

Banco Interamericano de Desarrollo



# DESARROLLO

## MAS ALLA DE LA ECONOMIA

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36

Progreso económico y social  
en América Latina

Informe **2000**

*Página en blanco a propósito*



# DESARROLLO

## MAS ALLA DE LA ECONOMIA

**Informe 2000**

**Progreso económico y social  
en América Latina**

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.**

**Un Apéndice Estadístico con información económica actualizada sobre América Latina y el Caribe  
está disponible en: [www.iadb.org/int/](http://www.iadb.org/int/)**

## **DESARROLLO MAS ALLA DE LA ECONOMIA**

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2000

Esta publicación se puede obtener en:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos

Tel: (202) 623-1753

1-877-PUBS IDB

Fax: (202) 623-1709

Correo electrónico: [idb-books@iadb.org](mailto:idb-books@iadb.org)

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN: 1-886938-76-8

ISSN: 0253-6013

## Contenido

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Prefacio</b> ..... v</p> <p><b>CAPITULO 1</b></p> <p><b>Cómo llega América Latina al siglo XXI</b> ..... 1</p> <p>El estado del desarrollo ..... 2</p> <p>Desarrollo humano ..... 6</p> <p>Desarrollo social ..... 13</p> <p>¿Un desarrollo desequilibrado? ..... 17</p> <p>Los condicionantes estructurales del desarrollo ..... 18</p> <p>¿Hasta dónde llega la influencia de la demografía, la geografía y las instituciones? ..... 28</p> <p>Apéndices ..... 33</p> <p>Bibliografía ..... 38</p> <p><b>CAPITULO 2</b></p> <p><b>Demografía: ¿amenaza u oportunidad para América Latina?</b> ..... 41</p> <p>La importancia de la demografía ..... 43</p> <p>La transición demográfica en América Latina ..... 50</p> <p>Demografía y políticas laborales ..... 66</p> <p>Las características demográficas de la violencia y la criminalidad ..... 80</p> <p>La oportunidad demográfica para mejorar la educación ..... 88</p> <p>Las políticas de atención de la salud y el cambio demográfico ..... 98</p> <p>Un futuro inquietante: sistemas de pensiones en América Latina ..... 104</p> <p>Apéndices ..... 113</p> <p>Bibliografía ..... 127</p> | <p><b>CAPITULO 3</b></p> <p><b>Geografía y desarrollo en América Latina</b> ... 131</p> <p>Las regiones geográficas de América Latina ..... 132</p> <p>Historia ..... 135</p> <p>Productividad de la tierra ..... 139</p> <p>Condiciones de salud ..... 146</p> <p>Desastres naturales ..... 148</p> <p>Acceso a los mercados ..... 153</p> <p>Primacía urbana en América Latina ..... 156</p> <p>¿Será importante la geografía en el futuro? ..... 159</p> <p>Políticas para vencer las limitaciones geográficas ..... 167</p> <p>Apéndices ..... 177</p> <p>Bibliografía ..... 179</p> <p><b>CAPITULO 4</b></p> <p><b>Instituciones políticas y gestión pública en América Latina</b> ..... 181</p> <p>La ola de democracia en América Latina ..... 181</p> <p>El nivel de satisfacción con la democracia en América Latina ..... 182</p> <p>Problemas políticos y desarrollo ..... 186</p> <p>Evaluación de los factores de fracaso político en América Latina ..... 189</p> <p>Ilustraciones empíricas de la política y los resultados en materia de desarrollo ..... 205</p> <p>Las reformas políticas en perspectiva ..... 212</p> <p>Apéndice técnico ..... 216</p> <p>Bibliografía ..... 218</p> |
|--|--|



## RECONOCIMIENTOS

### *Dirección*

La preparación del *Informe de progreso económico y social en América Latina* es responsabilidad del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigido por el Economista Jefe, Ricardo Hausmann. La coordinación de esta edición estuvo a cargo de Eduardo Lora. Las investigaciones de base fueron hechas por equipos combinados de investigadores del Banco y consultores externos (cuya afiliación se señala entre paréntesis)

### *Investigación*

El capítulo 1 fue escrito por Eduardo Lora con la asistencia de Patricia Cortés y Mauricio Olivera. El capítulo 2 fue ensamblado por Miguel Székely, utilizando material de investigación preparado por Jere Behrman (Universidad de Pennsylvania), Suzanne Duryea y Miguel Székely; por el equipo liderado por David Bloom (del Harvard School of Public Health, compuesto por David Canning, David K. Evans, Bryan S. Graham, Patrick Lynch y Erin E. Murphy); por Carmen Pagés y Andrew Morrison, y por Orazio Attanasio y Giovanni Violante (ambos de University College de Londres). Partes de este capítulo fueron escritas por Eduardo Lora, Gustavo Márquez, Carmen Pagés, Claudia Piras y William Savedoff. Fueron asistentes de investigación Mauricio Olivera y Marianne Hilgert. El capítulo 3 fue escrito conjuntamente por John Gallup (Center for International Development, Harvard University) y Eduardo Lora, incorporando además contribuciones preparadas por Celine Charveriat y Alejandro Gaviria. Este capítulo se benefició de los nueve estudios sobre Geografía y Desarrollo en América Latina del Proyecto de la Red de Centros de Investigación. El capítulo 4 fue escrito por Alejandro Gaviria y Mark Payne con asistencia de Patricia Cortés. Los estudios de base para este capítulo fueron preparados por Alejandro Gaviria, Carlos Losada, Carmen Pagés, Ugo Panizza, Mark Payne, Jessica Seddon y Ernesto Stein. En las bibliografías de los capítulos se encuentran citados los documentos de base correspondientes.

### *Talleres de discusión*

Los documentos de base de este informe fueron discutidos en varios talleres académicos. Deseamos expresar nuestro reconocimiento a Jeffrey Frieden (Universidad de Harvard), promotor del taller de ciencia política realizado en el Center of Basic Research of Social Sciences, y a los demás participantes en esa ocasión. También agradecemos los aportes que en otros talleres recibimos de David Canning, Celine Charveriat, Alberto Chong, Jesús Duarte, Isaac Ehrlich, Deon Filmer, John Gallup, Carlos Garguilo, Amanda Glassman, Stephen Haggard, Witold Henisz, Robert Kaplan, David Lam, Paolo Mauro, Juan Carlos Navarro, William Savedoff, T. Paul Schultz, y Mitchell Seligson.

### *Comentarios*

Este informe se benefició además de comentarios y sugerencias de Andrés Allamand, Omar Arias, Neville Beharie, Eric Bobb, Carles Boix, César Bouillon, Mayra Buvinic, Luis René Cáceres, Fernando Carrillo, Xavier Comas, Ruthanne Deutsch, Mack Friedrich, Amanda Glassman, Edmundo Jarquín, Bernardo Kliksberg, Nora Lustig, Miguel Martínez, Andrew Morrison, Ferdinando Regalia, William Savedoff, Graciela Schamis, Carlos Valencia, Waldemar Wirsig y Laurence Wolff.

### *Traducción, edición y soporte administrativo*

Larry Hanlon y Carlos Trípodí estuvieron a cargo de traducciones para las versiones en inglés y español, respectivamente. Mauricio Olivera fue responsable de la preparación de gráficos y cuadros y del proceso de compilación electrónica. La revisión editorial fue responsabilidad de David Einhorn y Gerardo Giannoni. El diseño gráfico estuvo a cargo de Valkiria Peizer. Luisa Fernanda Rodríguez brindó soporte administrativo durante todo el proceso.

Las opiniones expresadas en este Informe son responsabilidad del equipo de investigadores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Directorio Ejecutivo.

# Desarrollo más allá de la economía

América Latina comienza el siglo XXI sacudiéndose de la última crisis. Tal como ha sucedido en el pasado, perturbaciones de origen externo han arruinado las proyecciones optimistas y los planes de muchos gobiernos. El crecimiento durante los últimos años ha sido insatisfactorio, obligando a los gobiernos a concentrarse, nuevamente, en mantener la disciplina fiscal y la estabilidad de precios y en profundizar las reformas económicas para robustecer la confianza y mejorar las posibilidades de la recuperación.

Para la mayoría de los latinoamericanos este estado de cosas resulta bastante desalentador. Mientras que los esfuerzos de los gobiernos tienen que concentrarse en enfrentar las turbulencias macroeconómicas, los latinoamericanos perciben que esos esfuerzos no bastan para resolver los problemas más críticos de sus países, como son las escasas oportunidades laborales, la carencia de educación, la pobreza, la corrupción y la delincuencia. No son pocos quienes creen incluso que los esfuerzos de estabilización macroeconómica tienden a agudizar innecesariamente algunos de estos problemas, cuya verdadera solución parece cada vez más remota.

En anteriores ocasiones, el *Informe de progreso económico y social* ha contribuido a este debate al analizar las implicaciones de la volatilidad y las consecuencias de las políticas macroeconómicas de los países de la región. En esta oportunidad queremos adoptar una perspectiva más amplia para discutir los problemas del desarrollo. No sólo porque el comienzo de siglo sea una ocasión propicia para las grandes preguntas sino, también, porque creemos que así lo están demandando los latinoamericanos.

El objetivo de este informe es doble. Por un lado, describe el estado del desarrollo de América Latina en comparación con otras regiones del mundo, entendiendo por “desarrollo” no solamente progreso económico sino, también, desarrollo humano y capacidad de convivencia social. Por otro lado, este informe destaca la influencia que ejercen en el desarrollo económico, humano y social tres grupos de factores estructurales: la demografía, la geografía y las instituciones. Aunque son determinantes importantes del desarrollo a largo plazo, no han recibido suficiente atención, en parte porque superan el ámbito convencional de la economía.

## El estado del desarrollo

El panorama del desarrollo latinoamericano es muy diverso. No se trata simplemente de que haya un gran contraste entre los países de la región. Más importante resulta el hecho de que en algunos aspectos del desarrollo América Latina se distingue por su progreso relativo frente a otras regiones del mundo en desarrollo, mientras que en otros presenta indicadores realmente críticos.

En materia de desarrollo económico, América Latina puede ser clasificada en la actualidad como una región de ingresos medios. Mundialmente, ocupa el quinto lugar en términos de ingreso per cápita después de los países desarrollados, el Sudeste Asiático, los países del Medio Oriente y el grupo de economías de Europa del Este. Sólo los países del resto de Asia y África tienen ingresos menores. Esta no era la situación hace medio siglo, cuando América Latina

sólo era superada por los países actualmente desarrollados. Esto es reflejo de que América Latina no ha ocupado un papel especialmente destacado en materia de crecimiento económico en décadas recientes. Aparte de moderado, el crecimiento económico ha sido notablemente inestable, un problema crónico de la región, cuyas manifestaciones recientes quizás han sido más notorias y perniciosas que en el pasado.

Pero lo más crítico del patrón de desarrollo económico latinoamericano se encuentra en la forma como está distribuido el ingreso, tema al cual estuvo dedicada la edición anterior de este informe. En América Latina se encuentran algunos de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Pero incluso aquellos países con las mejores distribuciones de ingreso de la región presentan índices de concentración que superan el promedio mundial. Por consiguiente, la mala distribución del ingreso es un rasgo común a toda la región.

Frente a este cuadro poco alentador, América Latina presenta indicadores muy destacados en diversas áreas del desarrollo humano. De acuerdo con el Índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, la región tiene niveles de desarrollo humano muy semejantes a los países del Sudeste Asiático, e inferiores solamente a los países desarrollados. Detrás de este resultado se encuentran la elevada esperanza de vida, las reducidas tasas de mortalidad infantil y las altas tasas de alfabetismo que ha alcanzado América Latina. Aunque varios países de la región aún padecen serias deficiencias en estos campos, prácticamente sin excepción los logros conseguidos en estas áreas superan lo que podría esperarse con base solamente en los niveles de ingreso per cápita de los países. Es notable que los avances en la salud hayan continuado durante las décadas turbulentas de los años ochenta y noventa. No puede decirse lo mismo del progreso educativo. Aunque el acceso inicial al sistema educativo se ha ampliado en toda la región y en los primeros años escolares la matrícula es elevada, los años de educación alcanzados por las cohortes actuales de jóvenes latinoamericanos no superan en mucho los de hace veinte años. En promedio, los latinoamericanos están alcanzando menos de nueve años de educación, apenas un año y medio más que dos décadas atrás, y mucho menos que los 13,5 años que logran los jóvenes de Estados Unidos o los 12 años o más de los coreanos o taiwaneses.

Pero donde más notorios y preocupantes son los contrastes en el desarrollo de América Latina es en el área de la convivencia social. En las dos últimas décadas la región ha progresado hacia la democracia a un ritmo sin precedentes mundiales. Las democracias están lejos de ser perfectas, por supuesto, y aún nos separa una distancia nada despreciable de los países desarrollados. Pero en las dos últimas décadas se han ampliado las libertades de los ciudadanos para participar en los procesos políticos y ejercer oposición a los gobiernos y para expresarse e informarse. Con diferencias importantes entre países, los latinoamericanos gozan hoy de más protección frente a la arbitrariedad, la discriminación y la injusticia que hace dos o más décadas.

Considérese en cambio lo que ha ocurrido en materia de criminalidad. Ya en los setenta las tasas de homicidio de América Latina eran en promedio las más altas del mundo. Desde entonces se han elevado en casi todos los países de la región y en varios casos han llegado a niveles que son cuarenta veces más altos que en el promedio de los países desarrollados o del sudeste asiático.

### **La opinión de los latinoamericanos**

El grueso de los latinoamericanos posiblemente no están familiarizados con estos indicadores comparativos. Pero sus opiniones reflejan los problemas del desarrollo de la región, incluso en forma demasiado crítica. Según encuestas realizadas durante tres años consecutivos recientes, sólo un 10% de los latinoamericanos cree que la situación económica actual de sus países sea buena, mientras que un abrumador 60% considera que sus padres vivían mejor. Estas percepciones están muy afectadas por las preocupaciones de los latinoamericanos sobre la inestabilidad de la situación económica y sobre la falta de justicia en la distribución del ingreso. En efecto, la mitad de los latinoamericanos destaca alguno de estos cinco problemas como el más importante de su país: la desocupación, los bajos salarios, la inflación, la pobreza y la inestabilidad del empleo.

Más allá de las dimensiones económicas del desarrollo, las principales preocupaciones de los latinoamericanos se concentran en la educación, la corrupción y la delincuencia. Cuatro de cada cinco lati-



noamericanos consideran que en los últimos años la delincuencia ha aumentado mucho y dos de cada cinco afirman que ellos o sus familiares más cercanos han sido víctimas de algún crimen.

## Factores estructurales que afectan el desarrollo

Algunos de los rasgos del desarrollo latinoamericano pueden haberse acentuado en los últimos años como resultado de cambios en el contexto mundial o de las políticas nacionales. La globalización o las políticas neoliberales a menudo se mencionan como causas del bajo crecimiento, la inestabilidad, la concentración del ingreso u otras deficiencias del desarrollo latinoamericano. Pero ninguno de estos problemas es nuevo, de modo que no pueden ser atribuidos exclusivamente a estos fenómenos. Dado que los efectos e implicaciones para América Latina de las nuevas políticas económicas en el contexto de la globalización han sido ampliamente discutidas en los más diversos medios, en este informe adoptamos una perspectiva más amplia para discutir la influencia de factores estructurales que han recibido menor atención: la demografía, la geografía y las instituciones.

Estos tres factores comparten ciertas características fundamentales: están conformados por variables influidas por la historia y que cambian lentamente, pero su influencia sobre el desarrollo puede ser modificada por las políticas que se adopten. En sí mismos, estos factores no constituyen designio alguno sobre el futuro de mediano y largo plazo. Pero si se ignora su importancia, o si queda oscurecida por los fenómenos más coyunturales, sus efectos no controlados pueden ser perniciosos para el desarrollo.

### *La oportunidad demográfica*

La discusión pública sobre los temas demográficos se ha concentrado en las consecuencias del crecimiento demográfico y en los pros y contras y en las implicaciones éticas del control de la natalidad. Paradójicamente, los acalorados debates sobre estos temas han llevado a descuidar muchos de los más importantes canales de influencia de la demografía sobre el desarrollo.

Desde el punto de vista del desarrollo económico y humano, la variable demográfica clave no es la

tasa de crecimiento de la población sino su composición por edades. Obviamente, ambas cosas están relacionadas, pero las implicaciones de política son radicalmente distintas. Mientras que el énfasis en el crecimiento poblacional lleva al espinoso debate sobre el control de la natalidad, el énfasis en la composición por edades de la población conduce a explotar las oportunidades y enfrentar los retos que plantea cada una de las etapas de la transición demográfica.

En la etapa de la transición demográfica en que se encuentran la mayoría de los países de América Latina, los grupos más numerosos de la población son adultos jóvenes que están incorporándose o se incorporarán en las próximas décadas a las actividades productivas. En esta etapa de la transición las oportunidades de progreso económico y social son extraordinarias, porque disminuirán rápidamente las tasas de dependencia infantil y aún será reducida la proporción de ancianos. En este período habrá mayores posibilidades de generación de ingresos per cápita de las familias (y por consiguiente de la economía en su conjunto), serán mayores las posibilidades de ahorrar y de invertir, y habrá más posibilidades de ofrecer una educación mejor al número más reducido de niños de las nuevas generaciones. Pero también será una época de grandes retos, porque será necesario crear fuentes de trabajo a ritmos acelerados, será necesario extender los esfuerzos educativos más allá de las edades escolares básicas para mejorar las posibilidades laborales de los nuevos entrantes y será necesario crear mecanismos de incorporación social para evitar el aumento de la delincuencia y la desafección social entre los jóvenes.

El balance final entre las oportunidades y los desafíos que plantea esta etapa de la transición demográfica dependerá de las políticas económicas y sociales. Solamente un buen entendimiento de las implicaciones económicas y sociales del cambio demográfico hará posible escoger y adaptar las políticas en la dirección adecuada. Por consiguiente, sería un grave error continuar ignorando la demografía, como de hecho está ocurriendo en los medios oficiales y académicos de muchos de nuestros países.

En las próximas décadas se requerirán políticas laborales que faciliten la incorporación de los jóvenes y las mujeres al mercado laboral y que les ofrezcan las condiciones de seguridad social que hasta ahora han favorecido especialmente a los hombres adultos.

La transformación de los sistemas de seguridad social será esencial además para aprovechar mejor el potencial de ahorros de las generaciones actuales y evitar que cuando lleguen a la edad de retiro se conviertan en una carga para las generaciones futuras. Los sistemas educativos tendrán que transformarse para responder en forma flexible a la cambiante composición por edades de la población y para ofrecer la diversidad de servicios educativos que requieren los heterogéneos grupos de población. Uno de los principales retos de la actual etapa del cambio demográfico será el control del crimen juvenil, especialmente en los grandes centros urbanos. Cada país y cada ciudad deberán encontrar la combinación de políticas que les permita ampliar los esfuerzos de prevención, mejorar las posibilidades de cooperación entre los organismos públicos, incorporar a las comunidades en las tareas de detección y control del crimen, y hacer efectivos los canales regulares de la justicia.

### *La geografía: un potencial factible*

Por las connotaciones racistas y fatalistas que adquirió el tema de la geografía en ciertos círculos desde hace varias décadas, en América Latina se ha optado por ignorar a las variables geográficas en la discusión y el diseño de las políticas públicas. El costo de esta postura no ha sido de poca monta: carencia de desarrollo tecnológico adecuado a las condiciones agrícolas y a las enfermedades propias de las zonas tropicales; falta de prevención e incapacidad de respuesta a los terremotos, las inundaciones y otros desastres naturales; criterios inadecuados para las inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones; y desarrollo desordenado de las ciudades.

Las posibilidades de desarrollo económico y social han sido y continúan siendo afectadas tanto por la geografía física, es decir el clima, las características de las tierras y la topografía, como por la geografía humana, es decir los patrones de asentamiento de la población. Los canales más relevantes son la productividad de la tierra, la distancia a los mercados mundiales y las condiciones de salud. Las probabilidades de crecer en forma sostenida y de lograr altos niveles de desarrollo económico y humano son menores en los países más tropicales y en aquellos que están ubicados muy lejos de los mercados mundiales. Pero las dificultades no son insuperables, como lo demuestran

los ejemplos de algunos de los países más exitosos del Sudeste Asiático y de algunas economías europeas actualmente desarrolladas. Las limitaciones geográficas tienden además a perder relevancia en la medida en que los países superan un cierto umbral de desarrollo económico, quizás a consecuencia de la urbanización y el acceso a ciertos avances tecnológicos que acompañan el desarrollo.

Por supuesto, las políticas públicas pueden también atenuar los factores geográficos más desfavorables y canalizar positivamente los más favorables. Cabe destacar, en especial, el papel que juegan las inversiones en infraestructura, tecnología e información.

Las inversiones en infraestructura pueden modificar la influencia de la geografía mejorando la productividad de las tierras, facilitando el acceso a los mercados y ampliando el acceso de los hogares a los servicios básicos de agua, saneamiento, electricidad y comunicaciones. Dadas las limitaciones de recursos los proyectos de inversión deben responder a prioridades claras de política que sólo pueden establecerse con un buen entendimiento de los factores geográficos de cada país y cada región. Las inversiones más eficientes desde el punto de vista económico serán usualmente aquéllas que se concentren en las áreas más favorecidas geográficamente y aquéllas con mayor densidad de población. Sin embargo, por razones de equidad social, los criterios de eficiencia económica deben complementarse con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de servicios de toda la población.

La diversidad de problemas que plantea la geografía no podrá ser atendida sino se cuenta con información que en muchos países no existe o no se difunde adecuadamente. Esto es especialmente válido en relación con los desastres naturales. Con mejor información sobre los riesgos y las formas de prevenirlos podrían evitarse los asentamientos en zonas de alto riesgo, podrían adoptarse las tecnologías adecuadas de construcción de viviendas, edificaciones e infraestructura y podrían adoptarse mejores preparativos de respuesta frente a los desastres. Obviamente, no basta la información. El marco de incentivos y la organización institucional son decisivos para el éxito de cualquier esfuerzo de prevención.

Algunos de los más graves problemas de origen geográfico no podrán ser resueltos con políticas nacionales, ya que obedecen a sesgos en el desarrollo

tecnológico mundial. El lento crecimiento de la productividad agrícola de las zonas tropicales se debe a que los esfuerzos de desarrollo tecnológico han estado concentrados en las últimas décadas en la agricultura de las zonas templadas. Por razones de mercado, la investigación farmacéutica mundial ha descuidado los problemas de la salud de las zonas tropicales. La solución de estos problemas requiere esfuerzos transnacionales de grupos de países, orientados por los organismos multilaterales especializados en la agricultura y la salud.

### *La importancia de las instituciones*

Según análisis econométricos que se presentan en este informe, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo. Estas deficiencias constituyen una barrera muy grande para el progreso económico y para el desarrollo social.

Aunque la demografía y la geografía son factores de importancia que contribuyen a explicar las diferencias en los niveles de desarrollo entre países, su peso relativo es menor que el de las instituciones y, más importante aún, su influencia varía fuertemente de país a país dependiendo de circunstancias específicas a cada caso. La asociación entre calidad de las instituciones y desarrollo económico, humano y social es especialmente estrecha, en parte porque las instituciones están influidas por el mismo proceso de desarrollo.

La importancia de las instituciones ha sido reconocida en forma creciente por los gobiernos y las sociedades latinoamericanas, y recientemente ha sido objeto de gran atención de expertos y los organismos internacionales. Que se requieren buenas instituciones para acelerar el desarrollo es algo que nadie pone en duda actualmente. La pregunta que aún no se ha respondido en forma suficientemente satisfactoria es ¿cómo se cambian las instituciones?

Desde un punto de vista analítico es necesario entender primero qué determina la calidad de las

instituciones para poder abordar luego el problema de cómo cambiarlas. Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos. Por consiguiente, la calidad de las instituciones públicas debe estar influida, necesariamente, por las reglas y prácticas del sistema político. No obstante, las relaciones entre la política y la calidad de las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para sus actividades. En este informe hemos decidido incursionar, con cierto temor, en el difícil terreno de las ciencias políticas.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.

No es posible determinar en abstracto qué instituciones políticas permiten alcanzar esos objetivos sin tener en cuenta las condiciones específicas de cada país. Por ejemplo, aquellas instituciones electorales que dan cabida a un buen número de intereses minoritarios en los cuerpos legislativos serían adecuadas para un país con varias y complejas divisiones sociales, pero no necesariamente para un país más homogéneo. De la misma manera, la reelección presidencial puede ser conveniente en un país donde existen elaborados sistemas de control sobre el uso de fondos públicos con fines electorales, pero puede no serlo así en caso contrario. En consecuencia, este informe se abstiene de formular recomendaciones concretas y opta más bien por discutir objetivamente los méritos y problemas de varias clases de instituciones políticas. Este análisis no aspira a ser exhaustivo. El énfasis se centra en las instituciones electorales y en la participación política. Estas dos dimensiones, centrales como son en el sistema político, tienen dos ventajas adicionales desde un punto de vista metodológico. Primero, tanto las instituciones electorales como la participación política pueden describirse cuantitati-



vamente, lo que facilita la comparación entre países. Y segundo, ambas dimensiones tienen claras e importantes conexiones con la calidad de las instituciones públicas.

Las instituciones electorales juegan un papel preponderante en la política. De las instituciones electorales depende si los políticos concentrarán sus esfuerzos en satisfacer intereses colectivos o particulares. Asimismo, las instituciones electorales determinan en última instancia el tamaño y las estrategias de los partidos políticos. Por su parte, la participación política –que consiste no sólo en acudir a las urnas, sino en tomar parte en el proceso de discusión, selección y vigilancia de las decisiones públicas– es la esencia misma de la política. Sin participación no hay democracia efectiva: los intereses ciudadanos no quedarán reflejados en las decisiones, los políticos no estarán sometidos al control público y los espacios políticos tenderán a ser ocupados por grupos de presión y expuestos a objetivos contrarios al interés público.

### Una nota final

Este informe está inspirado por la convicción de que el estado del desarrollo de nuestros países es en gran medida el resultado de circunstancias propias, que no hemos entendido ni controlado suficientemente. Las

deficiencias de nuestro estado de desarrollo no pueden atribuirse a la posición pasiva que nos correspondió jugar en el ajedrez geopolítico mundial, como llegó a ser creencia común en la región durante el período de la guerra fría. Y tampoco pueden atribuirse a la orientación intervencionista y autárquica de nuestras políticas económicas, como ha estado en boga afirmar en la última década bajo la influencia del Consenso de Washington y de las interpretaciones más divulgadas por los organismos internacionales sobre las causas del milagro de los tigres asiáticos. Por supuesto, las fuerzas de la geopolítica mundial y la orientación de nuestras políticas económicas son importantes y tienen influencia en nuestras tasas de crecimiento económico. Pero estos factores no pueden explicar satisfactoriamente nuestros niveles de ingreso, nuestras desigualdades, la calidad de nuestra educación o los niveles de criminalidad de algunas de nuestras grandes ciudades. Este informe es un intento por buscar las raíces más profundas de estos problemas y encontrar soluciones para resolverlos.

**Ricardo Hausmann**

Economista Jefe

Banco Interamericano de Desarrollo

## Cómo llega América Latina al siglo XXI

Los avances en el proceso de desarrollo sólo se pueden apreciar con una perspectiva de mediano o de largo plazo, ya que las grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales que requiere el desarrollo ocurren en forma lenta y a menudo discontinua. El comienzo de siglo es una ocasión propicia para evaluar el estado del desarrollo de América Latina en sus diversas dimensiones, y ése es el objeto de la presente edición del *Informe de Progreso Económico y Social*.

