos. Así, en el largo plazo existe un increible paralelismo entre el crecimiento del número de personas con insuficiente ingreso y la evolución de la población dependiente de trabajadores con capital humano insuficiente.

En la tercera sección, el documento encuentra que, a pesar del ajuste de los últimos años, el ritmo de crecimiento económico del continente previsto para los próximos diez años podría resultar excesivamente débil, pues el número de pobres en lugar de reducirse continuaría creciendo a un ritmo de dos personas por minuto. Se recomienda, entonces, centrar el esfuerzo modernizador del Estado en los sectores sociales para el fortalecimiento del potencial humano de la población. Con un esfuerzo financiero posible, el continente podría alcanzar 9 años de educación para el conjunto de su fuerza de trabajo en menos de dos décadas, llegando desde muy pronto con educación básica completa a 200 millones de jóvenes. Con ello se podría eliminar la insuficiencia educativa del continente en un período relativamente corto de tiempo. La inversión en su gente sería enormemente rentable para la economía latinoamericana. La adopción de una senda dinámica de acumulación de capital humano, que representa un enorme esfuerzo de ahorro de las familias, cuando se acompaña de políticas globales que estimulen el crecimiento y la innovación en el conjunto de la economía, podría acelerar sustancialmente el crecimiento económico, eliminar totalmente el exceso de desigualdad del continente y vincular al 70% de los latinoamericanos que hoy viven en la pobreza a un nivel de ingresos razonable y a un estándar de vida decente. La pobreza y la desigualdad del continente no son entonces estructurales, y sí resultan muy elásticas al esfuerzo de políticas.

El progreso intelectual ha cambiado el rol previsto para las políticas de gestión social en el ámbito del proceso de desarrollo económico. En lugar de las miradas «desde afuera» -donde los sectores juegan el papel de paliación, amortiguación o mercadeo social en economías endebles o en proceso de transición- se sugiere posicionar las políticas que buscan el fortalecimiento del potencial humano como nodo central del desarrollo económico.

La aceleración de la formación de capital humano como estrategia de desarrollo económico para las próximas décadas tiene entonces múltiples dimensiones y oportunidades. Es una inversión muy rentable y segura para acelerar el crecimiento, disminuir seriamente la pobreza y eliminar el exceso de desigualdad que ha persistido en el continente.

Anexo

DATOS BASICOS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

Países	Coeficiente GINI[a]	Desviación estándar	Población	Ingreso per cápita
Argentina	0.435	0.8123	33.9	7355
Barbados	0.414	0.7675	0.3	6540
Bolivia	0.528	1.0190	7.9	1147
Brasil	0.559	1.0900	159.0	3442
Chile	0.477	0.9043	14.0	5463
Colombia	0.501	0.9579	34.6	2775
Costa Rica	0.448	0.8485	3.3	2825
Ecuador	0.581	1.1409	11.2	2233
Guatemala	0.536	1.0373	10.3	1703
Honduras	0.625	1.2435	5.5	1126
Jamaica	0.564	1.1015	2.5	2753
México	0.531	0.0258	91.9	4378
Nicaragua	0.503	0.9602	4.3	753
Panamá	0.495	0.9444	2.6	3331
Perú	0.598	1.1804	23.4	1586
R. Dominicana	0.492	0.9377	7.8	2157
Salvador	0.526	1.0145	5.6	1308
Trinidad	0.467	0.8815	1.3	8094
Uruguay	0.415	0.7696	3.2	4458
Venezuela	0.499	0.9534	21.0	5966
Norte	0.5604	1.1402	134.5	3624
Brasil	0.5590	1.0900	159.0	3442
Sur-Occidente	0.5718	1.2052	139.2	4066
Latinoamérica	0.5633	1.1419	433.6	3699

[a] Representa un promedio aritmético de todas las observaciones disponibles en las historias distributivas de los trabajadores individuales de cada país. Para Colombia, es el promedio aritmético de las cifras entre 1938 y 1988.