Aunque América Latina puede clasificarse como una región de desarrollo económico medio, contiene países dentro de una gama de ingresos que va desde el promedio de los países desarrollados hasta el nivel medio de África. No obstante su heterogeneidad económica y social, la región cuenta con rasgos bien definidos. El ritmo de progreso económico de América Latina ha sido modesto en comparación con los patrones mundiales, tanto en años recientes como a lo largo de varias décadas. La actividad económica ha sido notablemente inestable y sus resultados se han repartido en forma muy desigual entre los individuos, haciendo de América Latina la región con una de las peores distribuciones de ingreso del mundo.

En materia de desarrollo humano, América Latina ofrece un panorama muy diverso. En las últimas décadas ha tenido un progreso muy destacado en salud, apreciable en la reducción de la mortalidad infantil y en un notable aumento de la esperanza de vida. El acceso generalizado a los primeros niveles de la educación primaria, con la consecuente reducción del analfabetismo, también es parte de los logros sociales de la región. Sin embargo, el progreso educativo más allá de estos primeros niveles ha sido muy precario,

de suerte que la educación secundaria completa, para no mencionar la educación superior, continúa siendo el privilegio de unos pocos en la mayoría de países de la región.

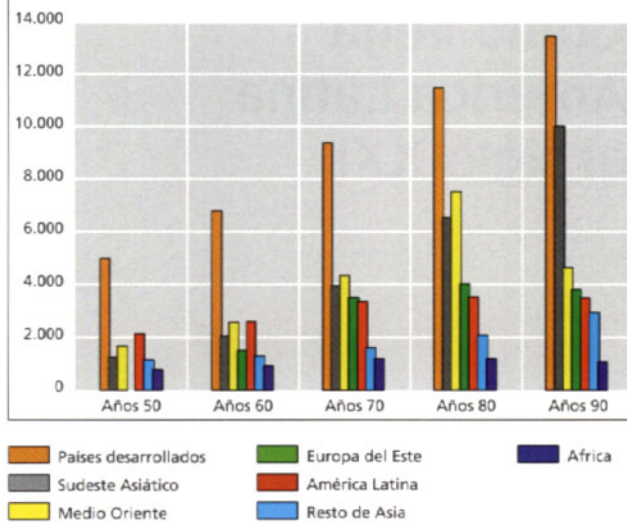
Las condiciones de convivencia social ofrecen un cuadro igualmente paradójico. Mientras que la región se ha puesto a la cabeza del mundo en desarrollo en materia de libertades civiles y derechos democráticos, dentro de América Latina se encuentran algunos de los países con mayores tasas de criminalidad del mundo y en muchos lugares es rampante la inseguridad y son evidentes los síntomas de desarreglo social e institucional.

Confrontados con estas realidades, los latinoamericanos se encuentran en un estado de pesimismo y perplejidad preocupantes. Los indicadores de opinión señalan que la mayoría de latinoamericanos cree que sus países se encuentran en mala situación económica, que en generaciones anteriores se vivía mejor, que la pobreza ha aumentado mucho y que la distribución del ingreso es injusta. En forma abrumadora, los latinoamericanos consideran que el crimen y la corrupción han crecido demasiado y que la mayoría de las instituciones públicas no son merecedoras de su confianza.

Estas preocupaciones apuntan a causas profundas y no exclusivamente a las dificultades por las cuales puedan estar pasando los países en meses o años recientes. Este capítulo introductorio muestra que los indicadores de desarrollo económico, humano y social a nivel mundial se encuentran estrechamente relacionados con tres grupos de factores estructurales profundos: la demografía, la geografía y las instituciones. Estas tres áreas relativamente olvidadas del desarrollo contienen claves valiosas para entender el estado

**Gráfico 1.1 PIB per cápita**

(Dólares de 1987, PPA)



Fuente: Penn World Tables (1998).

en que se encuentran las sociedades latinoamericanas y los retos que les esperan en el nuevo siglo.

## El estado del desarrollo

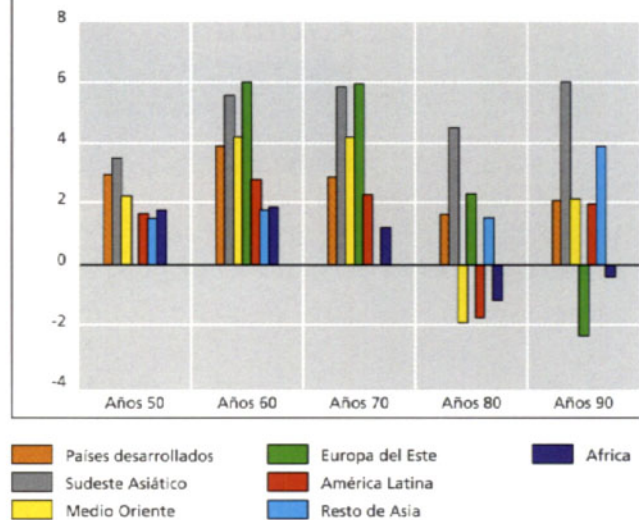
### Ingreso per cápita

América Latina no se ha destacado por su desempeño económico en las últimas décadas. Las economías de la región cuentan con un nivel promedio de ingresos per cápita que se estima en US\$3.500 a precios de paridad de 1987 (equivalentes aproximadamente a unos US\$3.100 corrientes de 1999)<sup>1</sup>. Esta cifra no llega a representar el 30% del ingreso per cápita de los países desarrollados y es inferior a los niveles alcanzados por los países del Sudeste Asiático, el Medio Oriente y Europa del Este<sup>2</sup>. Al final del siglo XX, América Latina sólo supera al Resto de Asia y a África en su nivel de ingreso per cápita (véase el Gráfico 1.1).

Esta no era la situación hace medio siglo. En la década de los años cincuenta, América Latina superaba en ingreso per cápita a todas las demás regiones del mundo en desarrollo y llegaba al 50% de los países desarrollados. Aunque América Latina registró un notable crecimiento en las dos décadas siguientes, ése no fue un milagro latinoamericano: el dinamismo económico fue aun mayor en otras regiones del mundo. En efecto, mientras que en América Latina el crecimiento

**Gráfico 1.2 Crecimiento del PIB per cápita**

(Porcentajes)



Fuente: Cálculos del BID basados en Penn World Tables (1998).

se situó entre 2 y 3% anual per cápita –tasas de por sí elevadas– en el Sudeste Asiático superaron el 5% en ambas décadas, en Medio Oriente el 4% y en Europa del Este fueron cercanas al 6%. Y en los ochenta, cuando el crecimiento de América Latina fue negativo en 1,7% anual, las economías del Sudeste Asiático, así como el resto de Asia y Europa del Este, registraron crecimientos positivos (véase el Gráfico 1.2).

Las estadísticas disponibles para períodos anteriores a 1950 son bastante fragmentarias. Sin embargo, se sabe que las seis economías latinoamericanas más grandes mantuvieron aproximadamente la misma distancia relativa respecto a Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX y, si se adopta una perspectiva aún más amplia, hay evidencia suficientemente sólida para afirmar que América Latina adquirió su status de región subdesarrollada respecto a Estados Unidos en el siglo XIX<sup>3</sup> (Gráfico 1.3). Por consiguiente, en un horizonte de más largo plazo el

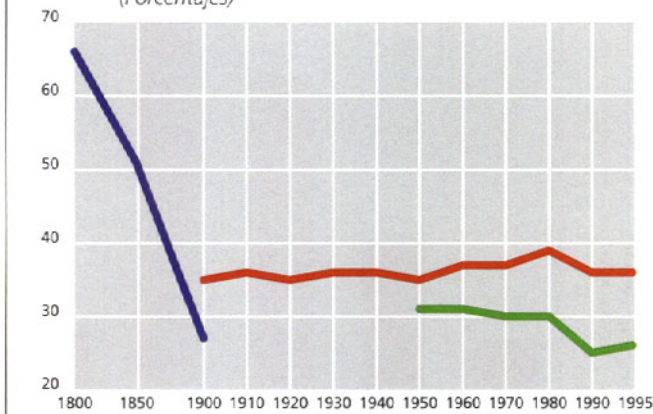
<sup>1</sup> Los precios de paridad del poder adquisitivo corrigen no solamente por los cambios de precios debidos a la inflación, sino también por diferencias en la capacidad adquisitiva de los ingresos en cada país debidas a diferencias en los precios relativos. Estos ajustes mejoran la comparabilidad de las cifras pero, como todas las estimaciones económicas, no están exentas de críticas. Véase Astorga y Fitzgerald (1998).

<sup>2</sup> La clasificación de países que se utiliza en este informe proviene del Banco Mundial. Véanse mayores detalles en el Apéndice 1.2.

<sup>3</sup> El ingreso promedio de seis economías latinoamericanas era inferior sólo en una tercera parte al de Estados Unidos en 1800. Ya para 1900 la relación era cercana a 4:1. Véase Coatsworth (1998).



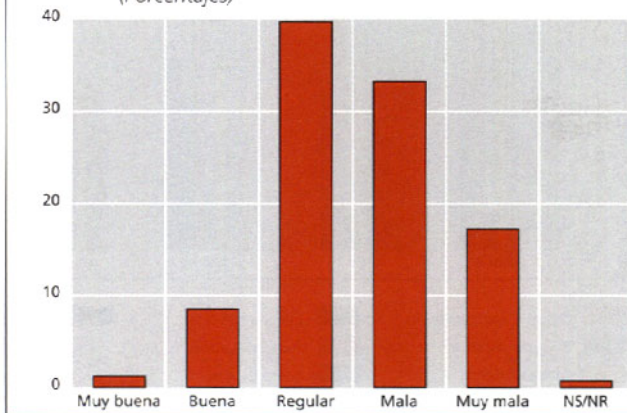
**Gráfico 1.3 PIB per cápita relativo al de Estados Unidos 1800-1995**  
(Porcentajes)



— Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México y Perú  
— Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú y Venezuela  
— Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Fuentes: Astorga y Fitzgerald (1998) y Coatsworth (1998).

**Gráfico 1.4 Encuesta: ¿Cómo calificaría la situación económica actual?**  
(Porcentajes)

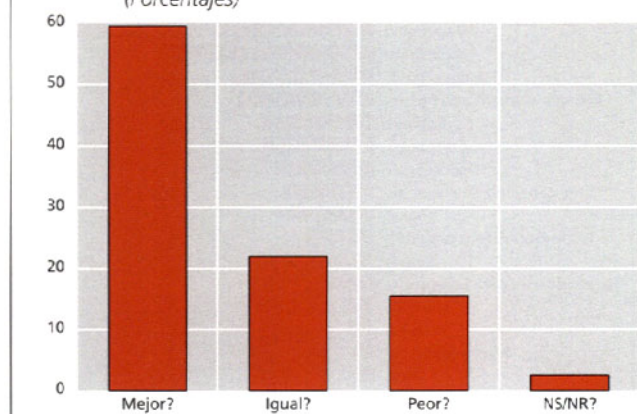


Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

desempeño de América Latina tampoco ha sido destacado<sup>4</sup>.

Los latinoamericanos parecen ser conscientes, incluso excesivamente críticos, de esta situación. Una serie de cuatro encuestas anuales con cobertura en 17 países de la América Latina continental ofrece una evidencia contundente de insatisfacción con el estado del desarrollo económico: tan sólo cerca del 10% de los encuestados de todos los países manifiestan que la situación económica actual es buena o muy buena, casi un 40% la encuentra regular, y prácticamente la mitad de la población la considera mala o muy mala (Gráfico 1.4). Puestos en un horizonte de

**Gráfico 1.5 Encuesta: ¿Diría usted que sus padres vivían...**  
(Porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

comparación de largo plazo, cerca del 60% de los latinoamericanos consideran que el nivel de vida ha descendido (respecto al que tenían sus padres), y sólo un 15% considera que ha mejorado (Gráfico 1.5).

A primera vista, estas opiniones pueden parecer demasiado críticas, al menos si se comparan con la evolución, de todas maneras positiva, que ha tenido el ingreso per cápita. Sin embargo, el juicio subjetivo que recogen estas encuestas puede estar incorporando una visión más amplia de la situación económica que la que captan escuetamente los niveles o los ritmos de crecimiento del ingreso per cápita. Así lo sugiere el hecho de que los latinoamericanos muestran una gran preocupación por fenómenos como el desempleo, la inflación y la inestabilidad laboral (Gráfico 1.6), que son expresión de un aspecto muy problemático de la realidad económica latinoamericana: la volatilidad.

Dadas las experiencias muy recientes de turbulencia cambiaria y financiera en varios países de la región, la expresión “volatilidad” suele evocar fenómenos de origen externo y cambios bruscos en las cotizaciones de las bolsas de valores. Para el latinoamericano común, éstas son noticias de prensa, no

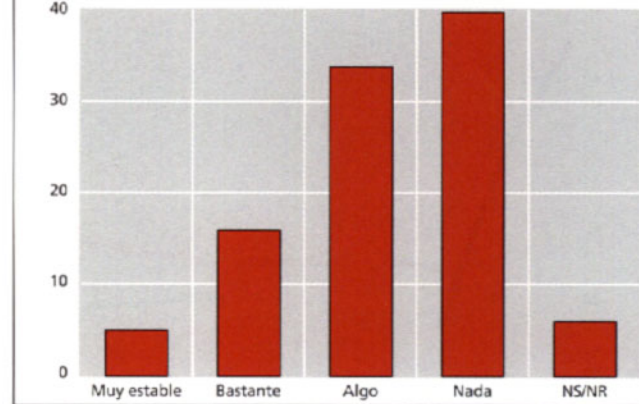
<sup>4</sup> Véase Astorga y Fitzgerald (1998) y Coatsworth (1998). De acuerdo con las estadísticas de Maddison, el mejor desempeño relativo de América Latina se registró en la primera mitad del siglo XX, con un crecimiento per cápita del 1,7% anual, igual al de las “nuevas economías occidentales” (Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Estados Unidos) y superior al de cualquier otra de las grandes regiones del mundo. Véase Maddison (1997), Cuadro G.3.

**Gráfico 1.6 Encuesta: ¿Cuál considera usted que es el problema más importante del país?**  
(Porcentajes)



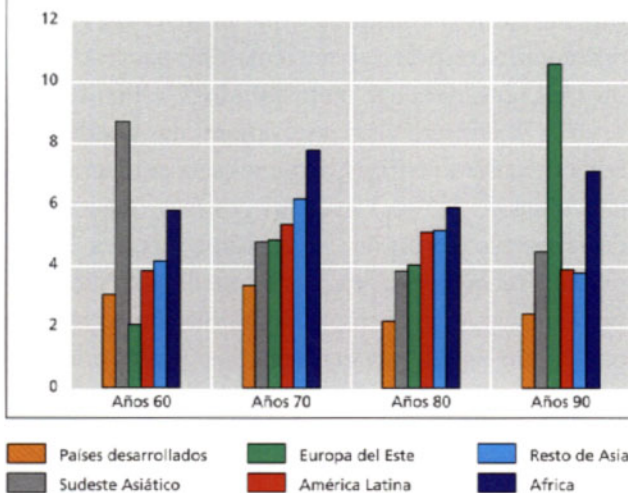
Fuente: *Latinobarómetro (1996-1998)*.

**Gráfico 1.8 Encuesta: ¿Cuán estable es la situación económica?**  
(Porcentajes)



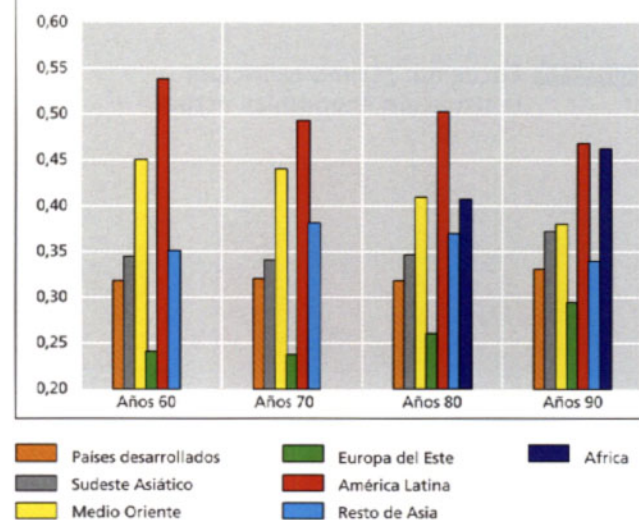
Fuente: *Latinobarómetro (1996-1998)*.

**Gráfico 1.7 Volatilidad del PIB**  
(Porcentajes)



Fuente: *Cálculos del BID basados en Banco Mundial (1998)*.

**Gráfico 1.9 Coeficiente Gini**



Fuente: *Penn World Tables (1998)*.

realidades personales. La inestabilidad del empleo y de los ingresos reales son asuntos más palpables. El Gráfico 1.7 presenta la historia de la volatilidad del PIB, que es un buen reflejo de esta inestabilidad cotidiana. Aunque América Latina no ha sido la región más inestable, ha acusado una inestabilidad bastante persistente y muy superior a la de los países desarrollados a lo largo de los últimos 40 años. Típicamente, la tasa de crecimiento en cualquier país latinoamericano fluctúa 4 puntos en una dirección u otra en un año típico. Con razón, cuatro de cada diez latinoamericanos consideran que la situación económica no es nada estable, y sólo dos de cada diez que es bastante o

muy estable (Gráfico 1.8). Naturalmente, en aquellos países más sometidos a remezones económicos estas cifras son más extremas.

### *Distribución del ingreso*

Aparte de ser modesto y de haber crecido en forma lenta e inestable, el nivel de ingreso de América Latina está muy mal distribuido entre la población. Es por ello que América Latina ocupa una posición desfavorable en la dimensión distributiva del desarrollo económico: en forma persistente la región ha tenido índices muy altos de concentración del ingreso, supe-



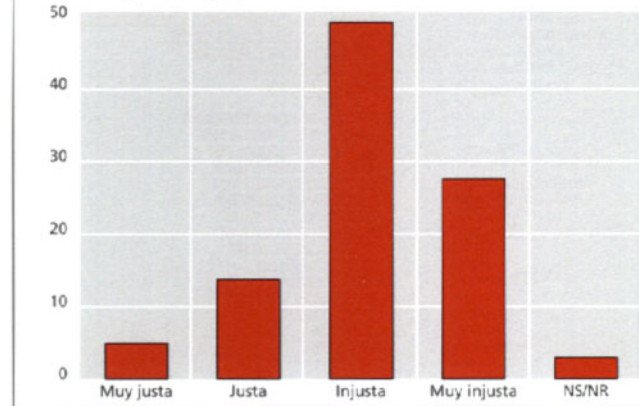
riores a los de cualquier otra región (Gráfico 1.9). En los países latinoamericanos una cuarta parte del ingreso nacional es percibida por sólo el 5% de la población y un 40% por el 10% más rico. En contraste, en los países del sudeste asiático, el 5% más rico percibe el 16% del ingreso en promedio, y en los países desarrollados el 13%<sup>5</sup>. La percepción de los latinoamericanos sobre este aspecto del desarrollo económico es tan contundente como en los temas anteriores. Sólo dos de cada diez individuos consideran que la distribución es justa o muy justa, y los ocho restantes declaran que es injusta o muy injusta (Gráfico 1.10).

### La heterogeneidad regional

En síntesis, América Latina presenta serias deficiencias en los logros de su desarrollo económico de mediano y largo plazo: se ha atrasado frente a otras regiones del mundo desarrollado y en desarrollo, su crecimiento ha sido inestable y los resultados económicos han estado muy mal distribuidos. Esta conclusión no debe oscurecer el hecho de que, dentro de la región, se observan notables diferencias de desempeño económico. Los países de mayor ingreso per cápita de América Latina, que incluyen a Trinidad y Tobago, Barbados y Venezuela, tienen ingresos que, medidos en términos de paridad del poder adquisitivo, son aproximadamente la mitad de los ingresos de los países desarrollados. Los países más pobres de la región, que incluyen a Haití, Guyana, Honduras y Nicaragua, tienen niveles de ingreso que son una décima parte o aun menos de los que se registran en los países desarrollados, y que no distan mucho del promedio de África, que es la región más pobre del mundo. Los países más semejantes al promedio latinoamericano son Brasil, Costa Rica, Belice, Colombia, Panamá, Ecuador, Perú y Jamaica (Gráfico 1.11).

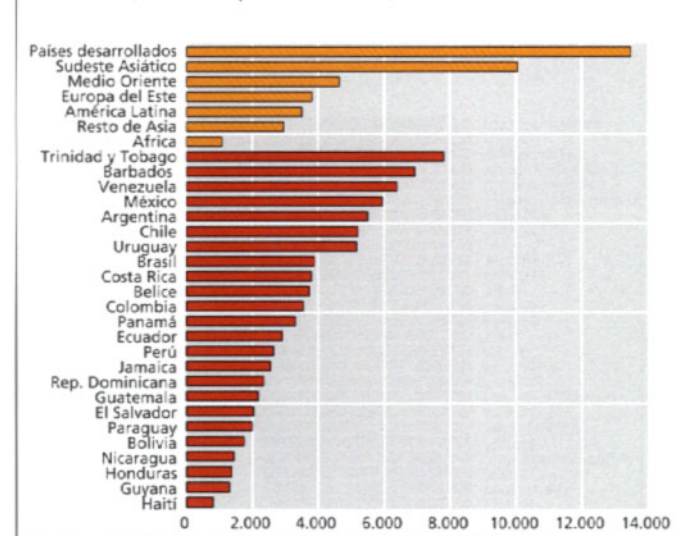
Las divergencias entre países en materia de crecimiento económico también son considerables. El mayor crecimiento desde los cincuenta lo logró Brasil, con un aumento anual promedio del ingreso per cápita de 2,5%. Otros siete países tuvieron crecimientos promedios entre 2% y 2,5% y en siete casos sólo se alcanzó un crecimiento entre 0,5 y 1%. Únicamente Guyana presenta un crecimiento negativo. Pero, a pesar de esta notable diversidad, ningún país latinoamericano alcanzó la tasa de crecimiento del ingreso per cápita del promedio de países

**Gráfico 1.10** Encuesta: ¿Cuán justa es la distribución del ingreso?  
(Porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

**Gráfico 1.11** PIB per cápita en los años noventa  
(Dólares de paridad de 1987)



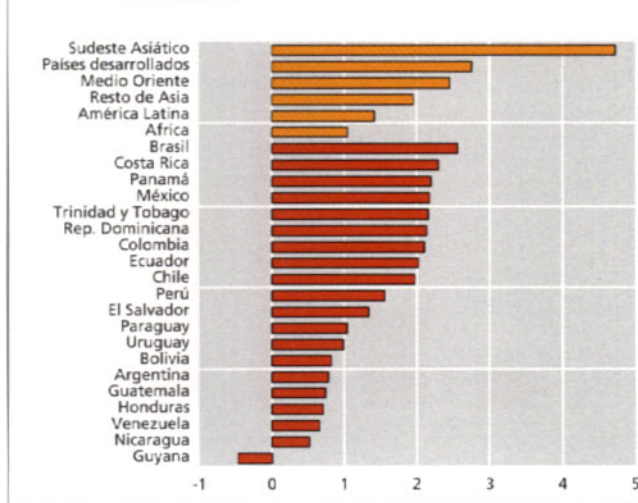
Fuente: Penn World Tables (1998).

desarrollados o del grupo de economías del Sudeste Asiático (Gráfico 1.12).

En materia de volatilidad, en América Latina se encuentran países que tradicionalmente han gozado de una estabilidad comparable a la de los países desarrollados, como Colombia, Guatemala, Honduras y Costa Rica, hasta países muy volátiles como Bahamas, Nicaragua, Perú, Suriname y Ecuador (Gráfico 1.13). Es importante señalar que estos cálculos

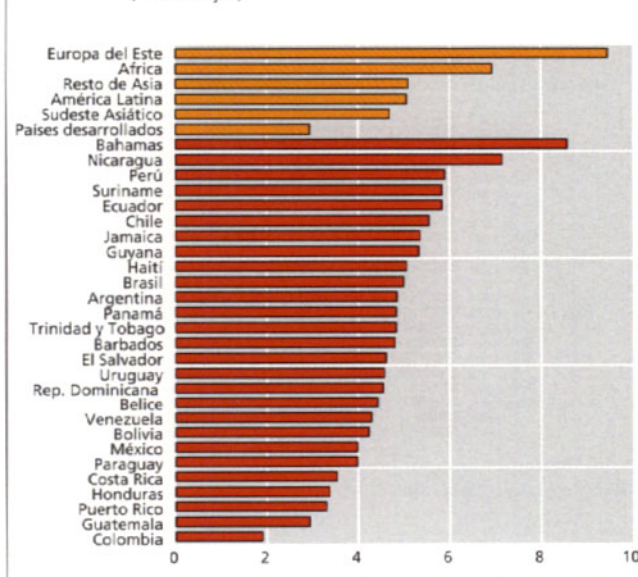
<sup>5</sup> Una descripción detallada de las características y determinantes de la concentración del ingreso en América Latina se encuentra en la edición de 1998-99 de este Informe del BID.

**Gráfico 1.12** Crecimiento del PIB per cápita, 1950-1998  
(Porcentajes)



Fuente: cálculos del BID basados en Penn World Tables (1998).

**Gráfico 1.13** Volatilidad del PIB, 1960-1998  
(Porcentajes)



Fuente: Cálculos del BID basados en Banco Mundial (1998).

de volatilidad se refieren a la experiencia de aproximadamente cuatro décadas, que puede no corresponder con lo observado recientemente, o en otros subperíodos. Por ejemplo, Perú aparece como un país de volatilidad relativamente elevada, a pesar de sus notables avances hacia la estabilidad en la última década. En el otro extremo, Colombia, el país tradicionalmente más estable de toda América Latina, no luciría particularmente destacado si se tomaran solamente los resultados del crecimiento de los noventa.

Aunque el grado de concentración del ingreso es muy variado, desde los casos de Uruguay y Costa Rica, que tienen la mejor distribución, hasta Brasil y Paraguay donde la concentración es muy elevada, todos los países de la región para los que se cuenta con estadísticas comparables presentan índices de concentración del ingreso por encima del promedio mundial, similares o superiores a los de Africa. De esta manera, la mala distribución del ingreso es el rasgo común más característico de los países latinoamericanos (Gráfico 1.14).

## Desarrollo humano

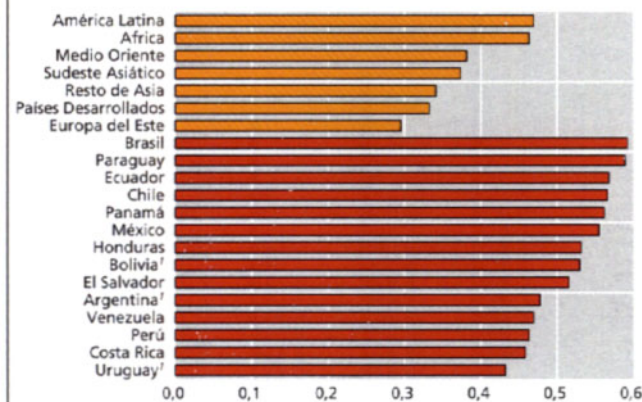
El indicador de desarrollo humano más comúnmente utilizado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas. El IDH se basa en la propuesta conceptual de Amartya Sen (1985 y 1992) según la cual el desarrollo es esencialmente el mejoramiento de las capacidades de los individuos para realizarse en las diferentes dimensiones de la vida personal y de la interacción social. El IDH busca captar tanto los aspectos económicos como sociales del desarrollo, y se calcula como una combinación de los siguientes cuatro índices (puestos todos en una escala de 0 a 1):

- Esperanza de vida al nacer (donde los valores mínimo y máximo utilizados para definir la escala son 25 y 85 años, con una ponderación de 1/3 en el IDH).
- La tasa de alfabetismo de los mayores de 15 años (con una ponderación de 2/9).
- La tasa de escolaridad combinada en primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de 1/9).
- El PIB per cápita en dolares constantes de paridad de 1987 (con mínimo y máximo de US\$100 y US\$4.000 respectivamente<sup>6</sup> y una ponderación de 1/3).

<sup>6</sup> El índice de ingreso es una transformación no lineal de los valores del PIB, basada en el llamado índice de Atkinson, de acuerdo con el cual los ingresos por encima del promedio mundial se descuentan a una tasa gradualmente creciente. En la práctica, la tasa de descuento utilizada en el cálculo es tan elevada que no marca ninguna diferencia apreciable para cualquier nivel de ingreso por encima de US\$4.000 de paridad de 1987.



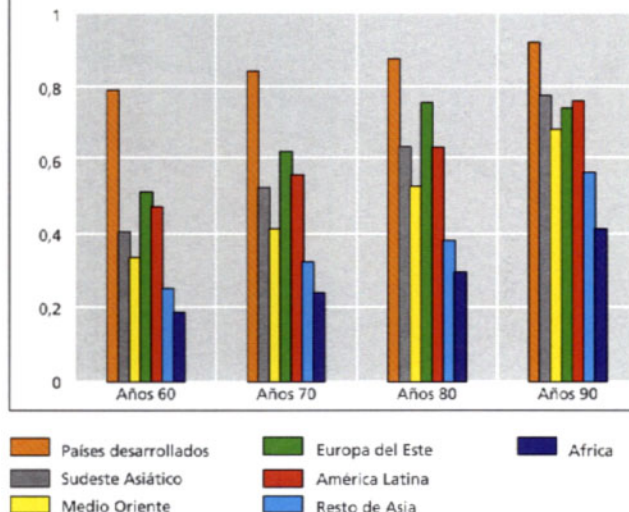
**Gráfico 1.14** Coeficiente Gini de concentración del ingreso en los años noventa



<sup>1</sup> Datos urbanos solamente.

Fuentes: BID, basado en encuestas de hogares, y Deininger y Squire (1996).

**Gráfico 1.15** Índice de Desarrollo Humano (IDH)



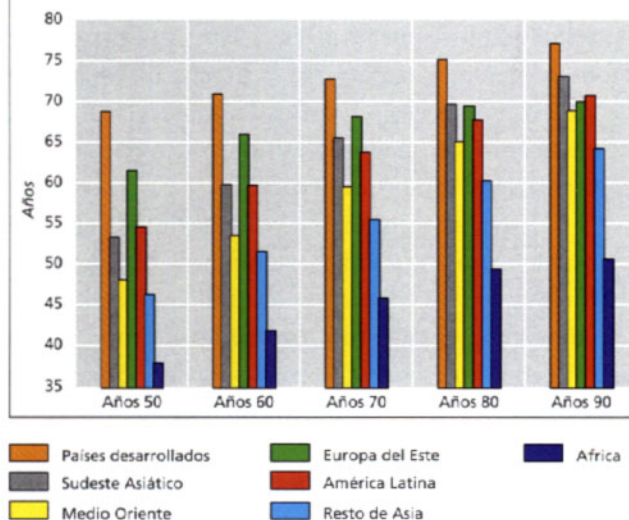
Fuente: PNUD (1998).

El IDH para América Latina es superado solamente por los países desarrollados, y es muy similar al de los países del Sudeste Asiático y de Europa del Este. En el rango de 0 a 1 en que se mueve este índice, los 33 países de América Latina incluidos en el índice alcanzan un nivel promedio de 0,76, mientras que el grupo de países desarrollados presenta un índice de 0,92. Esta brecha relativa se ha venido cerrando a través del tiempo. En la década de los años sesenta, América Latina tenía un nivel de desarrollo humano de 0,47, mientras que los países desarrollados alcanzaban un nivel de 0,79. La distancia se redujo en las décadas subsiguientes, incluso durante los ochenta cuando, como hemos visto, se contrajo el ingreso per cápita de la región. Por consiguiente, en contra de lo que sucedió en materia de desarrollo económico, durante las últimas cuatro décadas la región logró un avance muy acelerado en las áreas más básicas que capta el IDH. Pero éste no fue un fenómeno exclusivo de América Latina. De hecho, los países del Sudeste Asiático y Medio Oriente lograron progresos aun mayores, e incluso el resto de Asia y Africa mostraron avances significativos (Gráfico 1.15).

**Progreso en salud**

Las condiciones de salud en todo el mundo en desarrollo han registrado un enorme progreso desde mediados del siglo XX, reduciendo la brecha con respecto a los países industriales. Mientras que la esperanza de vida en estos países se ha elevado unos 8

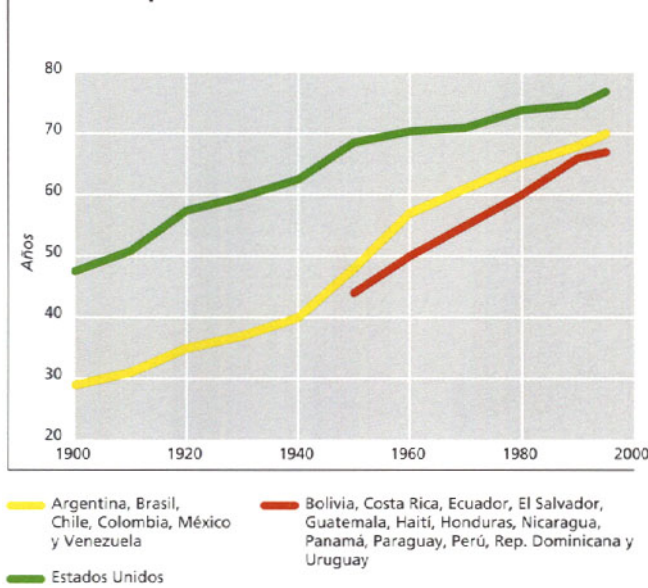
**Gráfico 1.16** Esperanza de vida



Fuente: PNUD (1998).

años desde la década de los cincuenta, y se encuentra actualmente en 77 años, en el Sudeste Asiático, en los países del Medio Oriente y en el resto de Asia aumentó 20 años. América Latina tuvo un ritmo de progreso menos extraordinario, aunque igualmente importante: la esperanza de vida pasó de 55 años en promedio en los años cincuenta a aproximadamente 71 años en los noventa (Gráfico 1.16). Las estadísticas disponibles de años anteriores a la década de 1950 sobre esperanza de vida son fragmentarias e indican



**Gráfico 1.17** Esperanza de vida al nacer

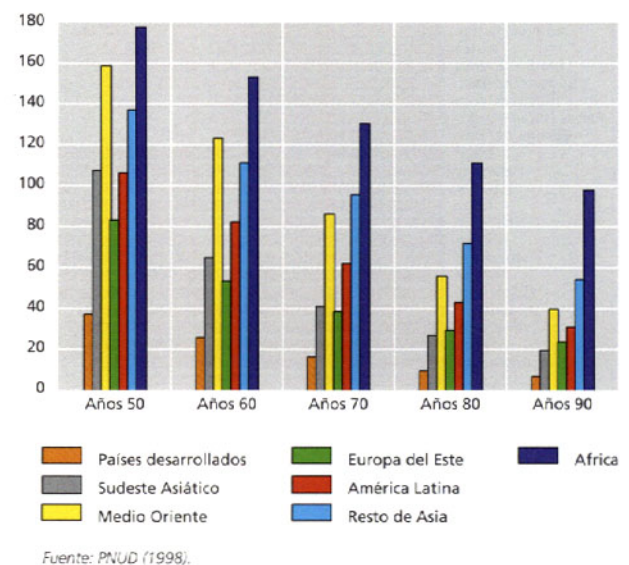
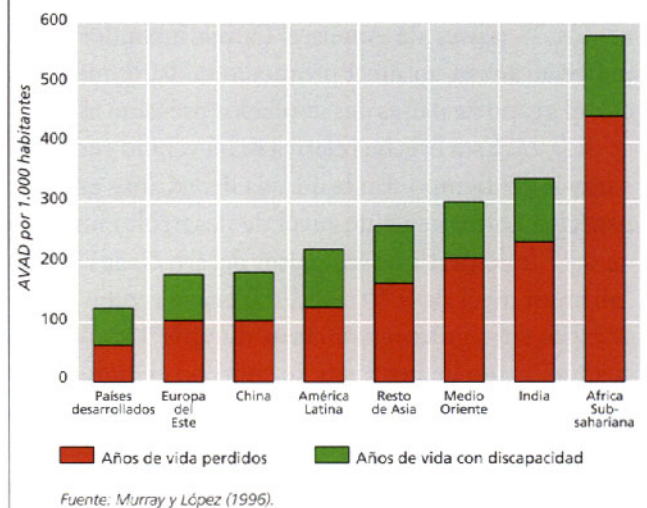
que el proceso de mejoramiento de las condiciones de salud adquirió fuerza hacia 1940. A partir de ese momento empezó a cerrarse la brecha de esperanza de vida con respecto a Estados Unidos, la cual había permanecido sin mayores cambios al menos desde comienzos del siglo (Gráfico 1.17).

Los aumentos en la esperanza de vida en todo el mundo en desarrollo reflejan en muy buena medida el notable descenso en la mortalidad infantil. En los años cincuenta la tasa promedio de mortalidad infantil en los países en desarrollo era de 135 por cada 1.000 nacidos vivos. Después de un proceso continuado de reducción en todas las regiones, ese promedio ha descendido a 54 por 1.000 en los años noventa. América Latina ha conseguido reducir la mortalidad infantil de 106 a 31 por cada 1.000 nacidos vivos, un progreso notable, aunque superado tanto en términos absolutos como relativos por los países del Sudeste Asiático y Medio Oriente (Gráfico 1.18a).

Los indicadores de mortalidad y esperanza de vida reflejan probabilidades de mortalidad, que se presume están estrechamente relacionadas con las condiciones generales de salud. Una medida más directa de las condiciones de salud de la población son los Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD), que miden las pérdidas de vida productiva debido tanto a la mortalidad como a la carga de las enfermedades que sufre la población<sup>7</sup>.

**Gráfico 1.18a** Mortalidad infantil

(Por 1.000 nacidos vivos)

**Gráfico 1.18b** Años de vida perdidos por muerte prematura y discapacidad, 1990

En los países desarrollados por cada 1.000 personas, se pierden unas 120 personas/año a causa de la mortalidad y enfermedades. La mitad aproximadamente son años de vida perdidos por muertes prematuras y la otra mitad debido a inhabilidades o incapacidades temporales o permanentes. En el África Sub-sahariana las pérdidas por muerte prematura

<sup>7</sup> La información para este indicador solamente se encuentra disponible por regiones, que no corresponden exactamente a la de indicadores anteriores. Véase Murray y López (1996).

Cuadro 1.1

## Indicadores de desarrollo social:

## ¿Corresponden los indicadores de desarrollo de América Latina al patrón mundial?

| Indicador de desarrollo                        | Exceso o defecto respecto al patrón mundial |                |                |                |                |
|--|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
|  | Años 50                                     | Años 60        | Años 70        | Años 80        | Años 90        |
| Índice de esperanza de vida (0-1) <sup>a</sup> | -0,056 (-1,86)                              | -0,007 (-0,22) | 0,019 (0,07)   | 0,028 (1,51)   | 0,034 (1,65)   |
| Mortalidad infantil (log) <sup>a</sup>         | 0,406* (4,13)                               | 0,334* (3,00)  | 0,327* (2,81)  | 0,169 (1,48)   | 0,087 (0,81)   |
| Tasa de alfabetismo (0-1)                      | n.d.  | 0,212* (3,81)  | 0,131* (2,55)  | 0,194* (4,83)  | 0,151* (4,36)  |
| Escolaridad primaria (0-1)                     | n.d.  | 0,121* (2,11)  | 0,132* (2,91)  | 0,118* (2,37)  | 0,091* (2,21)  |
| Escolaridad secundaria (0-1)                   | n.d.  | -0,056 (-1,80) | -0,038 (-1,02) | -0,026 (-0,69) | -0,059 (-1,53) |
| Años promedio de educación                     | n.d.  | -0,542 (-1,45) | -0,276 (-0,69) | -0,013 (-0,03) | -0,056 (-0,14) |
| Índice de democracia (0-1)                     | n.d.  | -0,092 (-0,97) | -0,094 (-1,05) | 0,068 (0,77)   | 0,148 (1,79)   |

<sup>a</sup> Regresiones que incluyen la variable dummy para los países de África.

Fuente: Coeficiente y estadístico t de dummies para América Latina en regresiones de corte transversal para el indicador de desarrollo, controlando por el ingreso (medido en paridad de poder adquisitivo).

\* Coeficiente significativo al 5% o más.

y enfermedad se estiman en 580 personas/año por cada 1.000 personas. Con un nivel de pérdidas de aproximadamente 220 personas/año, América Latina se encuentra en un punto relativamente favorable dentro de esta escala, aunque es superado por los países de Europa del Este y por China (Gráfico 1.18b). En América Latina, las muertes prematuras explican el 57% de la carga de las pérdidas de vida productiva, porcentaje que es semejante al de los países de Europa del Este, China e inferior al de otras regiones.

Por consiguiente, al igual que en materia económica, en cuestiones de salud, a pesar del enorme progreso de las últimas décadas, no hay un milagro latinoamericano. Sin embargo, puesto que ambos tipos de progreso se relacionan estrechamente, vale la pena preguntarse si han ido a ritmos semejantes. En forma más precisa: dados los niveles de desarrollo económico que América Latina ha registrado a través del tiempo, ¿puede afirmarse que sus indicadores básicos de salud se ajustan a los patrones mundiales? En relación con la esperanza de vida, la respuesta es que América Latina pasó de estar por debajo de los patrones mundiales en la década de 1950, a superarlos ligeramente a partir de la década de 1970 (en magnitud no significativa desde un punto de vista estadístico, como puede observarse en el Cuadro 1.1)<sup>8</sup>. El progreso ha sido aún más notorio en los indicadores de mortalidad infantil. En los años cincuenta la mortalidad infantil en la región superaba en más del 40% al patrón mundial. La brecha de mortalidad siguió siendo significativa (en términos estadísticos) aunque

descendente hasta la década de 1970, y actualmente se ha reducido a un nivel nada significativo.

Los países con mejores indicadores de salud en América Latina incluyen a Argentina, Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay, todos ellos con niveles de esperanza de vida por lo menos iguales a los de los países del Sudeste Asiático y en algunos casos bastante próximos al promedio de los países desarrollados, a pesar de tener ingresos per cápita sustancialmente menores que éstos. Los países con menor esperanza de vida comprenden a Guyana, Bolivia y Haití, que se encuentran por debajo del promedio del resto de países de Asia, aunque en todos los casos por encima del promedio de África (Gráfico 1.19). Los mismos países mencionados por sus niveles de esperanza de vida se destacan por sus mortalidades infantiles altas o bajas (Gráfico 1.20).

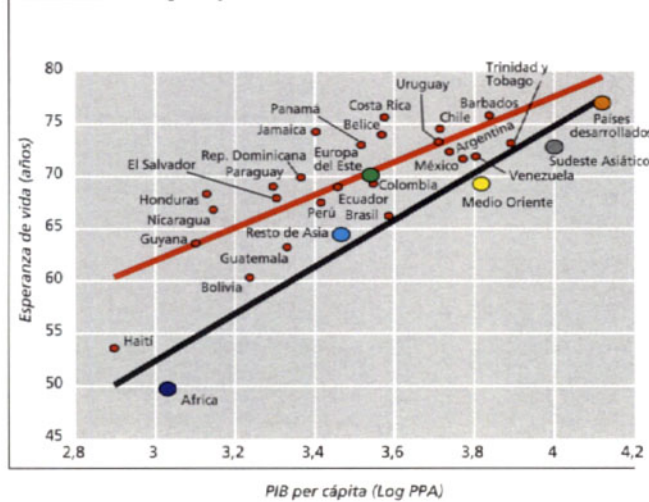
### *El avance educativo ha perdido impulso*

El progreso mundial en materia educativa ha sido notable, aunque menos rápido que en salud. Esto se debe en parte a que, mientras indicadores de salud

<sup>8</sup> Estas conclusiones se basan en regresiones del logaritmo de la esperanza de vida en función del logaritmo del ingreso per cápita y variables ficticias (dummy) para América Latina y África. Esta última fue incluida en razón de las adversas condiciones de salud de dicha región, que tienden a distorsionar las comparaciones internacionales. Para un análisis detallado de los problemas de salud de África véase Bloom y Sachs (1998).

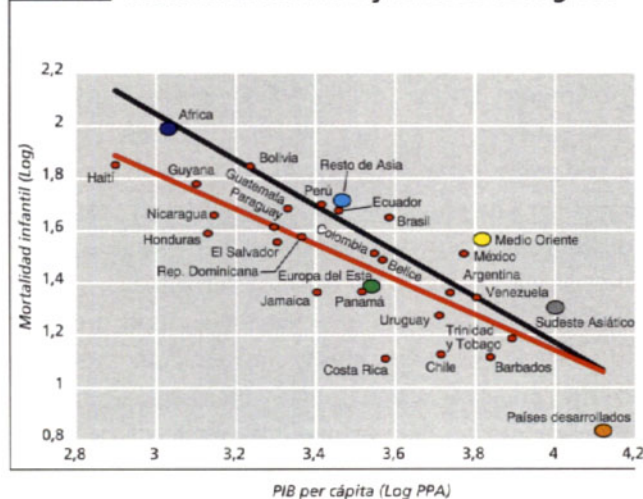


Gráfico 1.19 PIB y esperanza de vida



Fuentes: PNUD (1998) y Penn World Tables (1998).

Gráfico 1.20 Mortalidad infantil y niveles de ingreso

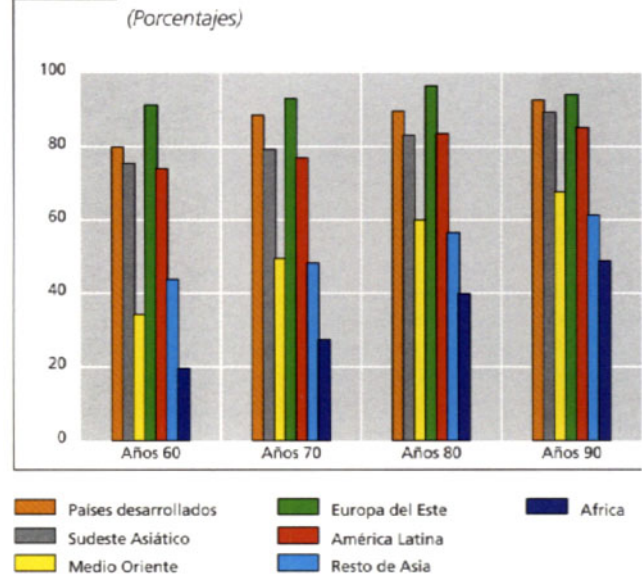


Fuentes: PNUD (1998) y Penn World Tables (1998).

como la esperanza de vida o la mortalidad infantil reflejan las condiciones de salud en un momento dado, indicadores de educación tales como la tasa de alfabetismo y los años de educación de la población adulta son la acumulación de resultados durante períodos de varias décadas. Aun así, los indicadores de educación de América Latina revelan un ritmo de progreso mucho más lento que el de otras regiones del mundo, además de serias deficiencias de calidad.

En América Latina la tasa de alfabetismo de los mayores de 15 años pasó de 72% a 87% entre la década de 1960 y los años noventa. Aunque el alfabetismo ya era alto en los países desarrollados en los sesenta —80%— mejoró más rápidamente que en

Gráfico 1.21 Tasa de alfabetismo



Fuente: Barro y Lee (1994).

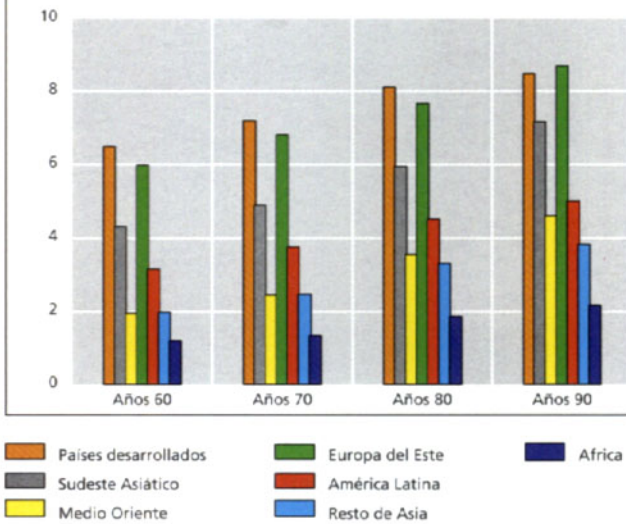
América Latina, al llegar a 93% en la década de 1990. Con la excepción de Europa del Este, donde el alfabetismo superaba el 90% en los años sesenta, todas las regiones del mundo en desarrollo registraron progresos más acelerados que América Latina (Gráfico 1.21)<sup>9</sup>.

La lentitud del progreso educativo de América Latina es aún más notoria si se tiene en cuenta el número de años de educación de la población adulta. Los latinoamericanos mayores de 25 años en los años sesenta tenían tan sólo 3,2 años de educación. Ese promedio llegó a 5 años en la década de 1990. Entretanto, los países del Sudeste Asiático pasaron de 4,3 a 7,2 años, los países del Medio Oriente de menos de 2 a 4,6, y los países de Europa del Este de 6 a 8,7 años, respectivamente (Gráfico 1.22). Únicamente en África el aumento en los años de educación de la población adulta fue más lento que en América Latina.

Por consiguiente, el progreso educativo de América Latina ha sido muy inferior al de otros grupos de países, sobre todo con respecto a los países del Sudeste Asiático. Aunque parezca paradójico, el atra-

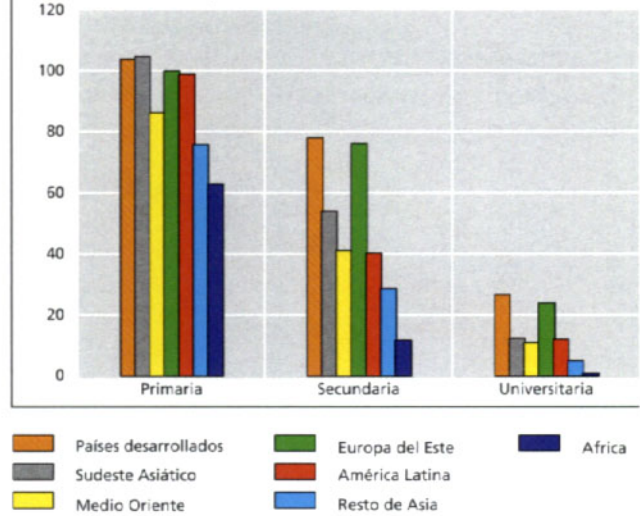
<sup>9</sup> Estas comparaciones entre regiones del mundo se basan en las estadísticas procesadas por Barro y Lee (1994), que tienen la virtud de utilizar la misma metodología para 138 países, pero que no son enteramente compatibles con las estimaciones basadas directamente en encuestas de hogares de los países latinoamericanos, las cuales se utilizan en otras partes de este Informe.

**Gráfico 1.22** Años promedio de educación en la población mayor de 25 años



Fuente: Barro y Lee (1996).

**Gráfico 1.23** Tasas de matrícula escolar en los años noventa (Porcentajes)



Fuente: Barro y Lee (1996).

so de América Latina frente a esta región no se debe al porcentaje de personas sin educación, ni a la proporción de quienes tienen formación universitaria — de hecho, en América Latina esta proporción es ligeramente mayor que en los países del Sudeste Asiático<sup>10</sup>. El atraso educativo de América Latina se debe, esencialmente, a la proporción muy reducida de individuos con educación secundaria, ya que aunque el acceso a la educación primaria es bastante alto, un gran porcentaje abandona el sistema sin llegar a la secundaria, e incluso sin terminar siquiera la primaria<sup>11</sup>.

Tanto la tasa de alfabetismo como la educación promedio de los adultos constituyen medidas bastante defectuosas del proceso educativo debido a que reflejan los resultados educativos de muchas generaciones, que pueden estar muy afectados por las estructuras de población. Dos indicadores que están menos afectados por esta limitación son las tasas de escolaridad y los años de educación promedio por cohortes. Ambos confirman las debilidades del progreso educativo de América Latina. En el Gráfico 1.23 se presentan las tasas de escolaridad por niveles en la década de 1990. En América Latina, las tasas de escolaridad primaria son cercanas al 100%, sin mayores diferencias respecto a los países desarrollados, el Sudeste Asiático o Europa del Este. Esto confirma que no se trata de un problema de acceso inicial a la educación. Las tasas de escolaridad en los niveles su-

periores tampoco son notoriamente bajas, pues de hecho se asemejan a las de los países del Sudeste Asiático o del Medio Oriente, aun cuando son inferiores a las de los países desarrollados y de los países de Europa del Este. Las mayores deficiencias se encuentran en la escolaridad secundaria, donde América Latina sólo supera al resto de Asia y a África, pero está muy por debajo de los países desarrollados, Europa del Este y el Sudeste Asiático.

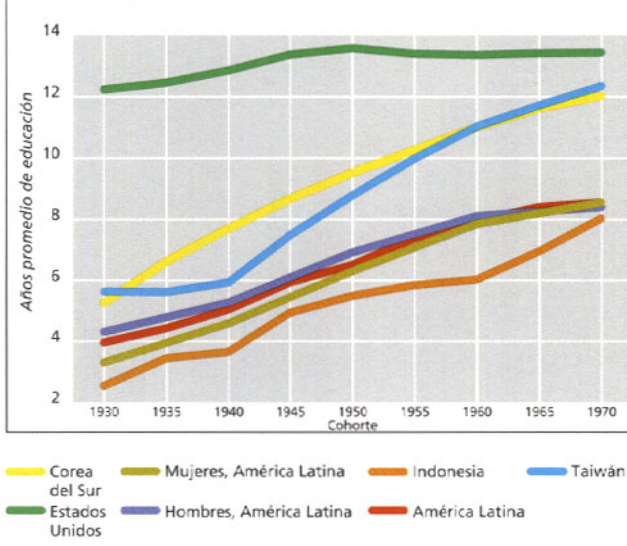
La evolución de los niveles educativos alcanzados por las distintas cohortes da una imagen complementaria del limitado ritmo de progreso educativo de América Latina, aunque en este caso referida a un grupo más pequeño de países. En el Gráfico 1.24 puede apreciarse que cada cohorte nueva de latinoamericanos ha recibido más educación que la anterior. Por ejemplo, los hombres nacidos alrededor de 1960 recibieron 7,7 años de educación, mientras que quienes habían nacido alrededor de 1930 sólo habían alcanzado unos 4,7 años de educación. El gráfico muestra además que las mujeres tuvieron un progreso aún

<sup>10</sup> En América Latina 8,6% de la fuerza de trabajo tiene estudios superiores, frente a 8,2% en el Sudeste Asiático. Véase BID (1998-99), Capítulo 2.

<sup>11</sup> Las proporciones de individuos con secundaria (completa e incompleta) en América Latina y el Sudeste Asiático son 16,9% y 28%, respectivamente, y las de primaria (completa o incompleta) 50,8% y 43,8%, respectivamente (BID 1998-99).



**Gráfico 1.24** Años promedio de educación, por cohortes de edad



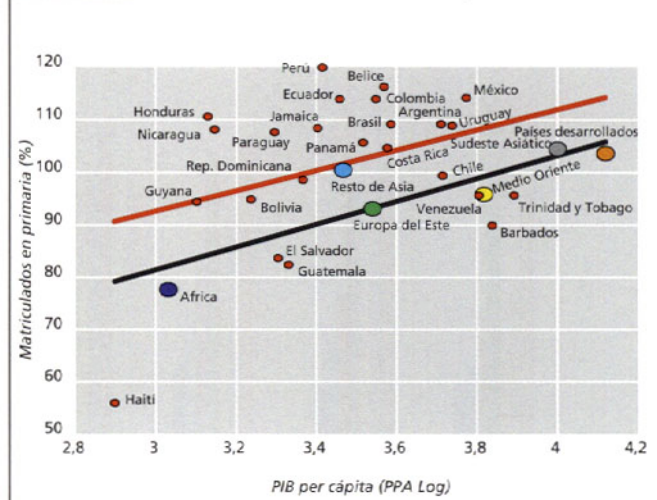
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999a).

más rápido –de 3,7 años quienes nacieron hacia 1930 a 7,2 años 30 años más tarde. Sin embargo, aunque posteriormente se cerró por completo la brecha educativa entre hombres y mujeres, el ritmo del progreso educativo se desaceleró notablemente a partir de la generación que nació en 1960 (quienes debieron pasar por el sistema educativo entre 1966 y mediados de la década de 1980). En efecto, quienes nacieron hacia 1970 recibieron 8 años de educación, con una mejora en una década de sólo 0,4 años en el caso de los hombres o de 0,9 en el caso de las mujeres.

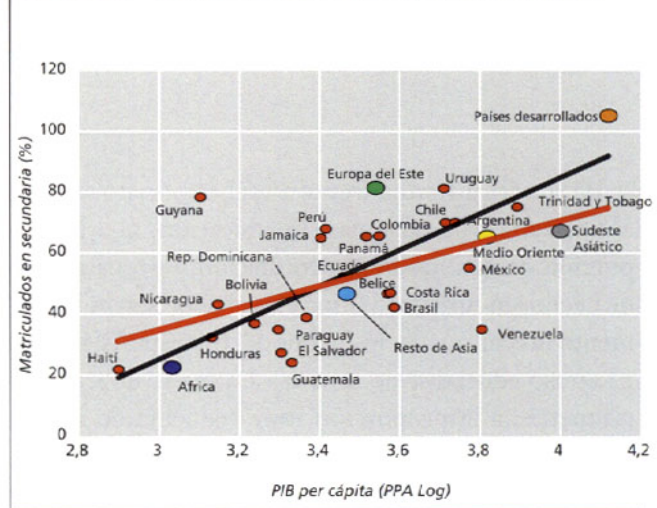
El ritmo al que progresó la educación de unas cohortes a otras en América Latina fue mucho más lento que en Corea del Sur o Taiwán, dos países representativos del Sudeste Asiático, donde quienes nacieron hacia 1930 alcanzaron sólo cinco años de educación, y quienes nacieron hacia 1970 lograron completar cerca de 12 años de educación. La brecha con respecto a Estados Unidos se redujo notablemente hasta la generación nacida en 1960 pero ha cambiado muy poco desde entonces debido a la desaceleración del progreso educativo en América Latina. Esta tendencia demuestra que los latinoamericanos tienen buenas razones para considerar que la educación es uno de los dos problemas más graves en la actualidad.

La lentitud del progreso educativo de América Latina es menos evidente cuando se basa en comparaciones con una muestra amplia de países, y no exclusivamente con los países desarrollados o el grupo de

**Gráfico 1.25a** Matriculados en escuela primaria



**Gráfico 1.25b** Matriculados en escuela secundaria

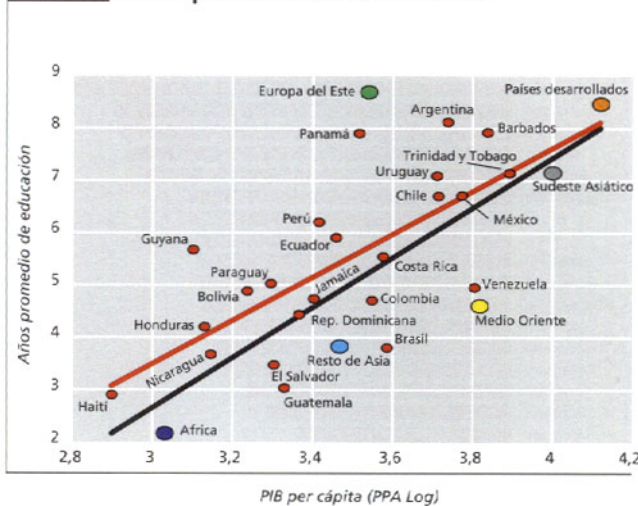


Fuentes: Barro y Lee (1996) y Penn World Tables (1998).

países seleccionados del Sudeste Asiático. No obstante, las conclusiones centrales no se modifican: el problema de América Latina no se encuentra en las tasas de analfabetismo, ni en las tasas de escolaridad primaria (incluyendo primaria incompleta), aspectos en los cuales la región muestra indicadores que superan en forma significativa a los patrones mundiales. Su problema radica en que el amplio acceso a los niveles más básicos de educación no se traduce en tasas elevadas de terminación de la primaria ni, mucho menos, de progreso hacia la escolaridad secundaria. Como resultado, los niveles promedio de escolaridad quedan por debajo de los patrones mundiales (véase el Cuadro 1.1).

Como se observa en el Gráfico 1.25a, la mayoría de países de la región logran tasas de matrícula escolar primaria que son superiores al patrón mun-

Gráfico 1.26 Años promedio de educación



Fuentes: Barro y Lee (1996) y Penn World Tables (1998).

dial, y que en unos cuantos casos superan el 100%, debido en parte a la notificación excesiva, y en parte a que numerosos niños no avanzan en el sistema al ritmo de su edad. Las tasas de matrícula secundaria son sustancialmente menores. Sólo Guyana y Uruguay tienen un nivel de matrícula secundaria próximo al 80% y al menos una decena de países están por debajo del patrón mundial, en algunos casos en forma muy notoria, como en Venezuela, Guatemala, El Salvador y Brasil (Gráfico 1.25b).

En cuatro países de la región la población en edad laboral tiene niveles promedio de educación sustancialmente superiores a lo que cabría esperar según el patrón mundial: Barbados, Argentina, Panamá y Guyana (Gráfico 1.26). Es importante observar que este aparente “exceso” de educación puede estar reflejando que el capital humano es de menor productividad debido a deficiencias de calidad u obsolescencia, o a carencia de otros factores productivos, o bien puede estar inadecuadamente utilizado por fenómenos de desempleo o subempleo, fenómenos que no es del caso discutir en detalle aquí<sup>12</sup>. La interpretación opuesta puede aplicarse a los países que, como Brasil, Colombia, Guatemala o Venezuela, tienen bajos niveles de educación para su desarrollo económico.

## Desarrollo social

Los indicadores económicos y de desarrollo humano descritos en las secciones anteriores reflejan la capaci-

dad productiva de las economías y los individuos, pero no dan cuenta de las condiciones en que interactúan los individuos dentro de la sociedad, en particular si hay condiciones de respeto por la vida, las libertades individuales y las normas de convivencia colectiva. América Latina es una región paradójica en materia de desarrollo social. Presenta los índices de homicidios más altos del mundo y diversos síntomas de carencia de respeto por la vida y la propiedad. Sin embargo, América Latina se ha puesto a la cabeza del mundo en desarrollo en materia de libertades civiles y respeto efectivo de los derechos democráticos.

### *Respeto por la vida y la propiedad*

En América Latina, la criminalidad ha registrado un aumento alarmante en los últimos años. En los años setenta, aunque la región tenía las tasas más altas de homicidios a nivel mundial, en el país típico había unos ocho homicidios anuales por cada 100.000 habitantes, cifra que no cambió demasiado en los ochenta<sup>13</sup>. Sin embargo, en los noventa, la tasa mediana de homicidios se aproxima a 13 por cada 100.000 habitantes, lo que equivale a frecuencias de homicidios alrededor de cuatro veces mayores que en los demás grupos de países, con la excepción de África. Las tasas de homicidios han tendido a aumentar en la mayoría de países de América Latina, con algunas notables excepciones como Chile y Costa Rica. En los casos más críticos, las tasas de homicidios de comienzos de los años setenta se han multiplicado por cinco o más. En efecto, aunque el crimen ha aumentado en una diversidad de países, tanto desarrollados como en desarrollo, África y América Latina son las dos únicas regiones del mundo que han registrado un incremento tan marcado en las tasas de homicidios (Gráfico 1.27).

Debido a que las denuncias son la principal fuente de información estadística oficial para calcular

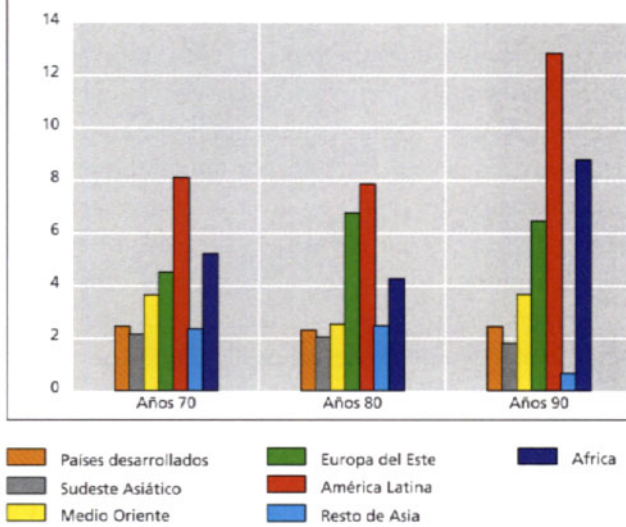
<sup>12</sup> El lector puede remitirse a BID (1996), Parte 3 y BID (1998-99), Capítulo 2, para una evaluación de los sistemas educativos. Para una descripción de los problemas de subutilización de los recursos humanos por razones laborales véanse los documentos presentados a la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID de 1998: Lora y Márquez (1998), Lora y Olivera (1998), Pagés y Márquez (1998) y Székely y Duryea (1998).

<sup>13</sup> Las cifras por grupos de países corresponden a las tasas medianas, no a los promedios de los países como en gráficos anteriores, con el fin de evitar el sesgo que introducen los casos extremos.



Gráfico 1.27 Homicidios

(Mediana por 100.000 habitantes)



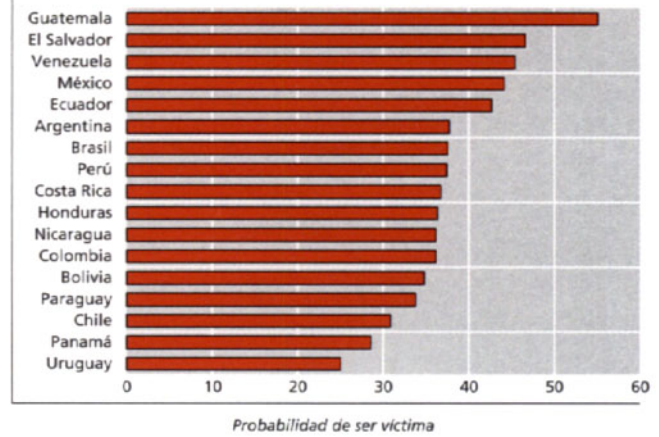
Fuente: PNUD (1998).

los indicadores de criminalidad, a menudo dichos indicadores presentan serias deficiencias. Si bien en el caso de los homicidios tales deficiencias restan precisión a las comparaciones internacionales, en la mayoría de otros crímenes las hacen totalmente inviables, ya que la inclinación a denunciar los crímenes es mayor allí donde la justicia es más efectiva y hay amplio respeto por las normas. Sin embargo, hay una fuente de información que no padece de estas deficiencias, al menos en forma tan crítica: se trata de encuestas de opinión que preguntan si los encuestados o sus familiares han sido víctimas recientes de algún crimen. De acuerdo con los resultados de encuestas anuales comparables para 17 países latinoamericanos entre 1996 y 1998, puede afirmarse que el crimen es un fenómeno muy extendido en América Latina: al menos una de cada cuatro personas en cualquier país de la región y en un año cualquiera declara que algún miembro de su familia ha sido víctima de algún crimen. Solamente en Uruguay y Panamá las tasas de victimización son menores del 30%; en la mayoría de los países restantes se encuentran en alrededor del 40% y en Guatemala las cifras indican que el crimen afecta a más del 50% de los ciudadanos (Gráfico 1.28).

La percepción mayoritaria en todos los países de América Latina es que la delincuencia ha estado en aumento año tras año. Al menos nueve de cada diez personas afirman que la delincuencia “ha aumen-

Gráfico 1.28 Encuestas: Tasas de victimización

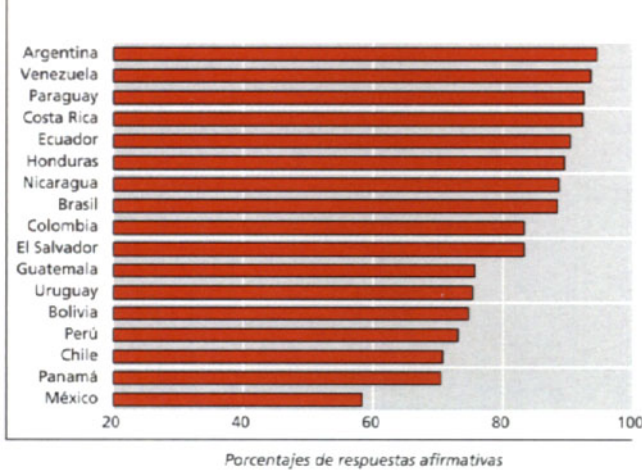
(Porcentajes)

Fuente: Gaviria y Pagés (1999) basados en *LatinoBarómetro (1996-1997)*.

tado mucho” (los períodos de referencia son 1996 y 1997) en cinco países. Aun en los casos donde la opinión es menos negativa, como en México, al menos cinco de cada diez personas considera que la delincuencia ha venido en aumento (Gráfico 1.29).

Aunque no es posible establecer la gravedad o naturaleza de los crímenes para el mismo número de países a los que se refieren los indicadores anteriores, estadísticas más detalladas provenientes de fuentes oficiales —disponibles para Colombia, El Salvador y Perú— ofrecen un cuadro más preciso sobre la incidencia de los principales crímenes y las personas afectadas. Los crímenes contra la propiedad constituyen, sin duda alguna, el grueso de los crímenes en estos países y, posiblemente, sean los más comunes que padecen los latinoamericanos de todos los países. Los crímenes contra la propiedad afectan con mayor frecuencia a los individuos de mayores ingresos. En Colombia, la probabilidad de ser víctimas de robos de consideración es del orden del 15% para los individuos del quintil más alto, y de menos del 10% para quienes pertenecen a cualquiera de los tres quintiles más bajos de ingreso. Los robos de autos son el factor que hace más vulnerables a los ricos. En El Salvador la probabilidad de que un individuo del quintil más alto de ingreso (o alguien de su familia) sea víctima de un robo de autos es cercana al 40%, y en el quintil siguiente del orden del 20%. En cambio, los robos de otras pro-

**Gráfico 1.29 Encuesta: ¿Aumentó mucho el crimen?**  
(Para los años 1996-1997)



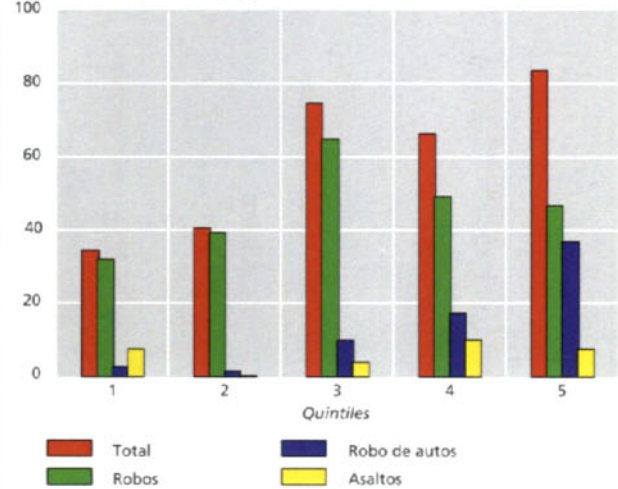
Fuente: Latinobarómetro (1996-1997).

iedades afectan en mayor proporción a los estratos medios, con probabilidades que superan el 60% en el quintil medio. Los crímenes contra la integridad personal a menudo afectan con mayor severidad a los estratos bajos. En Perú, la incidencia de lesiones personales es casi el doble en los dos quintiles más bajos que en el de mayor ingreso, y en Colombia las familias del segundo y tercer quintil más pobre son las que mayor probabilidad tienen de padecer los casos de homicidio (Gráficos 1.30a, b y c).

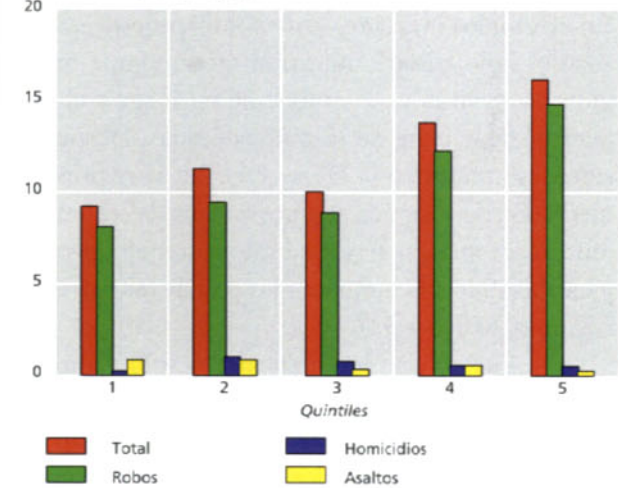
**Libertades civiles y democracia**

En abierto contraste con lo que ha ocurrido con la criminalidad y la violencia, en las últimas décadas América Latina ha registrado un avance notable en materia de libertades civiles y políticas. En la década de 1970, la región no ocupaba una posición especialmente privilegiada en este aspecto del desarrollo social en comparación con otros grupos de países en desarrollo, y estaba muy por debajo de los países desarrollados. En los años noventa, es menor la distancia con respecto a los países desarrollados, y la región presenta indicadores de libertades civiles y políticas superiores a los de cualquier otra región en desarrollo (Gráfico 1.31). El avance democrático en América Latina en las dos últimas décadas es aún más destacado si se adopta una perspectiva de más largo plazo.

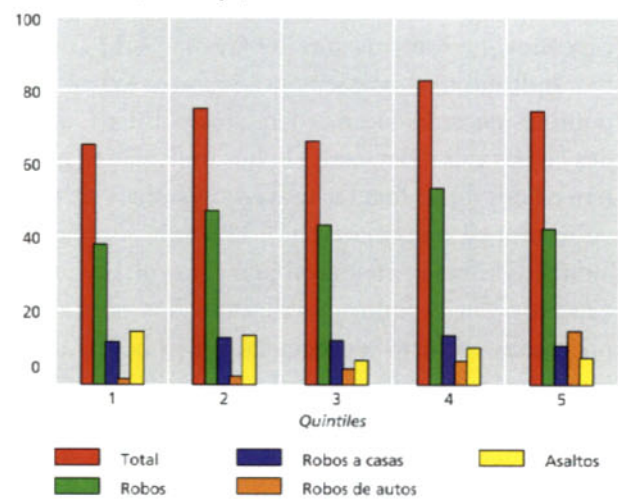
**Gráfico 1.30a Crimen por quintiles de ingresos: El Salvador**  
(Porcentajes)



**Gráfico 1.30b Crimen por quintiles de ingresos: Colombia**  
(Porcentajes)



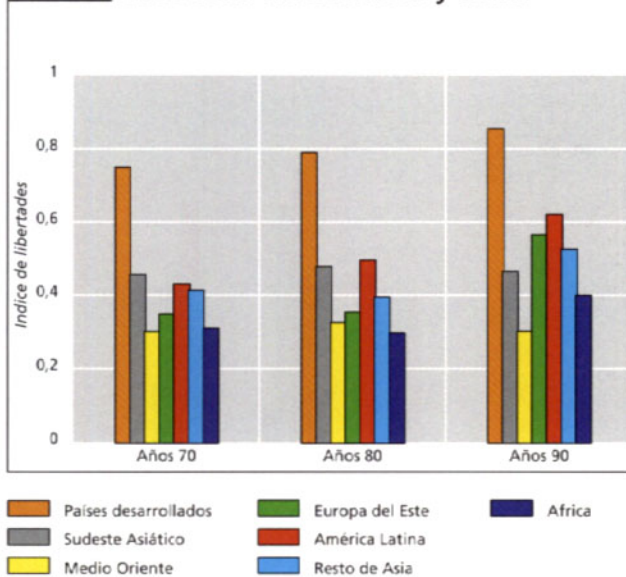
**Gráfico 1.30c Crimen por quintiles de ingresos: Perú**  
(Porcentajes)



Fuente: Gaviria y Pagés (1999).



Gráfico 1.31 Libertades democráticas y civiles

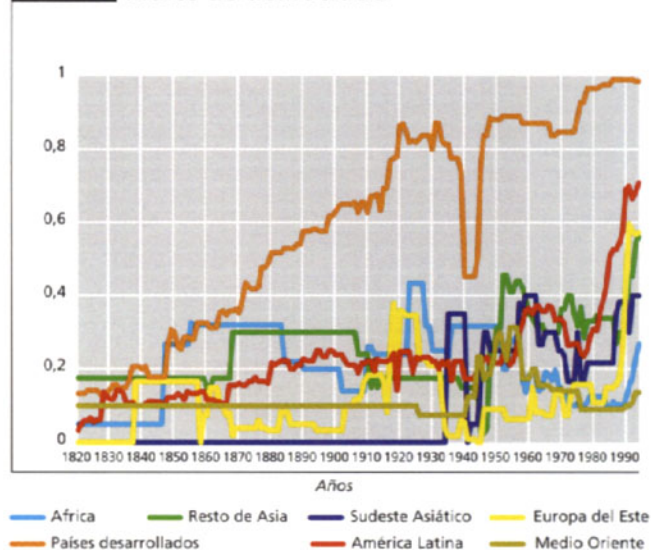


Fuentes: Jagers y Gurr (1995) y Freedom House (1999).

En efecto, los indicadores disponibles desde comienzos del siglo pasado muestran que ninguna otra región ha alcanzado un avance de tal magnitud en un período semejante de sólo dos décadas. Después del retroceso que tuvo la democracia en la región entre mediados de los años sesenta y fines de los años setenta, el avance posterior ha sido sostenido, profundo y ha abarcado a la inmensa mayoría de los países de la región (Gráfico 1.32).

Puesto que los indicadores sobre libertades civiles y democráticas son de naturaleza subjetiva y pueden estar afectados por errores de medición apreciables, deben ser tomados con extrema cautela. Sin embargo, estas deficiencias son menores cuando se combinan diversas fuentes e indicadores complementarios entre sí y cuando se toma información para varios años. La información del Gráfico 1.31 combina tres indicadores complementarios para los años disponibles de cada década (derechos políticos, libertades civiles y democracia). Dichos indicadores provienen de dos de las fuentes más reconocidas y de mayor cobertura en estas materias<sup>14</sup>. Los indicadores seleccionados se basan en una amplia gama de preguntas a expertos. En el indicador de derechos políticos las preguntas evalúan la capacidad y autonomía a nivel individual y de grupos sociales (especialmente si son minoritarios) para participar libremente en la elección de gobernantes y legisladores, para conformar organizaciones políticas y para ejercer oposición al

Gráfico 1.32 Índice de democracia



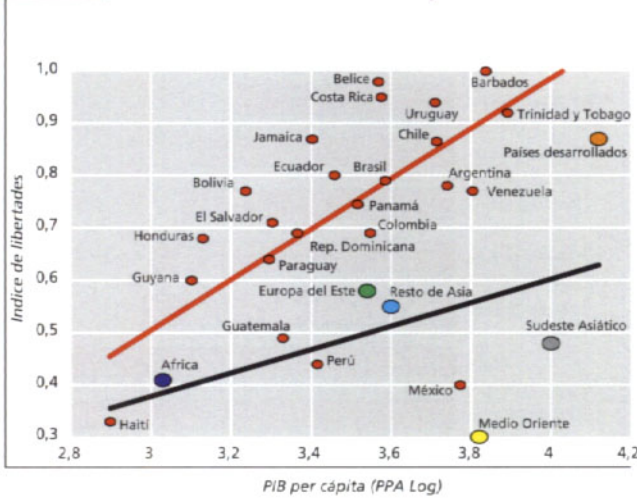
Nota: el índice crece a medida que la democracia avanza.  
Fuentes: Jagers y Gurr (1995) y Freedom House (1999).

partido en el poder. En materia de libertades civiles, se establece la capacidad de los individuos para tomar decisiones personales (de trabajo, religión, residencia, matrimonio, asociación, etc.), para expresar sus opiniones, disentir públicamente, crear y desarrollar organizaciones (civiles, sindicales, profesionales), para beneficiarse libremente de su esfuerzo económico y sus propiedades legales, y para tener acceso a la justicia y ser protegidos de arbitrariedades o persecución política o terrorismo. El indicador de democracia (que aparece en el Gráfico 1.32) utiliza categorías más generales que miden la competitividad y regulación de la participación política, la competitividad y apertura con la que se escoge al ejecutivo y el sistema de pesos y contrapesos que restringen el poder del ejecutivo.

Entre los países de América Latina existe una gran heterogeneidad en materia de libertades civiles y políticas. Según estos indicadores, algunos países quedan clasificados muy cerca de los máximos niveles posibles, entre ellos Barbados, Costa Rica, Uruguay y Trinidad y Tobago (con valores por encima de 0,9 en el índice combinado, que se mueve en un rango de 0 a 1). Los niveles más bajos, entre 0,3 y 0,6, se observan

<sup>14</sup> Los dos primeros indicadores provienen de la "Comparative Survey of Freedom" que lleva a cabo Freedom House desde los años setenta, el tercero de "Polity III", el proyecto más ambicioso de recopilación y construcción de indicadores políticos a nivel mundial, con cobertura desde 1800. Véase Jagers y Gurr (1995).

**Gráfico 1.33** Libertades democráticas y civiles

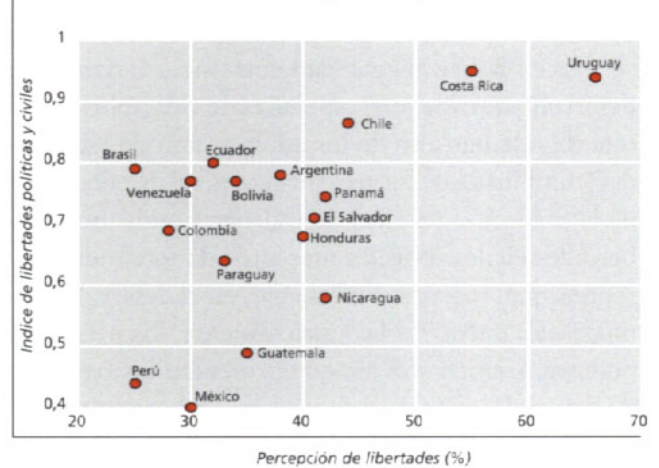


Fuentes: Jagers y Gurr (1995), Freedom House (1999) y Penn World Tables (1998).

en países con sistemas políticos que han experimentado recientemente transiciones en sus sistemas políticos y que, en todos los casos, están avanzando hacia sistemas más libres. Al igual que la tendencia mundial, entre los países de América Latina hay un mayor avance en las libertades civiles y políticas en países con mayores niveles de ingreso. Pero, como puede observarse en el Gráfico 1.33, en la mayoría de países de la región, dicho avance está muy por encima del patrón mundial, y en algunos casos incluso por encima del nivel promedio de los países desarrollados, a pesar de las diferencias en los niveles de ingreso. Esto confirma la magnitud del progreso democrático de la región.

Cabe destacar que las calificaciones de los expertos y analistas internacionales en las que se basan estos indicadores de libertades civiles y políticas pueden no corresponder con la opinión pública de los países. Este es un punto importante porque la concepción sobre lo que constituyen libertades y, en general, sobre la forma como debe funcionar la democracia, puede variar de país a país, de unas culturas a otras, y a través del tiempo. El Gráfico 1.34 compara el índice de libertades discutido hasta ahora con un indicador de percepción de libertades proveniente de encuestas a ciudadanos. En este indicador se promedia la opinión de los ciudadanos sobre su grado de satisfacción con la democracia, la transparencia de las elecciones, las oportunidades de su agrupación política y la igualdad ante la ley. Aunque ambos indicadores es-

**Gráfico 1.34** Libertades políticas y civiles: índices versus opinión pública



Fuentes: Jagers y Gurr (1995), Freedom House (1999) y Latinobarómetro (1996-1998).

tán muy correlacionados, en algunos países puede haber diferencias notables entre los indicadores elaborados por los expertos y la opinión popular (que, valga decirlo, siempre resulta más crítica que los mismos expertos, como puede comprobarse en las escalas de los dos indicadores del gráfico).

### ¿Un desarrollo desequilibrado?

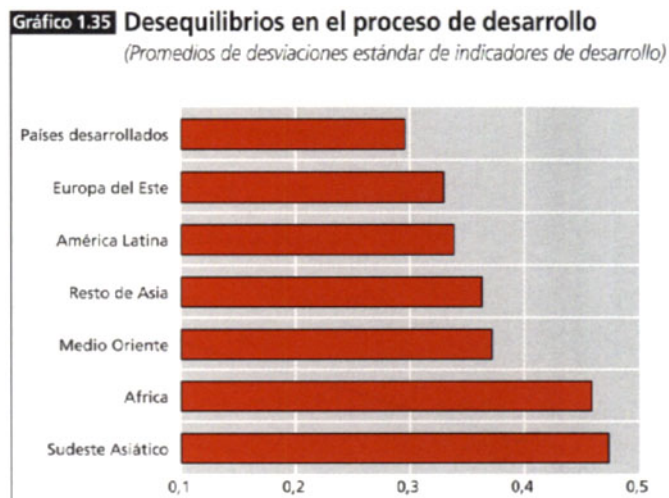
Las diferentes dimensiones del desarrollo no han avanzado al mismo ritmo en las últimas décadas en América Latina. Con el telón de fondo de un crecimiento económico poco destacado y una persistente desigualdad del ingreso, América Latina ha tenido sin embargo una mejora notable en esperanza de vida y en mortalidad infantil, ha logrado una cobertura muy amplia en los primeros años de escolaridad y ha tenido un avance particularmente rápido en materia de libertades civiles y democráticas. Por otro lado, América Latina llega al siglo XXI con niveles educativos promedio bajos —y que han tendido a crecer muy lentamente en las últimas décadas—, y con unas tasas alarmantes de criminalidad y violencia.

¿Indican estos desequilibrios que América Latina ha experimentado un proceso anormal y posiblemente insostenible, dada la experiencia de otras regiones? La respuesta es negativa. A pesar de estos desbalances, el desarrollo en América Latina no es más desequilibrado que en otras regiones del mundo en

desarrollo, e incluso no mucho más que el de los países industriales. El Gráfico 1.35 presenta un indicador de desequilibrios en el proceso de desarrollo, que se basa en la heterogeneidad entre siete variables de desarrollo de cada país: esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetismo de los adultos, tasa de escolaridad combinada de los tres niveles, nivel de educación de la población en edad de trabajar, homicidios y libertades civiles. Niveles más altos de este indicador representan mayores desbalances en el desarrollo (en una escala entre 0 y 1). Curiosamente, los países del Sudeste Asiático son los que presentan los patrones de desarrollo más desbalanceados, indicando que en esos países no han avanzado al unísono las diferentes dimensiones del progreso económico, humano y social. El patrón de desarrollo de América Latina es tan balanceado como en el Este de Europa (después del derrumbe del comunismo), y sólo algo menos balanceado que el de los países desarrollados.

### Los condicionantes estructurales del desarrollo

América Latina se asoma al siglo XXI con un desempeño económico modesto y profundamente desigual e inestable, con avances notables en los campos de la salud y el acceso inicial a la educación, con conquistas recientes y en algunos casos aún por consolidar en materia de libertades civiles y democráticas y con serios problemas de seguridad y violencia. Los propósitos de este informe son discutir las razones estructurales que explican esos logros y deficiencias y analizar las opciones de política económica, social e institucional de largo plazo que pueden contribuir a acelerar el desarrollo en las próximas décadas. Puesto que este estudio adopta una perspectiva de mediano y largo plazo, no estudia directamente los factores más coyunturales que pueden explicar las fluctuaciones del crecimiento económico de unos años a otros, y ni siquiera las políticas macroeconómicas que ayudan a explicar las tendencias de crecimiento de mediano plazo. Estos temas han recibido una gran atención en los últimos años por parte de diferentes analistas, y han sido objeto de números anteriores de este informe.<sup>15</sup> Nuestro interés se concentra en esta ocasión en factores estructurales más profundos que pueden contribuir a explicar las enormes diferencias en los



Fuente: cálculos del BID basados en indicadores de desarrollo seleccionados.

niveles de desarrollo económico, social y humano que separan a América Latina de otras regiones, y a los países latinoamericanos entre sí. Esos factores estructurales incluyen tres grandes grupos de variables, que en años recientes no han recibido la debida atención en las discusiones públicas y en los análisis sobre el desarrollo de la región, y que ciertamente han sido opacados por los temas puramente económicos. Desarrollo no es sólo economía, como se enfatiza a lo largo del presente informe.

En este estudio destacaremos, en primer lugar, la influencia que tienen en el desarrollo factores demográficos, en particular la estructura de edades de la población y sus cambios a través del tiempo. Aunque las condiciones demográficas no son una constante, y son tanto causa como efecto del proceso de desarrollo, constituyen un determinante estructural en la medida en que cambian lentamente y en que sus efectos persisten durante muchas décadas. Aunque los asuntos demográficos han recibido gran atención en algunos períodos en América Latina, la discusión se ha concentrado en las implicaciones del crecimiento demográfico y en el control de la natalidad, más que en la forma como las políticas deben tener en cuenta las cambiantes condiciones demográficas para promover el desarrollo económico y social.

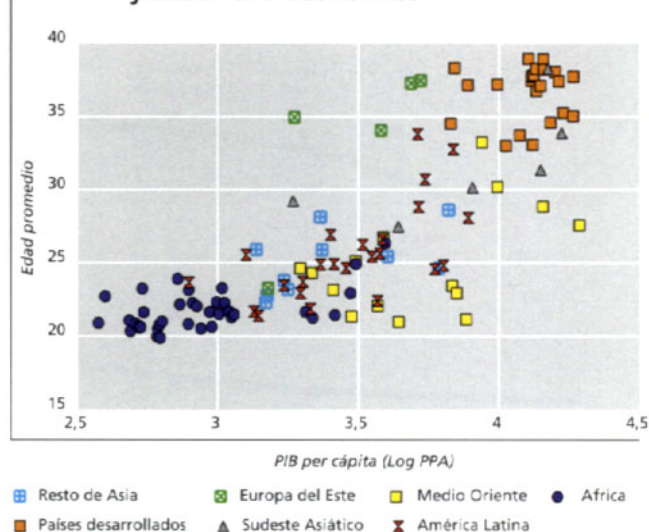
<sup>15</sup> Las ediciones de 1996 y 1997 discutieron el efecto de las políticas de estabilización y las reformas estructurales en el ciclo económico y las tendencias de crecimiento de América Latina desde mediados de los años ochenta.



El segundo grupo de factores comprenden, en sentido amplio, las condiciones geográficas, tanto naturales como creadas. La geografía ha tendido a ser ignorada en los estudios económicos y sociales en América Latina, porque suele asociarse en forma incorrecta con actitudes racistas y con una visión fatalista del desarrollo. Este estudio adopta un enfoque totalmente distinto, que destaca la influencia que pueden ejercer en las posibilidades económicas factores tales como la productividad de las tierras, las condiciones de salud debidas al clima y el acceso a los mercados. Al igual que la demografía, la geografía no es una constante a través del tiempo. Las condiciones naturales, tales como la ubicación, el clima o el acceso al mar pueden no modificarse mayormente, pero su influencia sobre los resultados del desarrollo puede alterarse radicalmente dependiendo de la localización de la población y las actividades económicas, las inversiones en infraestructura y servicios públicos y los cambios en los costos y métodos de transporte, entre otros factores. Sin embargo, al igual que la demografía, estos factores no cambian bruscamente, y las condiciones que existen en un momento tienden a dejar una huella muy persistente a través del tiempo.

El tercer grupo de factores son las instituciones, que comparten también esas características de inercia y persistencia. Aunque las instituciones han recibido mucha mayor atención que la demografía o la geografía en las discusiones recientes sobre el desarrollo económico, social y humano de la región, el grueso de los análisis y recomendaciones de política se han concentrado en enfatizar la importancia que tienen las instituciones para las diferentes dimensiones del desarrollo y en discutir qué tipo de instituciones son conducentes al desarrollo económico y social, más que en entender las razones por las cuales las instituciones son como son y los factores que impiden mejorarlas. En particular, es preocupante la escasa atención que se ha otorgado a los condicionantes políticos de las instituciones. En diversos medios, incluyendo los organismos multilaterales de crédito, las estructuras y prácticas políticas han permanecido como un terreno vedado para el estudio o la discusión, a pesar de que pueden ser la limitación más seria para el mejoramiento de las instituciones y para la adopción de políticas económicas y sociales favorables al desarrollo.

**Gráfico 1.36** Edad promedio de la población y desarrollo económico



Fuente: cálculos del BID basados en estadísticas de población de Naciones Unidas (1998).

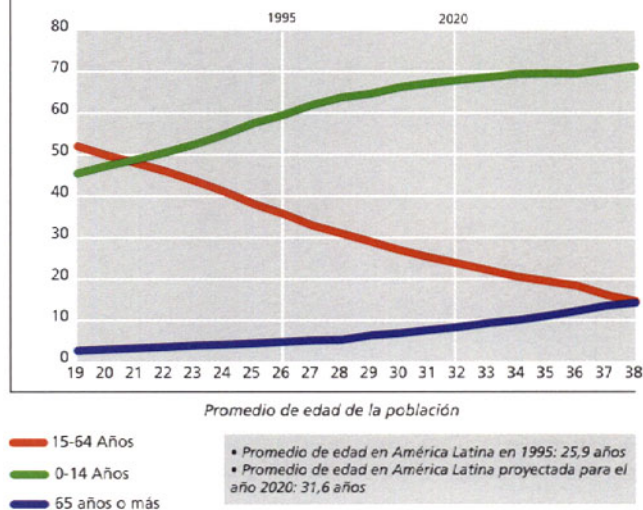
El resto de este capítulo tiene por objeto responder a la siguiente pregunta: ¿Qué rasgos de la demografía, la geografía y las instituciones distinguen a los países de menores niveles de desarrollo de aquellos más desarrollados? La respuesta a esta pregunta nos dará las claves que el resto de este libro aprovechará para entender los canales a través de los cuales estos tres grupos de factores inciden en el proceso de desarrollo e interactúan con él a través del tiempo, y para sugerir políticas que puedan alterar esos canales con el objeto de elevar los niveles de desarrollo económico, humano y social.

### *Efectos de la demografía*

Existe una asociación muy marcada entre nivel de desarrollo económico y la edad promedio de la población (Gráfico 1.36). La edad promedio de la población de los países más pobres del mundo, que en su mayoría son africanos, se encuentra entre 20 y 25 años. La edad promedio en los países desarrollados fluctúa entre los 32 y los 40 años. Los países de América Latina, que en su mayoría se sitúan entre estos dos grupos de países en materia de ingreso per cápita, tienen poblaciones con edades promedio entre un mínimo de 21,6 años, en el caso de Nicaragua, y un máximo de 34 años en el caso de Uruguay. La estrecha relación entre edad promedio e ingreso per cápita se observa no solamente en las comparaciones entre



**Gráfico 1.37** Desglose de la población por grupos de edades  
(Porcentajes)

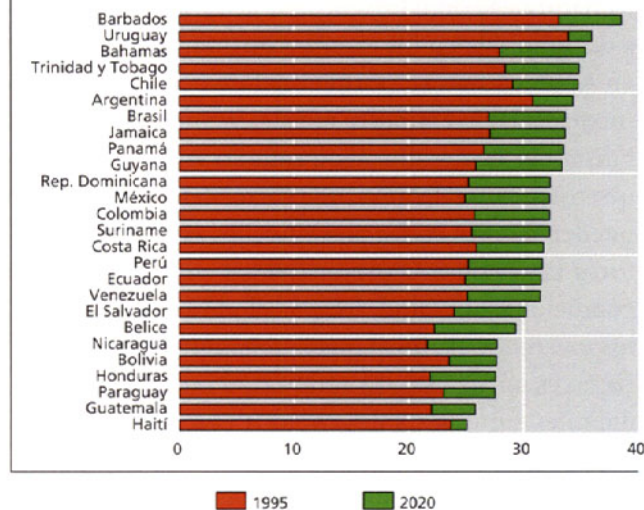


Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

países en un momento dado, sino en los distintos países a través del tiempo<sup>16</sup>. Esta es una observación de enorme importancia pues sugiere que la demografía puede ser causa de cambios en los niveles de desarrollo a través del tiempo (sin desconocer que el desarrollo influye a su vez sobre las variables demográficas). La razón de esta afirmación es que los cambios en las edades promedio de la población son el resultado de los nacimientos y las muertes ocurridas a lo largo de muchas décadas anteriores (quizás producto del desarrollo en ese entonces). Por lo tanto, el hecho de que se observe simultáneamente un aumento en la edad promedio y en los niveles de desarrollo económico o social sugiere una influencia de la demografía en el desarrollo.

Los canales económicos a través de los cuales ocurre este proceso y la forma como pueden aprovecharse para estimular el desarrollo no han recibido suficiente atención en los estudios empíricos y las discusiones de política económica y social, aun cuando sus bases teóricas son bien conocidas (véase el Recuadro 1.1). El argumento central es que los diferentes grupos de edades tienen comportamientos diferentes, que reflejan el ciclo de vida de las personas. Los niños o los ancianos son menos productivos económicamente que quienes tienen edades intermedias, y tienen necesidades de educación y salud que también son mayores que las de éstos. Por consiguiente, la composición por edades de la población afectará la

**Gráfico 1.38** Edad promedio de la población



Fuente: Cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

capacidad de generación de ingresos per cápita, y afectará también la tasa de ahorro de la sociedad y su capacidad para cubrir adecuadamente esas necesidades de educación y salud. A través de estos canales, influirá así, no sólo en el nivel de ingreso de hoy, sino también en la capacidad de generación de ingresos del futuro.

En los países de edad promedio muy baja, cerca de la mitad de la población es menor de 14 años, mientras que una proporción mínima de la población tiene más de 64 años. En los países de mayor edad promedio del mundo, la población infantil representa menos del 20% del total y los ancianos llegan a tener una ponderación relativa similar a la de los niños (Gráfico 1.37). La posición en que se encuentre cada país dentro de estos dos extremos depende del estadio de su transición demográfica, que puede ocurrir a ritmos muy diferentes dependiendo esencialmente del momento y velocidad con que hayan descendido la mortalidad y la fertilidad, como se discutirá en detalle en el capítulo siguiente.

En América Latina la edad promedio de la población pasará de 25,9 años en 1995 a 31,6 años en

<sup>16</sup> Más estrictamente, como se muestra en el Apéndice 1.1, el coeficiente en una regresión de panel con efectos fijos es consistente con el que se obtiene en una regresión de panel con efectos aleatorios, sugiriendo que la relación que se observa a través del tiempo en los países, y en el tiempo entre países es semejante, y proviene en ambos casos de la influencia de la demografía sobre el desarrollo.

## Recuadro 1.1

## La influencia de la demografía en el desarrollo

La discusión académica sobre los efectos de la demografía en el desarrollo ha estado dominada por la visión de Thomas Malthus, quien a fines del siglo XVIII sostuvo que las tendencias de crecimiento demográfico podían ser contenidas cada cierto tiempo por la escasez de alimentos, cuya producción no aumentaba al mismo ritmo que la población. Desde entonces, se ha debatido en forma interminable si el crecimiento demográfico es un factor favorable o contrario a la expansión sostenible de la oferta, no sólo de alimentos, sino de todo tipo de bienes. La evidencia no ha permitido zanjar del todo esta controversia, pues la relación entre el crecimiento económico y el crecimiento poblacional está mediada por numerosos factores (Cassen, 1994).

Esta discusión ha distraído a los economistas y otros científicos sociales del estudio de una vinculación mucho más importante entre demografía y desarrollo, que sólo recientemente ha empezado a ser destacada. La vinculación más importante parece darse a través no del tamaño o la tasa de crecimiento de la población, sino de su composición. Las teorías económicas del ciclo de vida permiten entender por qué. Las necesidades de consumo de los niños y los ancianos superan su capacidad productiva, mientras que lo contrario ocurre con las personas en las edades intermedias. Por consiguiente, la capacidad de ahorro e inversión en capital físico y humano de cualquier sociedad dependerá de la composición

de su población. Por consiguiente, el crecimiento será mayor en sociedades con una composición de edades sesgada hacia las edades intermedias, y menor en sociedades muy jóvenes o muy viejas. La composición de la población influirá también en la capacidad fiscal del gobierno, en el tamaño y composición del gasto público y en muchas otras variables económicas y sociales, como veremos en el capítulo siguiente.

El efecto favorable que puede tener sobre el crecimiento una baja tasa de dependencia demográfica ha sido señalado desde hace décadas (Coale y Hoover, 1958). Sin embargo, tanto los estudios empíricos como las discusiones de política se han centrado en las razones a favor o en contra de controlar el crecimiento poblacional y no en los mecanismos a través de los cuales la composición de la población afecta el crecimiento y el desarrollo, y menos aún en las políticas que pueden incidir en esos mecanismos. Sólo recientemente algunos estudios han empezado a destacar el papel central que juega la composición de la población (ADB, 1997; Kelley y Schmidt, 1998).

En otras palabras, la obsesión por el crecimiento de la población y el control demográfico han llevado a descuidar otras dimensiones de la demografía que pueden ser más importantes para el desarrollo y que son un campo más propicio para la intervención de las políticas públicas.

el año 2020. Mientras que algunos países tendrán cambios muy modestos —por ejemplo, en Haití la edad promedio aumentará apenas 1,3 años— en otros ocurrirán cambios muy importantes de 7 o más años —Guyana, Bahamas, México, República Dominicana y Belice— (Gráfico 1.38). Esto implicará grandes cambios en la composición de la población, que afectarán las condiciones del desarrollo. Sin embargo, ello no será garantía de un ritmo más acelerado de desarrollo económico y social. Es cierto que, en la medida en que disminuya el número de personas dependientes por trabajador, el ingreso promedio aumentará por puras razones contables. Pero los países con mayores edades promedio no tienen ingresos per cápita mayores solamente por esta razón sino porque han aprovechado los cambios demográficos para mejorar las condiciones del desarrollo. En efecto, los países con mayores edades promedio han logrado en su mayoría niveles de educación promedio de su fuerza de trabajo mayores que los países muy jóvenes, lo cual ha permitido generar ingresos mayores por trabajador (Grá-

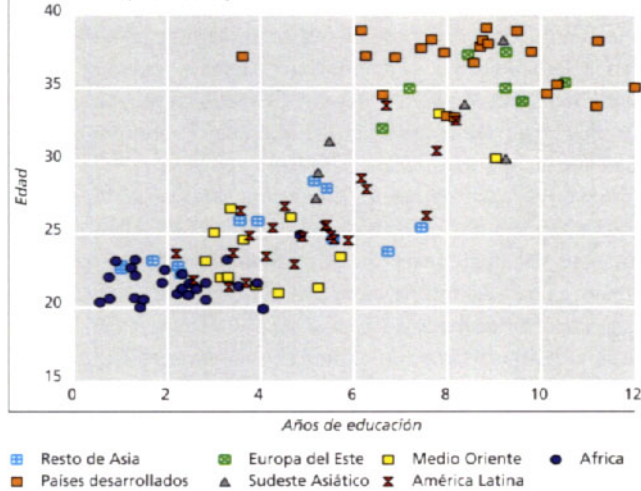
fico 1.39). Pero dentro de los países demográficamente maduros hay una gran diversidad de logros educativos, de hecho mayor que entre los países jóvenes, lo cual sugiere que la posibilidad de mejorar las condiciones de desarrollo a lo largo del proceso de transición demográfica puede o no ser aprovechada. Como veremos en el capítulo siguiente, eso dependerá crucialmente de las políticas que se adopten en las etapas iniciales del proceso en diversas áreas, no solamente en educación, sino también en el área laboral y de seguridad social, entre otras.

### *Los trópicos y el aislamiento geográfico dificultan el desarrollo*

Diversas condiciones geográficas pueden tener una fuerte influencia sobre las posibilidades de desarrollo porque pueden afectar la productividad de las personas, el acceso a los mercados o el aprovechamiento de economías de escala o aglomeración.

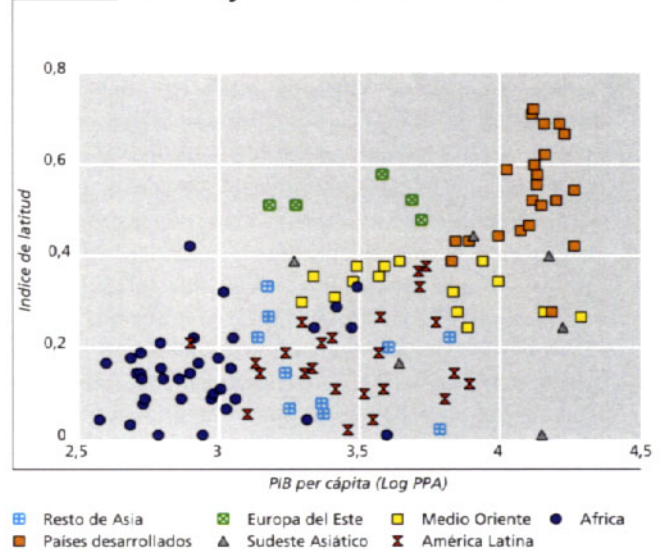


**Gráfico 1.39** Edad promedio de la población y logros educativos  
(Promedios)



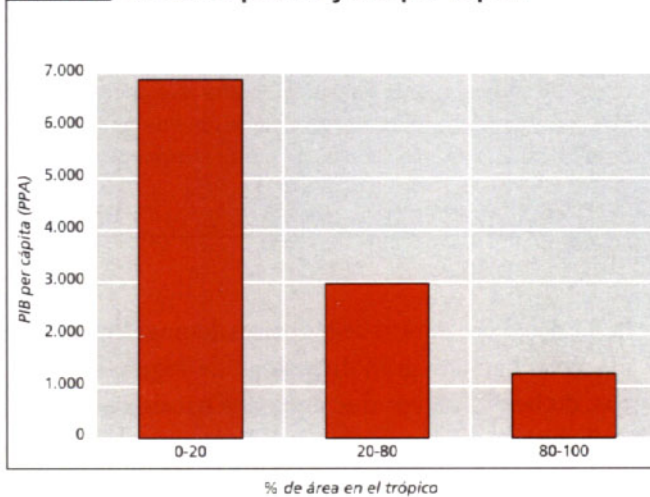
Fuentes: Barro y Lee (1996) y cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

**Gráfico 1.41** Latitud y desarrollo económico



Fuente: Gallup, Sachs y Mellinger (1999) y Penn World Tables (1998)

**Gráfico 1.40** Areas tropicales y PIB per cápita



Fuentes: cálculos del BID basados en Penn World Tables (1998) Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

Es difícil desconocer que los países más desarrollados comparten condiciones de localización geográfica muy diferentes a las de los países pobres. El ingreso per cápita de los países que están localizados en las zonas templadas es unas cinco veces mayor que el de los países tropicales (Gráfico 1.40). Prácticamente la totalidad de los 37 países de menor desarrollo económico y social del mundo, con ingresos per cápita menores de US\$1.400 de paridad de 1987, se encuentran dentro de un rango de 23 grados alrededor de la línea ecuatorial. Si bien entre los países tropicales hay algunos casos notables de desarrollo exitoso, y aunque estar más lejos del trópico no implica necesaria-

mente un mayor desarrollo, las probabilidades están en contra de los países tropicales (Gráfico 1.41). Las razones, que recién están comenzando a estudiarse, tienen que ver con la calidad de las tierras tropicales, las dificultades de adaptación de las tecnologías agrícolas a las zonas tropicales y las condiciones adversas de salud de las zonas cálidas y húmedas (véase el Recuadro 1.2).

La ubicación respecto al ecuador no es el único factor geográfico que incide en las posibilidades de desarrollo. El acceso a los medios de transporte y la cercanía a los grandes mercados mundiales son otros dos factores cruciales. Los países cuyas poblaciones se concentran en una distancia no mayor de 100 kilómetros del mar tienen ingresos per cápita promedio cercanos a los US\$8.000 (de paridad de 1987), en tanto que aquellos donde el 20% o más de la población está apartada del mar tienen ingresos de sólo US\$1.500 aproximadamente (Gráfico 1.42). Las dificultades de transporte encarecen los costos, reducen las posibilidades de comercio y especialización y aíslan a los países de las corrientes de información y tecnología. La distancia a los grandes centros de consumo mundial tiene efectos semejantes, que posiblemente han tendido a reforzarse a través del tiempo: en su mayoría, los países desarrollados se encuentran bastante cerca unos de otros, mientras que el grupo de países más pobres y de bajo crecimiento del África Sub-sahariana constituyen una concentración de países distanciados de los polos de desarrollo (Gráfico 1.43).



## Recuadro 1.2

## ¿Por qué importa la geografía?

Una serie de estudios empíricos (ADB, 1997; Bloom y Sachs, 1998; Gallup, 1998; Gallup, Sachs y Mellinger 1999) han mostrado en forma contundente que los niveles de ingreso y las tasas de crecimiento de los países están asociados a diversas condiciones geográficas, tanto naturales como creadas. La influencia de la geografía opera a través de las condiciones de salud, la productividad de las tierras, la disponibilidad de recursos naturales, los costos de transporte y las economías por aglomeración y por tamaño de los mercados.

Las condiciones de salud son más adversas en los trópicos, donde la ausencia de estaciones y los climas húmedos y cálidos dificultan el control de los vectores de propagación de ciertas enfermedades. La malaria aún hoy afecta a 500 millones de personas en las zonas tropicales y cuesta una reducción de un punto en la tasa de crecimiento económico de los países afectados.

En general, las tierras tropicales ofrecen rendimientos menores para los cultivos temporales debido a que los procesos de fotosíntesis son más lentos, la evaporación más acelerada, la lluvia es más variable y hay mayores dificultades para controlar las plagas. Estas desventajas han tendido a reforzarse por desarrollos tecnológicos orientados a las zonas templadas de difícil adaptación a las regiones tropicales.

Una buena dotación de recursos naturales no renovables es un activo, que puede convertirse fácilmente en una fuente de ingreso. Sin embargo, los estudios empíricos encuentran que la abundancia de recursos no renovables no favorece el crecimiento, posiblemente porque tiende a generar estructuras de propiedad muy concentradas y muy intensivas en capital que no propician la creación de empleo

productivo ni la inversión en capital humano, y que inducen conflictos distributivos que impiden el buen desarrollo de las instituciones.

Los costos de transporte son la principal razón por la cual tienen mejores posibilidades de desarrollo las regiones con acceso al mar o a grandes ríos navegables. Los costos de transporte altos desalientan la industrialización, dificultan la inversión y la competencia. La distancia a los grandes centros de consumo mundial opera en el mismo sentido, aislando a los países de las grandes corrientes mundiales del comercio y la tecnología.

La distribución espacial de la población puede corregir o reforzar los efectos de la geografía. Mayores densidades de población en regiones costeras generan beneficios de aglomeración como resultado de la cercanía entre los productores, la mayor oferta y diversidad de capital humano, y las mayores externalidades de aprendizaje, especialización y complementación. Mientras que todo esto se traduce en mayor crecimiento cuando la densificación ocurre en las regiones costeras, la concentración de la población en zonas aisladas puede ser fuente de mayores dificultades.

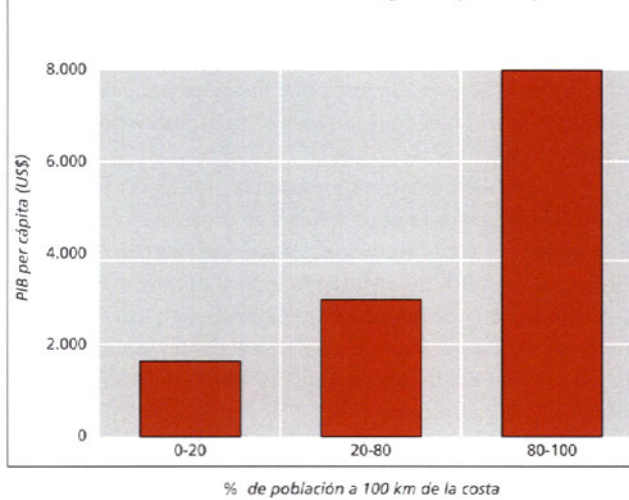
Estos hallazgos han empezado a generar una saludable controversia académica, como es usual en cualquier campo de la investigación empírica en economía (Collier y Gunning, 1999; Sender, 1999). Pero muchos de los efectos de la geografía son tan tangibles y potentes que es difícil entender por qué han ocupado un papel tan modesto en las discusiones de política de desarrollo económico y social en las últimas décadas.

Muchas otras variables geográficas, tanto naturales como creadas por el hombre pueden tener influencia sobre el desarrollo económico y social. Por ejemplo, mayores reservas de recursos naturales explotables, como el petróleo o los minerales, representan una fuente de ingresos de fácil aprovechamiento, pero también pueden constituir una desventaja para desarrollar otras fuentes de producción. Una mayor densidad de población y una mayor urbanización pueden reducir los costos de transporte y ampliar el tamaño de los mercados, facilitando la especialización y las economías de escala, aunque también pueden aumentar la velocidad de propagación de las enfermedades y los costos de congestión y contaminación. Las inversiones en infraestructura o el avance tecnológico pueden también reducir los costos de transporte,

moderar el impacto de las enfermedades, las condiciones de las viviendas y la productividad de las personas. Esto significa que la geografía se puede controlar y que sus efectos no son inevitables.

Debido a que los efectos de la geografía pueden operar en direcciones diversas dependiendo de su interacción entre sí y con factores tales como la infraestructura, y debido a la heterogeneidad de las condiciones geográficas dentro de los países, muchos efectos de la geografía no se reflejan adecuadamente en comparaciones internacionales como las presentadas aquí (o en los ejercicios econométricos que se resumen al final de este capítulo). En el capítulo 3 de este informe se utiliza información desagregada por estados, municipios e incluso familias para varios países latinoamericanos, con el fin de analizar en mayor

Gráfico 1.42 Densidad en la costa y PIB per cápita

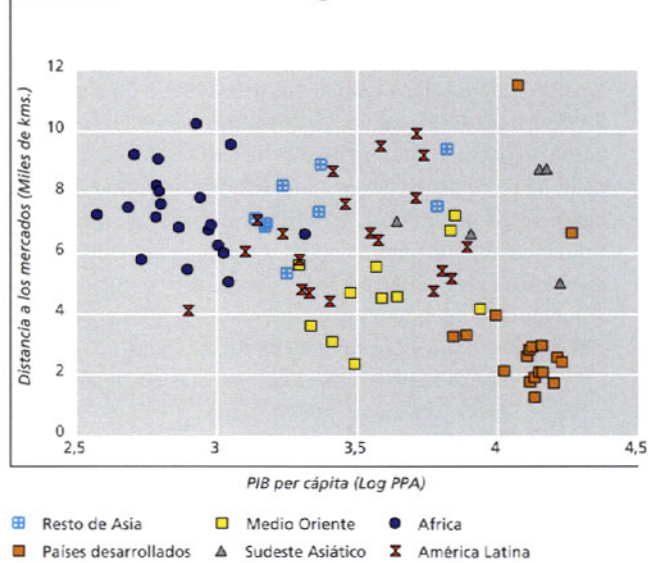


Fuentes: Gallup, Sachs y Mellinger (1999) y Penn World Tables (1998).

detalle el impacto de la geografía sobre el desarrollo económico y humano, y evaluar el potencial de las inversiones en infraestructura y en dotación de servicios básicos para dominar la geografía. Allí también se discuten las graves consecuencias que tienen los desastres naturales en América Latina debido a la combinación de factores geográficos e institucionales.

La geografía estuvo relegada de los análisis económicos durante varias décadas por la presunción de que implicaba un fatalismo intolerable o un prejuicio racista o cultural contra los países pobres. Ninguna de estas críticas aplica a los enfoques modernos de la geografía. Sin embargo, geografía y raza no son fenómenos independientes. Por razones históricas, en América Latina las poblaciones indígenas se encuentran concentradas en zonas de montaña y las poblaciones negras en las zonas del Caribe y otros lugares cálidos cercanos a las costas, donde tuvo lugar la esclavitud. Esta asociación entre raza y condiciones geográficas puede contribuir a explicar las diferencias de desempeño económico entre grupos raciales que continúan observándose en la actualidad dentro de los países latinoamericanos. Esta asociación, aunque originada en condiciones geográficas, en muy buena medida ha sido reproducida a través del tiempo por factores institucionales, como veremos en el Capítulo 3. La encomienda y la esclavitud, que se establecieron como métodos institucionales de explotación de la mano de obra

Gráfico 1.43 Distancia a los grandes mercados



Fuente: Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

indígena y negra, respectivamente, condicionaron el desarrollo posterior de las instituciones, con efectos que aún hoy se pueden percibir.

### *Las instituciones públicas marcan la diferencia*

Puesto que las instituciones son las reglas y prácticas (formales e informales) mediante las cuales se relacionan los individuos para lograr objetivos, desarrollo (económico y social) y calidad institucional son, en gran medida, sinónimos. La pregunta relevante no es si el desarrollo requiere o no buenas instituciones, sino cuáles son las instituciones más apropiadas para las distintas dimensiones del desarrollo económico, humano y social. Esta pregunta no admite una respuesta muy precisa porque, así como las distintas dimensiones del desarrollo tienden a estar muy relacionadas, también la calidad de distintos tipos de instituciones en cada país tiende a ser semejante. A ello se agrega el problema adicional de que la calidad de las instituciones no es fácilmente mensurable y está sujeta a sesgos subjetivos. No obstante estas limitaciones, la evidencia internacional que se resume en el Recuadro 1.3 ofrece pruebas suficientes para afirmar que el desarrollo económico y social está estrechamente asociado con un conjunto de indicadores de la calidad de las instituciones públicas.



## Recuadro 1.3

## La importancia de las instituciones en el desarrollo

Las instituciones más importantes para el desarrollo son aquellas que aseguran que los individuos y las empresas puedan beneficiarse de sus esfuerzos productivos y estén dispuestos por consiguiente a invertir en educación, tecnología y capital físico. Ello implica protección a los derechos de propiedad, respeto de la ley y de los compromisos contractuales, y ausencia de corrupción.

Los indicadores subjetivos de calidad de las instituciones, como los resumidos en el texto, se han utilizado en distintos estudios para comprobar la importancia de estos factores institucionales. Hall y Jones (1999) han comprobado que las diferencias en los niveles de capital humano y de productividad entre países de todas las regiones del mundo están estrechamente asociadas con indicadores de calidad institucional que reflejan si el esfuerzo económico puede concentrarse en actividades productivas.

La calidad de las instituciones afecta las tasas de crecimiento y los coeficientes de inversión de las economías a nivel mundial. Entre la gran variedad de estudios que confirman este postulado, los de Knack y Keefer (1995, 1997a y b) concluyen que el crecimiento económico y la inversión son sensibles al grado de respeto de la ley, la corrupción, el riesgo de expropiación y de incumplimiento de contratos. En base a encuestas de opinión empresarial a nivel mundial, Brunetti, Kisunko y Weder (1997) descubrieron también que la inversión y el crecimiento económico son muy sensibles a la credibilidad de las reglas definida como la previsibilidad de las normas y de las decisiones judiciales, la percepción de estabilidad política, el respeto por la vida y la propiedad, y la ausencia de corrupción. El efecto nocivo de la corrupción sobre la inversión y el crecimiento ha sido comprobado igualmente por Mauro (1995). En sus ambiciosos estudios de de-

terminantes del crecimiento, Barro (1997) ha verificado la importancia del respeto de la ley, en tanto que Goldsmith (1997) ha encontrado que los derechos de propiedad son decisivos para el crecimiento. Varios autores han llegado a conclusiones semejantes utilizando variables directamente mensurables —en lugar de indicadores subjetivos como en los trabajos mencionados anteriormente— que probablemente también estén afectadas por el mismo tipo de factores institucionales (Leblang, 1996; Clague et al. 1997).

Los estudios más recientes han buscado establecer con precisión los canales a través de los cuales las instituciones afectan el desempeño económico y social. Puesto que las asociaciones estadísticas no son prueba de causalidad, las investigaciones han intentado establecer cuáles pueden ser los canales a través de los cuales se daría la influencia de las instituciones sobre el desarrollo, y si tales canales son verificables estadísticamente. Los resultados son positivos y muy sólidos: las instituciones son causa del crecimiento y de los niveles de desarrollo económico y social, medidos a través de indicadores de ingreso, salud y educación (Chong y Calderón, 1999; Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999a). Otros estudios han establecido que los canales de esta influencia se dan a través del monto y la calidad del gasto público social (Mauro, 1998), el desarrollo financiero y de los mercados de capitales (Levine, 1997; La Porta et al., 1998) y los montos de inversión extranjera que reciben los países (Wei, 1997).

En síntesis, una avalancha de estudios han comprobado, desde los más diversos ángulos, que las instituciones son esenciales para el desarrollo económico y social y que hay fuertes canales de causalidad de las instituciones hacia el desarrollo.

Es importante observar que las instituciones públicas son sólo un subconjunto del universo más amplio de instituciones formales e informales que existen en cualquier sociedad. Una corriente muy vigorosa de investigación reciente ha destacado la importancia del capital social, entendido como la confianza en los otros, el apego a las normas de conducta social y la disposición de los individuos a cooperar libremente y sin necesidad de compensación<sup>17</sup>. Este informe no desconoce el papel que puede jugar el capital social (o, más en general, la cultura, de la cual el capital social es una dimensión) en los más diversos aspectos del desarrollo, pero opta por enfocarse en las instituciones públicas por una razón práctica y una de política. La razón práctica es que no se dispone

aún de un conjunto de indicadores suficientemente aceptado para medir el capital social (o la cultura) de una muestra suficientemente amplia de países y menos aún para los latinoamericanos, como sí la hay para la calidad de las instituciones públicas. La segunda razón es que las políticas públicas pueden ser más efectivas para modificar las instituciones de gobierno que para manipular el capital social, cuyos determinantes son más difíciles de precisar y controlar.

Los Gráficos 1.44a-c muestran la estrecha relación que existe entre un indicador global de

<sup>17</sup> Véase en especial Coleman (1990) y Putnam (1993). Knack y Keefer (1997b) discuten diversas medidas de capital social y su relación con indicadores de desempeño económico para 29 países.



governabilidad y varios indicadores de desarrollo económico y social. Los países que presentan los más altos niveles de ingreso per cápita y los mejores resultados en salud y educación se distinguen por la calidad de sus instituciones públicas. El indicador utilizado para medir la gobernabilidad es una combinación de cuatro índices que reflejan cuatro aspectos esenciales de la calidad del gobierno, y que se elaboraron aprovechando la información de las numerosas fuentes de calificación internacional que han surgido en años recientes<sup>18</sup>. Los cuatro aspectos relevantes que se recogen en ese indicador son el imperio de la ley, el control de la corrupción, la calidad del marco regulatorio y la efectividad de la administración pública. Los Gráficos 1.45a-d muestran la fuerte relación de cada uno de estos indicadores con el ingreso per cápita.

El imperio de la ley y el control de la corrupción reflejan el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las relaciones entre ellos y con los órganos de gobierno. El primer aspecto se basa en indicadores que miden el grado de confianza y respeto de los individuos a las normas, y por consiguiente la posibilidad de operar en un ambiente de reglas conocidas, estables y aceptadas. Indicadores de este tipo son la previsibilidad del sistema judicial, el cumplimiento de los contratos y el uso de métodos criminales para solucionar conflictos. Por su parte, el control de la corrupción equivale a impedir el uso del poder público para beneficio privado. La corrupción implica incumplimiento de las normas que rigen la relación entre los individuos, y con el Estado, y se mide con indicadores que buscan determinar la frecuencia de prácticas irregulares en beneficio privado en la administración pública. En estos dos primeros aspectos de la calidad de las instituciones, América Latina se sitúa en un nivel inferior a cualquier otro grupo de países, con excepción de África (véase el Gráfico 1.46). Obsérvese que las escalas de los índi-

<sup>18</sup> Los índices que se describen a continuación han sido estimados por Kaufmann et al. (1999a y b) mediante un método econométrico de componentes no observados que permite combinar la información de las diferentes fuentes a fin de obtener estimativos para una muestra muy amplia de países. El índice compuesto que resume estos indicadores es el resultado de una estimación que utiliza el método de componentes principales. Los trabajos citados presentan además dos indicadores de democracia y estabilidad política y violencia que no se incluyen en nuestro índice compuesto.

Gráfico 1.44a PIB y calidad institucional

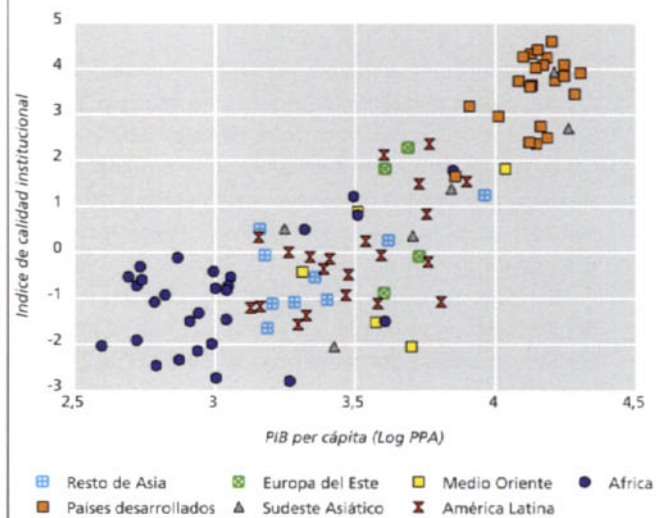


Gráfico 1.44b Esperanza de vida y calidad institucional

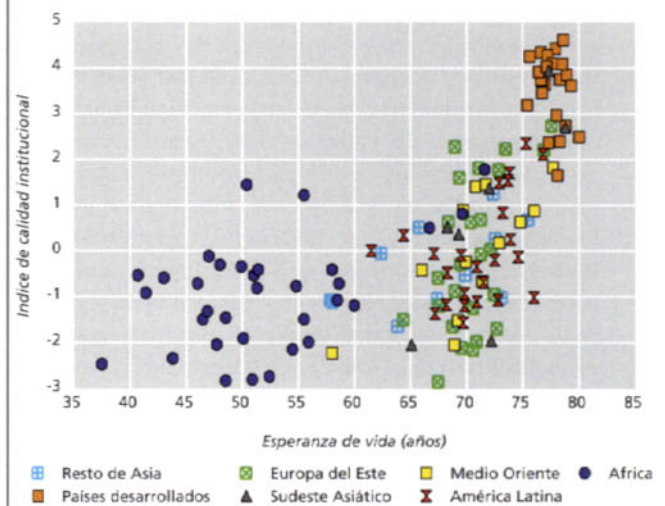
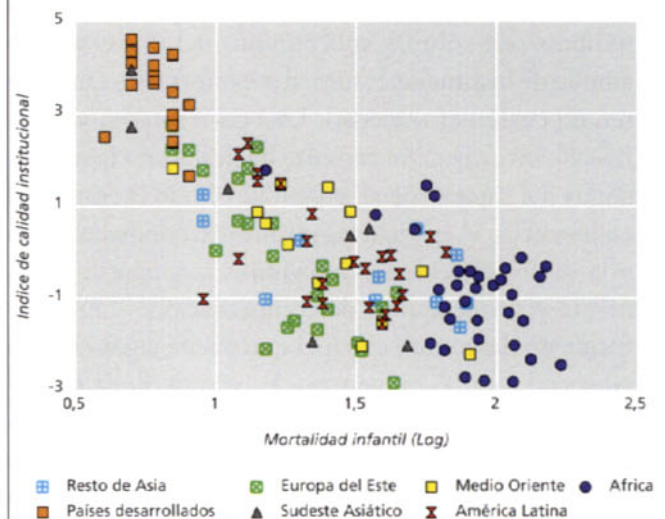
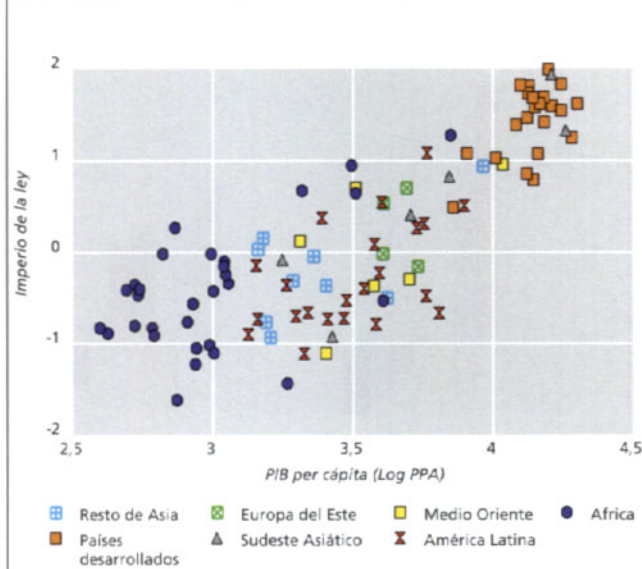


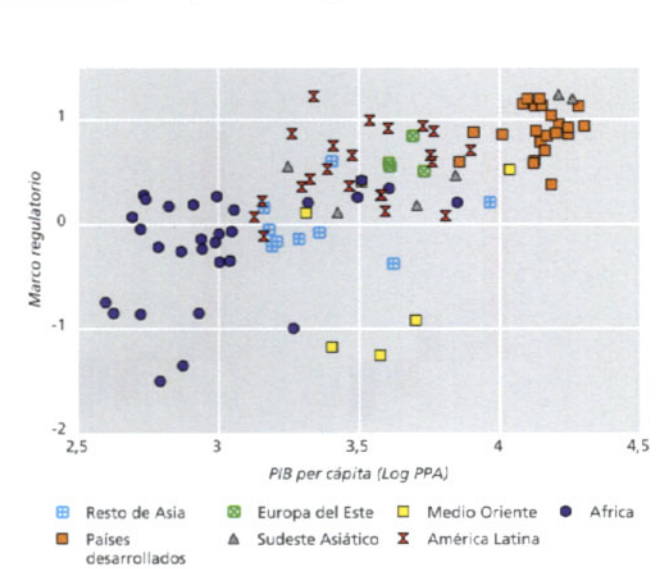
Gráfico 1.44c Mortalidad infantil y calidad institucional



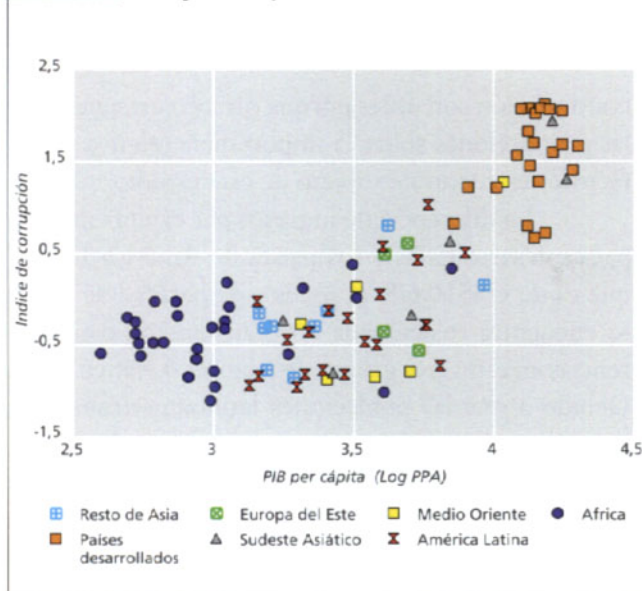
**Gráfico 1.45a** PIB e imperio de la ley



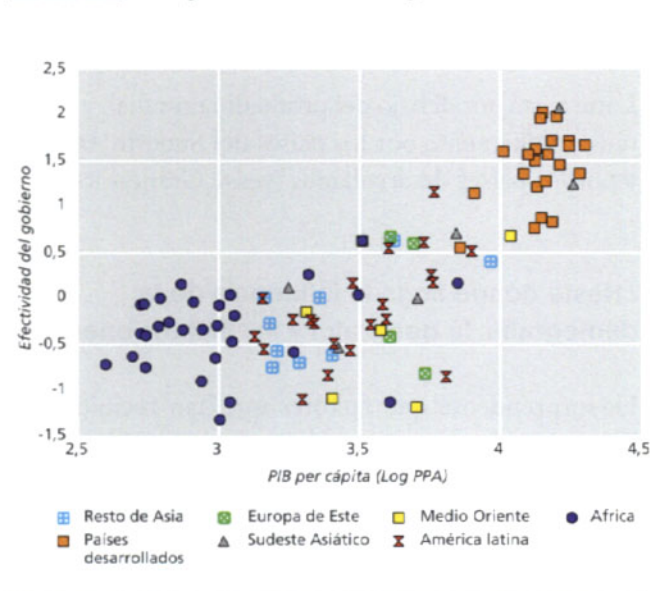
**Gráfico 1.45c** PIB y marco regulatorio



**Gráfico 1.45b** PIB y corrupción



**Gráfico 1.45d** PIB y efectividad del gobierno



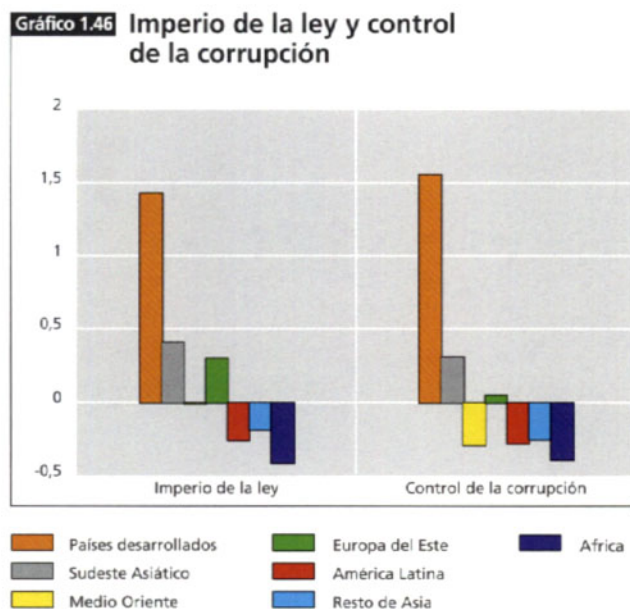
Fuentes: Penn World Tables (1998) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999a).

ces son comparables entre sí y que el valor cero representa la media mundial.

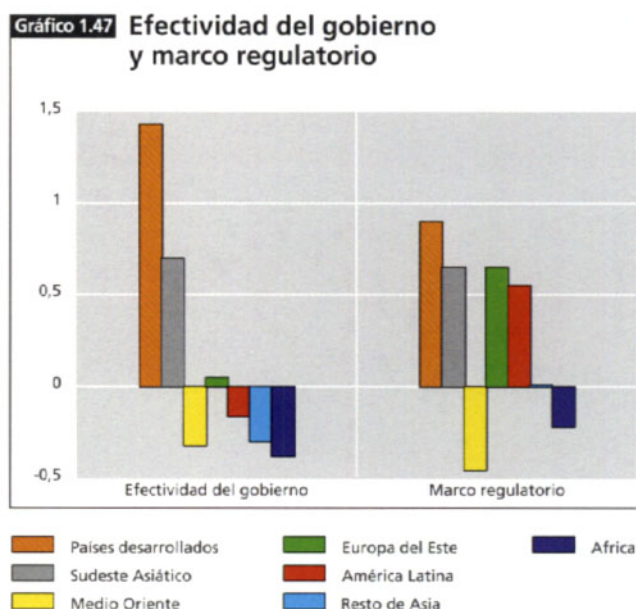
La calidad del marco regulatorio y la efectividad de la administración pública son dos variables que reflejan la capacidad del gobierno para formular y poner en práctica políticas adecuadas. La calidad del marco regulatorio se refiere al ambiente legal de funcionamiento de los mercados y al grado de interferencia del gobierno en las decisiones económicas. En este aspecto, América Latina presenta actualmente índices bien por encima del promedio mundial y

relativamente elevados en comparación con varios grupos de países, aunque algo inferiores a los promedios de los países desarrollados, el Sudeste Asiático y Europa del Este (Gráfico 1.47). No ocurre lo mismo con la efectividad de la administración pública, en la cual se combinan las percepciones sobre la calidad de la provisión de servicios públicos, la eficiencia de la burocracia, la competencia de los empleados públicos, la independencia política del servicio civil, y la credibilidad de los compromisos de política del gobierno. En esta área de la gobernabilidad, América





Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999a).



Fuente: Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999a).

Latina está por debajo del promedio mundial, y superada ampliamente por los países del Sudeste Asiático y por los países desarrollados (véase Gráfico 1.47).

### ¿Hasta dónde llega la influencia de la demografía, la geografía y las instituciones?

Es sorprendente que factores que han recibido tan poca atención reciente en el diseño de las políticas de desarrollo, como son la demografía, la geografía y las instituciones, se encuentren tan estrechamente asociados con las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países de América Latina y con respecto a otros grupos de países. En efecto, al menos desde un punto de vista estadístico, estos tres grupos de factores pueden contribuir en buena medida a explicar las brechas del desarrollo económico y social. Antes de presentar algunos resultados estadísticos es preciso señalar que su propósito es meramente ilustrativo y que, como discutiremos más adelante, hay diversas razones por las que estos resultados deben tomarse con cierta cautela. Estos resultados tampoco desconocen la influencia que pueden tener en el desarrollo una diversidad de otros factores, tales como la historia, la cultura, el liderazgo o las ideas, factores éstos que no es factible aislar en ejercicios de naturaleza empírica. Con todo, los resultados que se presentan a

continuación son útiles porque ofrecen un sentido de las proporciones sobre la importancia relativa de los factores estructurales objeto de este estudio.

La diferencia de ingresos per cápita entre los países desarrollados y los países de América Latina, que es de US\$10.600 (a precios de paridad de 1987) se encuentra relacionada en gran medida con diferencias en estos tres grupos de factores (Gráfico 1.48). Debido a que las poblaciones latinoamericanas son más jóvenes y soportan aún mayores tasas de dependencia demográfica, su capacidad de generación de ingresos per cápita es unos US\$2.000 más baja que en la de las poblaciones de los países desarrollados. Puesto que sus condiciones geográficas son menos ventajosas —ya que son más tropicales, tienen menos acceso al mar y están más distantes de los grandes polos del comercio mundial—, los países latinoamericanos tienen un ingreso per cápita unos US\$2.200 inferior al de los países desarrollados. Finalmente, cerca de US\$6.000 de diferencia de ingreso se deben a que los países latinoamericanos tienen instituciones públicas menos eficaces, menos predecibles y transparentes que los países desarrollados. Las diferencias de ingreso con respecto a los países del Sudeste Asiático también encuentran explicación en buena medida en estos factores estructurales del desarrollo.

Estos cálculos provienen de estimaciones econométricas para una muestra amplia de países de



Cuadro 1.2

**¿Qué explican las brechas de desarrollo? Desglose de las diferencias entre América Latina y otras regiones del mundo**  
(Porcentajes)

| Componentes                               | Respecto a los países desarrollados |  |                         | Respecto al Sudeste Asiático |  |
|---|-------------------------------------|--|-------------------------|------------------------------|--|
|   | Ingreso per cápita                  | Mortalidad infantil                      | Cobertura de secundaria | Ingreso per cápita           | Mortalidad infantil                    |
| Demografía                                | 19,7                                | -  | 22,5                    | 16,7                         | -                                      |
| Geografía                                 | 25,1                                | 6,2                                      | 33,4                    | 22,1                         | 15,5                                   |
| Instituciones                             | 57,4                                | 96,7                                     | 53,0                    | 42,5                         | 95,9                                   |
| Total explicado                           | 102,2                               | 102,8                                    | 108,9                   | 81,2                         | 111,5                                  |
| No explicado/exceso(-)                    | -2,2                                | -2,8                                     | -8,9                    | 18,8                         | -11,5                                  |
| Diferencia porcentual total               | 100,0                               | 100,0                                    | 100,0                   | 100,0                        | 100,0                                  |
| Memo:                                     |                                     |  |                         |                              |  |
| Diferencia observada (Unidades de medida) | 10.629 (Dólares de 1987)            | -25,1 (Niños fallecidos por mil nacidos) | 49,6 (%)                | 2.886 (Dólares de 1987)      | 8,9 (Niños fallecidos por mil nacidos) |

Fuente: Cálculos de los autores utilizando las regresiones que se presentan en el Apéndice 1.1.

todas las regiones del mundo, cuya metodología y resultados se presentan en el Apéndice 1.1. Los métodos utilizados buscan medir el efecto que tienen estos factores estructurales sobre el desarrollo, aislando de la mejor forma posible el efecto en la dirección contraria, que también puede ser importante, como discutiremos más adelante.

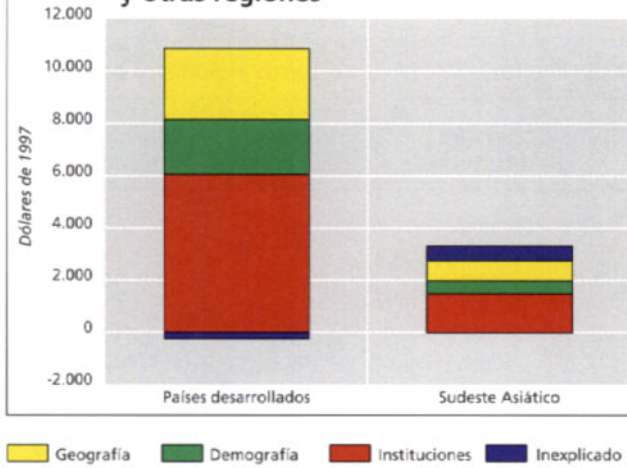
Los tres grupos de factores estructurales considerados dan cuenta no solamente de las diferencias de ingreso promedio entre América Latina y otros grupos de países sino entre los países individuales del mundo o de la región. En efecto, el 87% de la varianza en los niveles de ingreso per cápita de todas las economías del mundo se encuentra asociado a las variables demográficas, geográficas e institucionales consideradas. Dentro del grupo de los países latinoamericanos, a pesar de ser más homogéneos entre sí en muchos aspectos, estos factores explican el 55% de las diferencias en sus niveles de desarrollo.

Con ejercicios similares puede comprobarse también que la demografía, la geografía y las instituciones explican otros resultados del desarrollo, en áreas tales como la salud o la educación. El Apéndice 1.1 presenta resultados de regresión para la tasa de mortalidad infantil y para las tasas de escolaridad secundaria, con base en los cuales pueden explicarse satisfactoriamente las diferencias en estos indicadores entre América Latina y otras regiones. En mortalidad in-

fantil, las condiciones geográficas explican un 6% de la diferencia promedio entre América Latina y los países desarrollados y un 15% de la diferencia entre América Latina y los países del Sudeste Asiático. Prácticamente todas las diferencias restantes se deben a la calidad de las instituciones (Cuadro 1.2). En escolaridad secundaria, la comparación entre América Latina y los países desarrollados indican que la demografía explica el 22% de la diferencia, la geografía el 33% y las instituciones el resto<sup>19</sup>. Aunque gran parte del impacto de la demografía, la geografía y las instituciones sobre la salud y la educación posiblemente ocurre a través del ingreso, como se verifica en las estimaciones econométricas del Apéndice 1.1, los efectos no parecen limitarse exclusivamente a este canal. En efecto, la importancia relativa de cada uno de estos factores en la explicación de las diferencias de la salud o la educación entre América Latina y otras regiones es muy distinta a la que esos mismos factores tienen en explicar las diferencias de ingreso. Los resultados sugieren claramente que la calidad de las instituciones públicas juegan un papel más importante en los resultados de salud que en los niveles de ingreso o de educación, mientras que la geografía tiene un efecto

<sup>19</sup> Las comparaciones con respecto al Sudeste Asiático no son significativas y por consiguiente han sido omitidas del cuadro.

**Gráfico 1.48** **Descomposición de la diferencia del ingreso per cápita entre América Latina y otras regiones**



Fuente: cálculos del BID.

menos importante en la salud que en que en el ingreso o en la educación.

No obstante la significancia estadística que puedan tener estos resultados econométricos, deben interpretarse únicamente como estimaciones meramente ilustrativas, necesariamente imprecisas del efecto de la geografía, la demografía y las instituciones. Por supuesto no constituyen prueba definitiva de causalidad. Debe tenerse en mente, en primer lugar, que la influencia de estos factores estructurales está mediada por condiciones más específicas de los países que no pueden quedar reflejadas en variables tan generales como las utilizadas. Esto es especialmente válido para las características de la geografía y para la calidad de las instituciones, que sólo pueden expresarse con indicadores cuantitativos acudiendo a un cierto grado de reduccionismo.

En segundo lugar, debe recordarse que las direcciones de causalidad entre los factores estructurales y los resultados del desarrollo van en ambas direcciones. Los métodos econométricos utilizados tratan de captar los canales de causalidad que van desde los factores estructurales hacia las distintas áreas del desarrollo económico, humano y social. Sin embargo, como lo indica el panel A del Gráfico 1.49, y como discutiremos en mayor detalle en los siguientes capítulos de este informe, estos canales de causalidad son múltiples y complejos, y en muchos casos difícilmente mensurables. Aunque este informe se concentra en

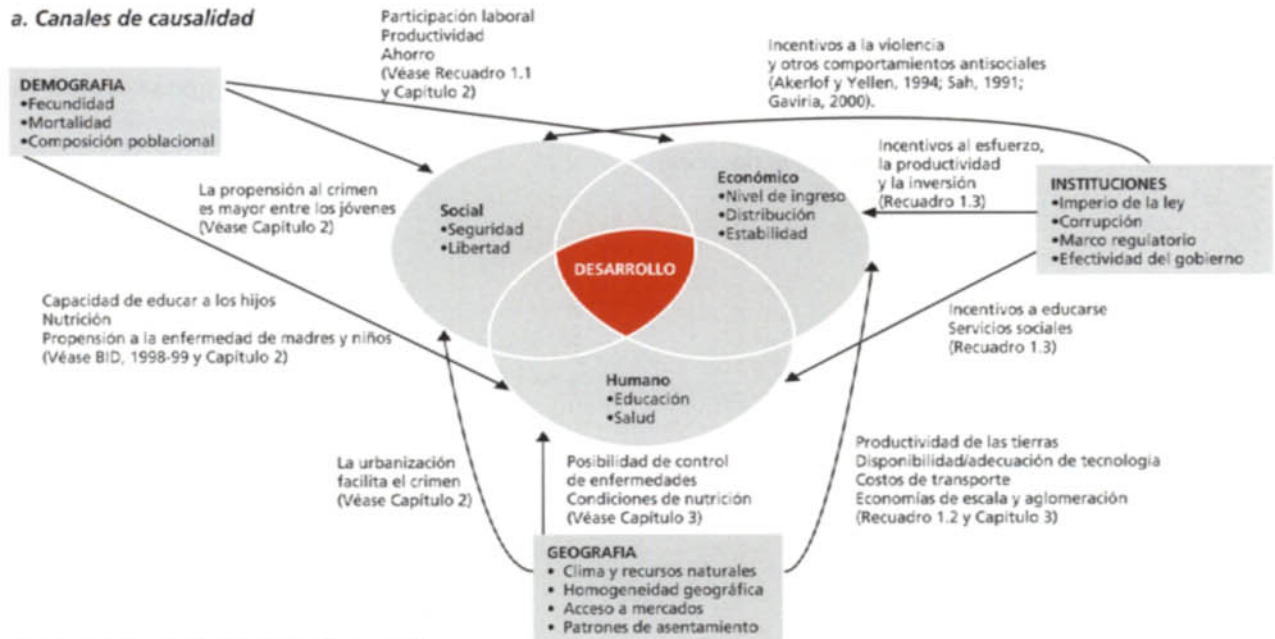
este sentido de la causalidad, no pretende ignorar que hay fuertes mecanismos de retroalimentación de los resultados del desarrollo hacia los tres grupos de factores estructurales, algunos de los cuales aparecen representados en el panel B del mismo Gráfico.

En tercer lugar, es preciso reconocer que la separación entre estos grupos de factores es menos nítida de lo que puede parecer a primera vista, debido a diversos canales de interacción entre ellos. Como se señaló anteriormente, las instituciones que han adoptado los países a través de su historia no han sido independientes de sus condiciones de localización y clima. De igual forma, el desenvolvimiento demográfico varía entre países dependiendo, por ejemplo, de los patrones de urbanización, que son en gran medida resultado de factores geográficos. En dirección contraria, los países con condiciones geográficas más pobres tienden a tener un mayor crecimiento poblacional que aquellos con condiciones más favorables. En forma semejante, la efectividad del gobierno para proveer ciertos servicios sociales básicos puede influir sobre las condiciones demográficas a través de su efecto en la mortalidad, o la presencia de instituciones corruptas y parasitarias puede acelerar la migración hacia los centros del poder, cambiando los patrones de urbanización. Estas interacciones, que tienen sustento en diversas investigaciones (y aparecen representadas en el panel C del Gráfico 1.49) dificultan la medición de la importancia individual de cada uno de los tres grupos de factores considerados.

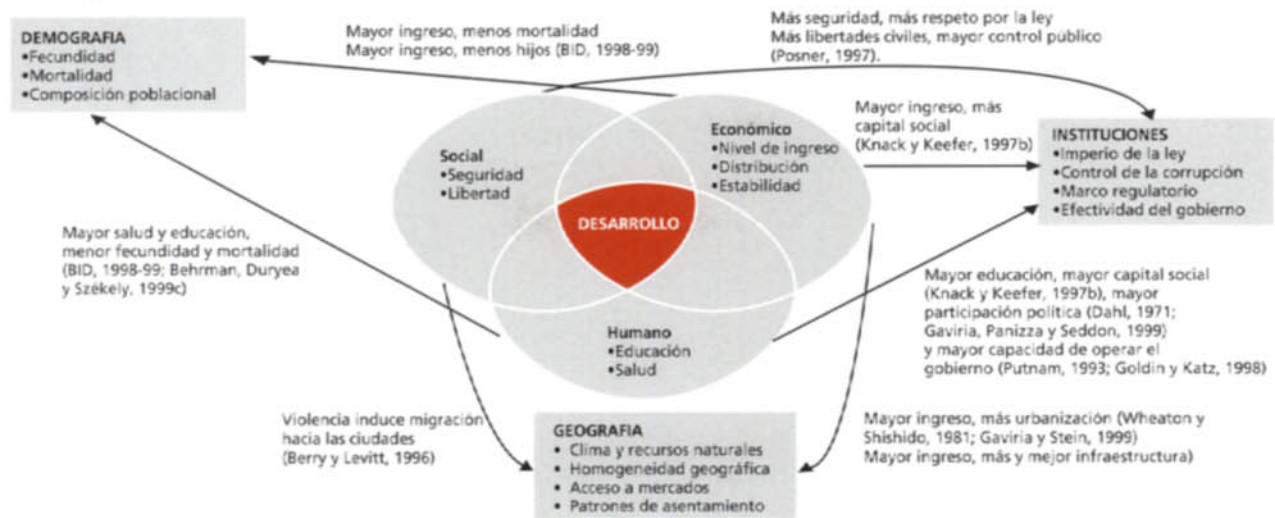
No debe perderse de vista que la influencia sobre los resultados del desarrollo de los distintos factores estructurales considerados depende crucialmente de las políticas, que no se encuentran incorporadas explícitamente en estos esquemas analíticos. Dos países con condiciones geográficas semejantes pueden lograr resultados muy diferentes de salud y productividad dependiendo, por ejemplo, de sus políticas de gasto público e inversión en servicios básicos e infraestructura. También podrán lograr resultados muy diferentes de productividad de acuerdo a la calidad de sus políticas macroeconómicas y estructurales (que en parte, pero no totalmente, son resultado de la calidad de las instituciones de gobierno). De igual forma, nada asegura que el simple proceso de envejecimiento de una población la lleve a alcanzar los niveles de escolaridad o ingreso per cápita de otros países más maduros, ya que ello dependerá de sus políticas educativas,

**Gráfico 1.49** Determinantes estructurales del desarrollo

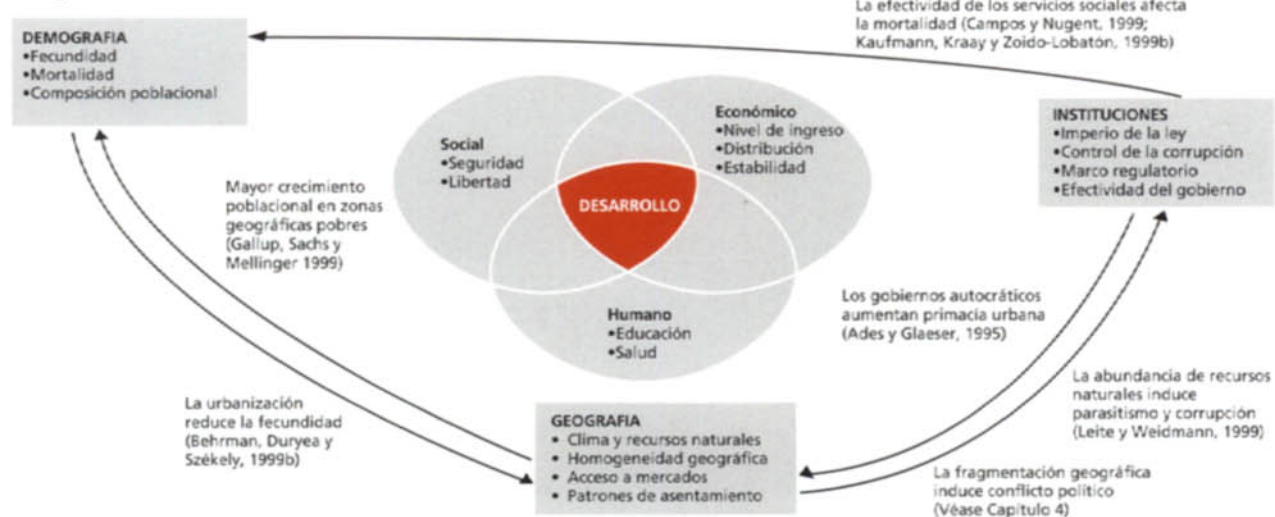
**a. Canales de causalidad**



**b. Principales canales de retroalimentación**



**c. Algunos canales de interacción**





laborales y financieras, junto con muchos otros factores. Por último, la calidad de las instituciones no solamente es modificable a través de acciones de política, sino que su efecto sobre diversas dimensiones del desarrollo económico, humano o social puede variar de unas sociedades a otras, dependiendo de la dotación

de recursos, de otros factores geográficos, de su situación demográfica y de las características más específicas de sus instituciones sociales y políticas. Estos son justamente los temas de los que se ocupan los siguientes capítulos de este informe.

## APENDICE 1.1. Estimaciones de los efectos de la demografía, la geografía y las instituciones

### *Estimaciones del ingreso per cápita*

Para estimar los efectos de los tres grupos de variables explicativas sobre el ingreso per cápita se siguió un método de dos etapas, diseñado con el propósito de evitar los problemas de endogeneidad entre las variables explicativas y la variable dependiente. En una primera etapa se estimó el efecto de la estructura demográfica sobre el ingreso per cápita mediante una regresión de panel con efectos fijos (controlando además por efectos no observados de tendencia) para una muestra de 138 países y 1.117 observaciones quinquenales desde 1950. Se utilizaron alternativa-mente la edad promedio, la tasa de dependencia total y la tasa de dependencia infantil como indicadores de la estructura demográfica, con resultados igualmente sólidos y consistentes entre sí (véase el Cuadro 1.A.1.1). El método de panel con efectos fijos no está sujeto a problemas de endogeneidad entre la estructura demográfica y el ingreso porque, para cada país

por separado, los cambios en la estructura demográfica están predeterminados por la historia demográfica y por lo tanto no pueden ser resultado de los cambios contemporáneos en los niveles de ingreso per cápita.

Para la siguiente etapa se utilizó el coeficiente de la tasa de dependencia infantil en la estimación del ingreso per cápita para calcular el “ingreso per cápita ajustado por demografía”. Con ese propósito se restó del ingreso per cápita de cada país en el año 1995 el producto del coeficiente por la diferencia entre la tasa de dependencia del país y la promedio mundial en ese mismo año. El ingreso per cápita ajustado se utilizó como variable dependiente para estimar en una regresión de corte transversal el efecto de un conjunto de variables geográficas y de un indicador sintético de calidad de las instituciones públicas. Este indicador es el primer componente principal de los siguientes cuatro índices de calidad de las instituciones construidos por Kaufmann, et al. (1999a y b): el imperio de la ley,

**Cuadro 1.A.1.1 Regresiones de panel para el ingreso real con efectos fijos, 1950-1995**  
(Estadístico *t*)

| Variables dependientes: Log (ingreso real per cápita ajustado por poder de compra) |                     |                    |                   |
|--|---------------------|--------------------|-------------------|
| Variables independientes   | 1                   | 2                  | 3                 |
| Tasa de dependencia infantil (0-1)   | -1,026*<br>(-10,26) |                    |                   |
| Tasa de dependencia (0-1)  |                     | -0,778*<br>(-7,55) |                   |
| Edad promedio de la población (años)   |                     |                    | 0,092*<br>(34,35) |
| Tendencia  | 0,017*<br>(26,59)   | 0,018*<br>(29,49)  | 0,015*<br>(53,54) |
| Constante  | 7,827*<br>(96,88)   | 7,692*<br>(84,89)  | 4,839*<br>(75,38) |
| Número de países   | 138                 | 138                | 138               |
| Número de observaciones  | 1117                | 1117               | 5241              |
| R <sup>2</sup> en el tiempo  | 0,56                | 0,54               | 0,61              |
| R <sup>2</sup> entre países  | 0,51                | 0,40               | 0,46              |
| R <sup>2</sup> total   | 0,39                | 0,24               | 0,53              |

Nota: Estadístico *t* entre paréntesis.

\* Significativo al 5% o más.

Fuente: BID.

**Cuadro 1.A.1.2 Regresiones de corte transversal para el ingreso corregido por demografía, 1995**  
(Estadístico t)

| Variable dependiente: Log (ingreso real per cápita corregido por demografía) |                    |                    |                    |                    |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Variables independientes   | 1                  | 2                  | 3                  | 4                  |
| <b>Geografía</b>   |                    |                    |                    |                    |
| Tropicalidad (% de área en el trópico)                                       | -0,876*<br>(-6,01) |                    | -0,365*<br>(-2,19) | -0,3012<br>(-1,61) |
| Población que vive a menos de 100 km de la costa (%)                         | 0,622*<br>(2,57)   |                    | 0,162<br>(0,84)    | 0,148<br>(0,73)    |
| Distancia a los principales mercados (log)                                   | -0,051<br>(-1,80)  |                    | -0,027<br>(-1,36)  | -0,013<br>(-0,68)  |
| Exportaciones de petróleo (% del PIB)  | 3,785*<br>(4,23)   |                    | 4,711*<br>(5,02)   | 4,522*<br>(4,45)   |
| Densidad de la población (%)   | 0,252*<br>(8,98)   |                    | 0,104*<br>(2,36)   | 0,117<br>(1,40)    |
| Area (log)   | 0,077*<br>(2,66)   |                    | 0,045*<br>(2,57)   | 0,038*<br>(2,46)   |
| Dummy de Africa  | -0,67*<br>(-3,80)  |                    | -0,624*<br>(-4,76) | -0,670*<br>(-5,08) |
| <b>Calidad de las instituciones</b>  |                    |                    |                    |                    |
| Indicador institucional  |                    | 0,435*<br>(10,35)  | 0,268*<br>(4,05)   | 0,257*<br>(2,06)   |
| Constante  | 9,336*<br>(37,08)  | 8,618*<br>(127,91) | 9,075*<br>(46,39)  | 8,972*<br>(43,17)  |
| Dummies Regionales   | No                 | No                 | No                 | Sí                 |
| R <sup>2</sup> ajustado  | 0,76               | 0,65               | 0,87               | 0,88               |
| Número de observaciones  | 74                 | 97                 | 72                 | 72                 |

Nota: Estadístico t entre paréntesis.

\* Significativo al 5% o más.

Fuente: BID.

el control de la corrupción, la calidad del marco regulatorio y la efectividad de la administración pública. Puesto que la calidad de las instituciones públicas es endógena al ingreso per cápita, la estimación se efectuó utilizando variables instrumentales, siendo los instrumentos un conjunto de variables ficticias (*dummy*) del origen del código legal de los países. Se realizaron pruebas sobre los instrumentos que comprobaron su estrecha relación con la variable instrumentada y la ausencia de una relación directa entre estos y la variable dependiente. Los resultados de las regresiones de la segunda etapa de las estimaciones del ingreso se presentan en el Cuadro 1.A.1.2.

La primera regresión del cuadro contiene solamente variables geográficas y la segunda solamente el indicador sintético de las variables institucionales. En la tercera regresión se combinan ambos grupos de variables y es la utilizada en la descomposición de diferencias del ingreso per cápita entre regiones que se

presenta en el cuerpo de este capítulo. Los resultados son robustos a factores no observados comunes a las regiones, que se captan con la inclusión de *dummies* por regiones en la regresión 4. La regresión seleccionada para las descomposiciones explica el 87% de la varianza de los niveles de ingreso per cápita de toda la muestra mundial y el 49% de la varianza entre los países de América Latina.

### *Estimaciones de mortalidad infantil*

Para medir la influencia de la geografía y las instituciones sobre el nivel de mortalidad infantil de los países se realizaron regresiones de corte transversal para 1995 con las variables explicativas utilizadas en las estimaciones del ingreso. No se incluyeron variables demográficas por los evidentes problemas de endogeneidad que presentan, al estar determinadas por los mismos factores estructurales que la variable dependiente.



**Cuadro 1.A.1.3 Regresiones de corte transversal para la mortalidad infantil, 1995***(Estadístico t)*

| Variable dependiente: Log (Tasa de mortalidad infantil) |                     |                    |                    |                    |                    |                    |
|---|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Variáveis independientes                                | 1                   | 2                  | 3                  | 4                  | 5                  | 6                  |
| <b>Log (ingreso real per cápita)</b>                    | -1,077*<br>(-22,64) |                    |                    |                    |                    |                    |
| <b>Geografía</b>  |                     |                    |                    |                    |                    |                    |
| Tropicalidad (% de área en el trópico)                  |                     |                    | 0,885*<br>(4,15)   | -0,011<br>(-0,05)  | 0,017<br>(0,07)    | -0,022<br>(-0,07)  |
| Población que vive a menos de 100 km de la costa (%)    |                     |                    | -1,062*<br>(-3,49) | -0,344<br>(-1,86)  | -0,363*<br>(-2,11) | -0,400*<br>(-2,31) |
| Distancia a los principales mercados (log)              |                     |                    | 0,065<br>(1,64)    | 0,027<br>(0,96)    | 0,028<br>(1,07)    | 0,012<br>(0,39)    |
| Exportaciones de petróleo (% del PIB)                   |                     |                    | -0,249<br>(-0,37)  | -1,615*<br>(-3,49) | -1,572*<br>(-3,49) | -1,400*<br>(-2,09) |
| Densidad de la población (%)                            |                     |                    | -0,275*<br>(-6,27) | -0,004<br>(-0,06)  | -0,013<br>(-0,19)  | -0,730<br>(-0,71)  |
| Area (log)  |                     |                    | -0,061<br>(-1,45)  | 0,002<br>(0,09)    |                    |                    |
| Dummy para Africa                                       |                     |                    | 0,567*<br>(2,55)   | 0,589*<br>(4,10)   | 0,590*<br>(4,20)   | 0,633*<br>(3,90)   |
| <b>Calidad de las instituciones</b>                     |                     |                    |                    |                    |                    |                    |
| Indicador institucional                                 |                     | -0,365*<br>(-6,91) |                    | -0,464*<br>(-5,02) | -0,450*<br>(-5,04) | -0,395*<br>(-2,46) |
| Constante   | 11,978*<br>(29,44)  | 3,311*<br>(61,46)  | 2,930*<br>(8,67)   | 3,355*<br>(14,75)  | 3,340*<br>(14,76)  | 3,501*<br>(13,07)  |
| <i>Dummies regionales</i>                               | No                  | No                 | No                 | No                 | No                 | Sí                 |
| R <sup>2</sup> ajustado                                 | 0,84                | 0,59               | 0,67               | 0,86               | 0,86               | 0,88               |
| Número de observaciones                                 | 104                 | 145                | 80                 | 77                 | 77                 | 77                 |

Nota: Estadístico t entre paréntesis.

\* Significativo al 5% o más.

Fuente: BID.

En el Cuadro 1.A.1.3 se presentan los resultados de una serie de regresiones que muestran los efectos individuales del ingreso per cápita, la geografía y la calidad institucional sobre la mortalidad infantil. Puesto que el ingreso es una función de la geografía y las instituciones, la primera regresión contiene solamente la primera de estas variables, y las siguientes excluyen el ingreso. Aunque el ajuste de la regresión que combina geografía e instituciones es semejante al ajuste de la regresión que usa sólo el ingreso, no se sigue de aquí que el efecto de las primeras variables sobre la mortalidad ocurra exclusivamente a través del ingreso, como se puede deducir cuando se analizan los resultados de descomposición, que se basan en la regresión 5.

Como en las regresiones del nivel de ingreso, la variable de calidad institucional fue instrumentada con las *dummies* de origen del código legal, verificándose la validez de los instrumentos y la robustez de las variables explicativas.

### *Estimaciones de tasa de cobertura de la educación secundaria*

Los efectos del ingreso, la demografía, la geografía y la calidad de las instituciones sobre esta variable educativa fueron obtenidos con estimaciones de corte transversal y variables instrumentales para 1995 (véase el Cuadro 1.A.1.4). Aunque la tasa de dependencia infantil puede tener una relación de endogeneidad con la escolaridad, no se encontró un instrumento adecuado, que pasara las pruebas estándares, y por lo tanto no fue instrumentada. Como en las regresiones anteriores, se presentan los resultados utilizando primero sólo el ingreso como variable explicativa y luego las otras variables, excluyendo el ingreso. La regresión 5 fue la utilizada en los ejercicios de descomposición que se presentan en el texto. Esta regresión explica el 82% de la varianza a nivel mundial y la tercera parte de la varianza entre los países latinoamericanos.

**Cuadro 1.A.1.4 Regresiones de corte transversal para la tasa de cobertura escolar de la secundaria, 1995**  
(Estadístico *t*)

| Variable dependiente: Tasa de cobertura escolar de la secundaria |                     |                    |                    |                   |                    |                   |
|--|---------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| Variables independientes   | 1                   | 2                  | 3                  | 4                 | 5                  | 6                 |
| Log (ingreso real per cápita)                                    | 0,327*<br>(15,46)   |                    |                    |                   |                    |                   |
| Log (ingreso real por trabajador)                                |                     | 0,173*<br>(2,46)   |                    |                   |                    |                   |
| <b>Demografía</b>  |                     |                    |                    |                   |                    |                   |
| Tasa de dependencia infantil (0-1)                               |                     | -0,858*<br>(-3,16) |                    |                   | -0,396<br>(-1,67)  | -0,363<br>(1,75)  |
| <b>Geografía</b>   |                     |                    |                    |                   |                    |                   |
| Tropicalidad (% de área en el trópico)                           |                     |                    | -0,416*<br>(-7,44) |                   | -0,185*<br>(-3,24) | -0,094<br>(-1,32) |
| Población que vive a menos de 100 km de la costa (%)             |                     |                    | 0,358*<br>(5,49)   |                   | 0,039<br>(0,67)    | 0,026<br>(0,40)   |
| Distancia a los principales mercados (log)                       |                     |                    | -0,022<br>(-1,95)  |                   | -0,006<br>(-0,84)  | 0,002<br>(0,24)   |
| Area (log)   |                     |                    | 0,025*<br>(3,40)   |                   | 0,002<br>(0,31)    | -0,005<br>(-0,94) |
| <b>Calidad de las instituciones</b>                              |                     |                    |                    |                   |                    |                   |
| Indicador Institucional  |                     |                    |                    | 0,083*<br>(3,77)  | 0,083*<br>(2,40)   | 0,085<br>(1,75)   |
| Constante  | -2,064*<br>(-11,69) | 0,208<br>(0,25)    | 0,713*<br>(8,44)   | 0,604*<br>(26,25) | 0,889*<br>(5,17)   | 0,785*<br>(5,47)  |
| <i>Dummies</i> regionales  | No                  | No                 | No                 | No                | No                 | Sí                |
| R <sup>2</sup> ajustado  | 0,71                | 0,82               | 0,65               | 0,34              | 0,82               | 0,86              |
| Número de observaciones  | 100                 | 103                | 83                 | 138               | 80                 | 80                |

Nota: Estadístico *t* entre paréntesis.

\* Significativo al 5% o más.

Fuente: BID.

**APENDICE 1.2.****Clasificación de países por región**

| <b>América Latina</b> | <b>Países desarrollados</b> | <b>África</b>         | <b>Resto de Asia</b> | <b>Sudeste Asiático</b> | <b>Europa del Este</b> | <b>Medio Oriente</b>   |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Antigua y Barbuda     | Alemania                    | Angola                | Bangladesh           | Filipinas               | Albania                | Arabia Saudita         |
| Argentina             | Australia                   | Benin                 | Bhután               | Hong Kong               | Armenia                | Argelia                |
| Bahamas               | Austria                     | Botswana              | Brunei               | Indonesia               | Azerbaiján             | Bahrein                |
| Barbados              | Bélgica                     | Burkina Faso          | Camboya              | Malasia                 | Belarús                | Djibouti               |
| Belice                | Canadá                      | Burundi               | China                | Rep. de Corea           | Bulgaria               | Egipto                 |
| Bolivia               | Dinamarca                   | Cabo Verde            | Fiji                 | Singapur                | Checoslovaquia         | Emiratos Arabes Unidos |
| Brasil                | España                      | Camerún               | India                | Tailandia               | Chipre                 | Irán                   |
| Chile                 | Estados Unidos              | Centro Africano       | Korea                |                         | Croacia                | Iraq                   |
| Colombia              | Finlandia                   | Chad                  | Maldivas             |                         | Eslovaquia             | Israel                 |
| Costa Rica            | Francia                     | Comoras               | Mongolia             |                         | Eslovenia              | Jordania               |
| Dominica              | Grecia                      | Congo                 | Myanmar              |                         | Estonia                | Kuwait                 |
| Ecuador               | Irlanda                     | Costa de Marfil       | Nepal                |                         | Georgia                | Líbano                 |
| El Salvador           | Islandia                    | Eritrea               | Pakistán             |                         | Hungría                | Libia                  |
| Granada               | Italia                      | Etiopía               | Papúa Nueva Guinea   |                         | Kazajstan              | Omán                   |
| Guatemala             | Japón                       | Gabón                 | Rep. Dem. Pop. Laos  |                         | Kirguistán             | Qatar                  |
| Guyana                | Luxemburgo                  | Gambia                | Salomón              |                         | Letonia                | Siría                  |
| Haití                 | Noruega                     | Ghana                 | Samoa Occidental     |                         | Lituania               | Sudán                  |
| Honduras              | Nueva Zelandia              | Guinea                | Sri Lanka            |                         | Macedonia              | Yemen                  |
| Jamaica               | Países Bajos                | Guinea-Bissau         | Vanuatu              |                         | Malta                  |                        |
| México                | Portugal                    | Guinea Ecuatorial     | Vietnam              |                         | Moldavia               |                        |
| Nicaragua             | Reino Unido                 | Kenya                 |                      |                         | Polonia                |                        |
| Panamá                | Suecia                      | Lesotho               |                      |                         | Rumania                |                        |
| Paraguay              | Suiza                       | Madagascar            |                      |                         | Rusia                  |                        |
| Perú                  |                             | Malawi                |                      |                         | Tayikistán             |                        |
| República Dominicana  |                             | Malí                  |                      |                         | Turkemenistán          |                        |
| San Cristóbal y Nevis |                             | Marruecos             |                      |                         | Turquía                |                        |
| Santa Lucía           |                             | Mauricio              |                      |                         | Ucrania                |                        |
| San Vicente           |                             | Mauritania            |                      |                         | Uzbekistán             |                        |
| Suriname              |                             | Mozambique            |                      |                         |                        |                        |
| Trinidad y Tobago     |                             | Namibia               |                      |                         |                        |                        |
| Uruguay               |                             | Níger                 |                      |                         |                        |                        |
| Venezuela             |                             | Nigeria               |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Rep. Dem. de Congo    |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Santo Tomé y Príncipe |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Senegal               |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Seychelles            |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Sierra Leona          |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Sudáfrica             |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Swazilandia           |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Tanzania              |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Togo                  |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Túnez                 |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Uganda                |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Zambia                |                      |                         |                        |                        |
|                       |                             | Zimbabwe              |                      |                         |                        |                        |



## BIBLIOGRAFIA

- Ades, A. y Glaeser, E. 1995. "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants". *Quarterly Journal of Economics*, 110(1): 195-228.
- Akerlof, G. y Yellen, J. 1994. "Gang Behavior, Law Enforcement and Community Values". En Aaron, H., Mann, T., y Taylor, T. eds. *Values and Public Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Asian Development Bank. 1997. *Emerging Asia. Changes and Challenges*. Manila: ADB.
- Astorga, P. y Fitzgerald, V. 1998. "The Standard of Living in Latin America During the Twentieth Century". Development Studies Working Papers No. 117. Oxford: Centro Studi Luca d'Agliano y Queen Elizabeth House.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, DC: BID.
- . 1998-99. *América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial. 1998. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, DC.
- Barro, R. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Barro, R. y Lee, J. 1994. "Data Set for a Panel of 138 Countries". Fotocopia.
- . 1996. "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality". *American Economic Review*, AEA Papers and Proceedings, May, 86(2)
- Behrman, J., Duryea, S. y Székely, M. 1999a. "Human Capital Accumulation and Macroeconomic Conditions: A Micro-Macro Approach to the case of Latin America". Working Paper. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1999b. "Aging and Economic Options: Latin America in a World Perspective", Working Paper. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1999c. "Decomposing Fertility Differences Across World Regions and Over Time: Is Improved Health More Important than Women's Schooling?" Working Paper. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berry, J. y Levitt, S. 1996. "Crime, Urban Flight, and the Consequences for Cities". Discussion Paper No. 199. Cambridge, MA: John M. Olin Center for Law, Economics, and Business, Harvard Law School.
- Bloom, D. y Sachs, J. 1998. "Geography, Demography and Economic Growth in Africa", *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Brunetti, A., Kisunko, G. y Weder, B. 1997. "Credibility of Rules and Economic Growth". Policy Research Working Paper No. 1760. Washington, DC: Banco Mundial.
- Buvinic, M. 1999. "La violencia en América Latina y el Caribe". Fotocopia. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campos, N. y Nugent, F. 1999. "Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America", *World Development*, 27(3): 439-452.
- Cassen, R. et. al. 1994. *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Chong, A. y Calderón, C. 1999. *Empirical Tests on the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Clague, C., Keefer, P., Knack, S. y Olson, M. 1997. "Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement". En: Clague, ed., *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Coale, A. y Hoover, E. 1958. *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Coatsworth, J. 1998. "Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth-Century Latin America". En: J. Coatsworth y A. Taylor, eds., *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, MA: The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Collier, P. y Gunning, J. 1999. "Why Has Africa Grown Slowly", *Journal of Economic Perspectives* 13 (3), Summer.
- Dahl, R. 1971. *Participation and Opposition*. New Haven, Conn. Yale University Press.
- Deininger, K. y Squire, L. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review* 10(3), September: 565-91.
- Freedom House. 1999. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1998-1999*. Adrian Karatnycky coordinator de la encuesta. New York: Freedom House.
- Gallup, John Luke, Jeffrey D. Sachs y Andrew D. Mellinger. 1999. "Geography and Economic Development" (con) en Pleskovic, Boris y Joseph E. Stiglitz, compiladores, World Bank Annual Conference on Development Economics 1998. Washington DC: Banco Mundial.
- Gaviria, A. 2000. "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime" *Journal of Development Economics*. En imprenta.
- Gaviria, A. y Pagés, C. 1999. "Patterns of Crime Victimization in Latin America". Background Paper. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gaviria, A., Panizza, U. y Seddon, J. 1999. "Patterns and Determinants of Political Participation". Background Paper. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gaviria, A. y Stein, E. 1999. "Urban Concentration in Latin America and the World". Background Paper. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Goldin, C. y Katz, L. 1998. "Human Capital and Social Capital. The Rise of Secondary Schooling in America: 1910 to 1940". National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo 6439.
- Goldsmith, A. 1997. "Economic Rights and Government in Developing Countries: Cross-National Evidence on Growth and Development". *Studies in Comparative International Development* 32(2): 29-44.

- Hall, R. y Jones, C. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1).
- Jagers, K. y Gurr, T. 1995. "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data". *Journal of Peace Research*. 32(4). 469-482.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. 1999a. "Aggregating Governance Indicators". Washington, DC: Banco Mundial. Fotocopia.
- . 1999b. "Governance Matters", Washington, DC: Banco Mundial. Fotocopia.
- Kelley, A. y Schmidt, R. 1998. "Economic and Demographic Change: A Synthesis of Models, Findings and Perspectives", Durham, NC: Duke University, Fotocopia.
- Knack, S. y Keefer, P. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*, 7(3):207-227.
- . 1997a. "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation". *Economic Inquiry*. Vol. 35.
- . 1997b. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation". *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112. Pp. 1251-1288.
- Latinobarómetro. 1996-1998. Opinión Pública Latinoamericana, Encuesta. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. 1998. "The Quality of Government". Harvard University and University of Chicago. Fotocopia.
- Leblang, D. 1996. "Property Rights, Democracy, and Economic Growth". *Political Science Quarterly* 49(1): 5-26.
- Leite, C. y Weidmann, J. 1999. "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth" IMF Working Paper WP/99/85. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Levine, R. 1997. "Law, Finance and Economic Growth". Washington, DC: Banco Mundial. Fotocopia.
- Lora, E. y Márquez, G. 1998. "El problema del empleo en América Latina: percepciones y hechos estilizados". Documento de trabajo 371. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. y Olivera, M. 1998. "Las políticas macro y el problema del empleo en América Latina", Documento de trabajo 372. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maddison, A. 1997. La economía mundial 1820-1992. Análisis y Estadísticas. Perspectivas. París: OCDE.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*, August: 681-712.
- . 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure". En: K. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- . 1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, 69: 263-279.
- Morrison, A. y Biehl, L, eds. 1999. *El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murray, C., y Lopez, A. 1996. *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries, and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020*. Cambridge, MA: Harvard School of Public Health auspiciado por Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 1998. *World Population Prospects* (datos electrónicos). New York: NU.
- Pagés, C. y Márquez, G. 1998. "Lazos que atan: protección del empleo y resultados laborales en América Latina". Documento de trabajo 373. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Penn World Tables. 1998. Disponible en <http://arcadia.chass.utoronto.ca/pwt>
- PNUD. 1998. *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Posner, R. 1997. "Social Norms and the Law: An Economic Approach." *American Economic Review*, 87 (Papers and Proceedings): 365-369.
- Putnam, R. (con R. Leonardi y R. Nanetti). 1993. *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sah, R. 1991. "Social Osmosis and Patterns of Crime", *Journal of Political Economy*, 99(6): 169-217.
- Sen, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland
- . 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Sender, J. 1999. "Africa's Economic Performance: Limitations of the Current Consensus", *Journal of Economic Perspectives* 13(3), summer.
- Székely, M. y Duryea, S. 1998. "El mercado laboral en América Latina: Una explicación de oferta". Documento de trabajo 374. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wei, S. 1997. "How Taxing is Corruption on International Investors?" Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 6030.

*Página en blanco a propósito*



## Capítulo 2

# Demografía: ¿amenaza u oportunidad para América Latina?

En el Capítulo Uno se demuestra que la demografía representa una parte importante de la diferencia en el nivel de desarrollo entre América Latina y el mundo desarrollado. ¿Significa ello que la región es como es sólo porque su población es joven? ¿Significa que la región no ha desarrollado plenamente su potencial porque el número de niños por adulto en edad de trabajar ha sido demasiado elevado?

En gran medida, las respuestas a estas preguntas son afirmativas. La gran transformación demográfica que ya está teniendo lugar en muchos países, y que se intensificará durante la primera mitad del siglo XXI, representa una singular oportunidad para el desarrollo. Habrá un mayor número de personas en las edades en que alcanzan un máximo la productividad y el ahorro, habrá menos niños que educar y menores gastos en servicios de salud, mientras que el número de personas de mayor edad que requieren pensiones y prestaciones de seguridad social seguirá siendo relativamente reducido.

Pero en ciertos sentidos, las respuestas son negativas. La demografía es uno de los principales actores del proceso de desarrollo, aunque no es el único. Incluso si las condiciones demográficas son favorables, las políticas inadecuadas o la presencia de shocks negativos inesperados pueden hacer desaparecer los beneficios potenciales. Si no se dispone de suficientes empleos para el creciente número de adultos jóvenes que llegan a la edad de trabajar, el cambio demográfico puede provocar desempleo, violencia y otros problemas sociales. Si la sociedad y las familias no ahorran lo suficiente, no contarán con los recursos necesarios para mantener a las personas de edad avanzada. Las posibilidades de mejorar los niveles de vida de las nuevas generaciones se perderán si el me-

nor número de hijos por contribuyente no recibe una mejor educación.

Durante el próximo medio siglo, América Latina será la región del mundo en la que se producirán los cambios demográficos más profundos. Ello hace que resulte esencial que los responsables actuales de la formulación de políticas basen su pensamiento estratégico en el conocimiento de la demografía. Sin una comprensión de lo que la demografía está indicándoles, estarán guiando a sus países a ciegas, sin instrumentos, y casi con certeza terminarán planificando para el mundo de ayer y no del mañana.

En este capítulo se analiza por qué la demografía puede constituir una singular oportunidad o una creciente amenaza para América Latina, y se sostiene que existe una enorme amplitud para convertir la amenaza potencial en una oportunidad a través de la acción política. La actual situación demográfica de la región y la situación que imperará en un futuro cercano ya están en gran medida predeterminadas por los cambios ocurridos hace décadas en materia de fecundidad y mortalidad. La región puede aceptar estas condiciones pasivamente, o adaptar sus políticas al nuevo desafío demográfico. En este capítulo se ponen de relieve aquellos aspectos de política en los que tener en cuenta la demografía puede resultar más beneficioso.

El capítulo comprende siete secciones. La primera (pág. 43) ilustra por qué la demografía revisite importancia, y en qué sentido los aspectos demográficos alcanzan mayor relevancia. En la sección siguiente (pág. 50) se examinan la demografía de América Latina y la naturaleza de la transición demográfica, hacia dónde va la región y la ventana de oportunidad demográfica que está abriéndose.

En las cinco secciones siguientes se exploran los desafíos prácticos de política generados por el cambio demográfico. La tercera sección (pág. 66) se concentra en la interacción que existe entre la demografía y las políticas del mercado laboral. El mercado laboral es uno de los principales mecanismos que puede utilizarse para transformar el cambio demográfico en un desarrollo acelerado. Los cambios demográficos se traducirán no sólo en una expansión del tamaño de la fuerza laboral, sino —lo que es más importante— en profundos cambios en la composición por edades de la fuerza laboral. Ya está observándose el desplazamiento de una gran proporción de trabajadores jóvenes a una mayor proporción de trabajadores de más edad. Los mecanismos de protección de los ingresos que se emplean hoy en América Latina no han logrado proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad (entre ellos, los trabajadores más jóvenes). El debate sobre la forma de combinar la demografía y los mercados laborales debería concentrarse en la modernización de las reglamentaciones laborales y la expansión de la cobertura de los mecanismos de protección de los ingresos.

En la cuarta sección (pág. 80) se muestra la relación entre la demografía y la criminalidad, que deriva de la propensión de los adultos más jóvenes a la criminalidad, que es mucho más grande que en las personas de mayor edad. Cuando se incrementa la ponderación de los grupos de edad más propensos a la criminalidad, se producen presiones adicionales sobre las tasas de criminalidad. En consecuencia, si el entorno económico incentiva los comportamientos antisociales, las tendencias demográficas de América Latina proporcionarán incentivos adicionales para el aumento de la criminalidad y la delincuencia. Pero estos potenciales efectos negativos pueden evitarse si se aplica un enfoque integral que incluya un énfasis mayor en las políticas de prevención de la criminalidad; una mayor capacitación y oportunidades laborales para los grupos sociodemográficos más propensos a las actividades delictivas; medidas de prevención más eficaces y descentralizadas; la creación y el fortalecimiento de grupos interinstitucionales que actúan sobre diferentes aspectos del problema; un mejor diagnóstico de la naturaleza y las causas de la criminalidad, y el diseño y la ejecución de evaluaciones de programas de prevención de la misma.

La quinta sección (pág. 88) se concentra en la educación. Una de las principales oportunidades que proporciona el cambio demográfico es que la proporción de la población en edad escolar está disminuyendo, mientras se amplía la base tributaria potencial para financiar inversiones en capital humano. Ello abre la posibilidad de mejorar la calidad y la cobertura de los sistemas de educación pública. Pero la demografía también impone importantes desafíos, dado que la demanda de diferentes tipos de servicios de educación pública también cambiará rápidamente con el cambio de la estructura por edades de la población en edad escolar. Los tres objetivos principales que los responsables de la formulación de políticas deben tener en cuenta para mejorar la educación en condiciones demográficas cambiantes son la flexibilidad para ajustarse a los cambios en la demanda, la diversidad para poder proveer servicios de educación a grupos de edad heterogéneos, y la eficiencia para hacer un mejor uso de los recursos públicos y privados. Debería explorarse un nuevo paradigma de organización que se concentre en el fortalecimiento de los usuarios de los servicios, confiriendo mayor autonomía a los proveedores y redefiniendo el papel del Estado. El progreso tecnológico puede facilitar el proceso y debe aprovecharse para mejorar el acceso y la calidad de los niveles básicos, típicamente demandados por los individuos más jóvenes, y para extender la educación a los adultos. Puede utilizarse una diversidad de esquemas de organización para aprovechar más adecuadamente los esfuerzos privados y públicos tendientes a expandir y mejorar la educación en todos los niveles.

La sexta sección (pág. 98) aborda otro importante tipo de servicio estrechamente vinculado a la transición demográfica: la salud. Los cambios en la estructura por edades de la población tienen enormes implicaciones en cuanto a la demanda de diferentes tipos de servicios de salud, de manera que resulta crucial que los responsables de la formulación de políticas en este sector se adapten a los cambios demográficos. La región está desplazándose actualmente hacia una mayor proporción de población en edad laboral, que contribuye más al financiamiento de la salud pública y al mismo tiempo impone menos demandas de los servicios que los grupos más jóvenes y de mayor edad. Ello proporciona una oportunidad singular para prepararse para el futuro, cuando comience a evidenciarse la

creciente demanda de la población de más de 65 años de edad. Las políticas de salud pública deberán abordar tres importantes desafíos: a) el incremento de los costos médicos debido a la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles asociadas con la edad; b) la creciente dependencia de la población con respecto a los mecanismos de seguros públicos y privados como consecuencia del mayor costo de los servicios médicos, y c) la necesidad de nuevos modelos de atención y formas de organizar la provisión de los servicios de salud derivados de la necesidad de una gama más amplia de servicios de salud. El marco que puede ayudar a cualquier país a superar estos desafíos debería incluir el refuerzo de las funciones esenciales de salud pública, una mejor información a través de la investigación y el examen de nuevas tecnologías, el fortalecimiento del marco reglamentario para los seguros de salud públicos y privados, mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y la adopción de modelos de servicios de salud que sean más flexibles para adaptarse a la cambiante situación demográfica.

Por último, la séptima sección (pág. 104) se ocupa de una de las mayores amenazas al envejecimiento: la creciente demanda de pensiones y prestaciones jubilatorias. Tradicionalmente, estas demandas se han satisfecho en la región a través de las instituciones públicas de seguridad social. Un hecho que resulta alarmante es que aunque la proporción del grupo de más de 65 años de edad todavía no es elevado (en comparación con los países desarrollados), la mayor parte de los países para los que se cuenta con información ya soportan voluminosos déficit en sus obligaciones de seguridad social. Con el envejecimiento de la población, estos déficit pueden volverse inmanejables. La alternativa a la que más se ha recurrido ha sido el desplazamiento a sistemas de pensiones financiados privadamente, pero aun con ese desplazamiento, el Estado todavía tiene un importante papel que desempeñar para asegurar que esta potencial bomba de tiempo se convierta en una oportunidad. En primer lugar, el sector público debe regular y supervisar el funcionamiento del sistema para proteger el ahorro de la sociedad, y en segundo lugar, debe promover y facilitar el desarrollo de mercados financieros para que los recursos acumulados mediante el ahorro se transformen en inversiones productivas que financien el desarrollo y las obligaciones jubilatorias. Pero existe un elemento

adicional. Vivimos en un mundo globalizado, en el que las características demográficas de una región pueden tener implicaciones para las demás. El desfase demográfico entre América Latina y las economías desarrolladas puede ampliar en la práctica la ventanilla de oportunidad de la región. En los países desarrollados, una gran proporción de la población ya está haciendo uso de los ahorros acumulados en el pasado para financiar su retiro. Ello tiende a reducir el rendimiento del capital en esos países. En contraste, en América Latina los niveles desusadamente bajos de capital por trabajador debidos a la expansión de la fuerza laboral incrementan el rendimiento del capital. Si se facilitan los flujos de capital a largo plazo entre regiones que se hallan en diferentes etapas de la transición demográfica, el desfase demográfico puede ayudar a financiar el retiro en las regiones de más edad, y al mismo tiempo estimular el crecimiento en América Latina.

### La importancia de la demografía

La demografía moldea la vida cotidiana y el futuro en muchas formas importantes. Modifica el número de personas en cada país, la tasa de crecimiento demográfico, y lo que es más importante, afecta la estructura por edades de la población.

Quizá la forma más obvia en la que la demografía afecta la vida cotidiana sea a través del crecimiento demográfico. Cuando las poblaciones crecen más rápidamente que la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos y con mayor rapidez que el progreso tecnológico requerido para hacer un mejor uso de los recursos disponibles, la tasa de crecimiento demográfico constituye una amenaza. De hecho, ésta fue la principal razón por la cual hace siglos la gente comenzó a preocuparse por la demografía.

El temor a la sobrepoblación ha sido objeto de grandes debates desde que las ideas de Thomas Malthus despertaron la imaginación intelectual de Occidente (véase el Recuadro 2.1). Malthus creía que el tamaño de la población se vería en última instancia limitado por el hambre. Los recursos eran fijos, de manera que la escasez siempre reduciría la población a un tamaño sostenible. Sus ideas han perdurado. Por ejemplo, en 1968 Paul Ehrlich inició su influyente libro *The Population Bomb* con estas palabras: “La bata-



## Recuadro 2.1

## El debate sobre la población

La literatura económica ha variado considerablemente a lo largo del tiempo en cuanto a la importancia que ha asignado a los factores demográficos en el proceso de desarrollo económico. En cierto momento se creyó que el crecimiento demográfico constituía un importante determinante —quizá el principal determinante— de las opciones económicas. En otras épocas, incluso en la mayor parte de la literatura económica corriente del último medio siglo, las consideraciones demográficas han sido clasificadas como uno de los numerosos factores que pueden determinar las opciones agregadas, en parte porque responden y a la vez contribuyen a moldear el proceso de desarrollo. En los años noventa, sin embargo, ha resurgido el énfasis en la importancia que los factores demográficos pueden revestir en el condicionamiento del desarrollo económico. Se ha destacado la forma en que el desplazamiento de la estructura por edades durante la transición demográfica puede ofrecer oportunidades económicas en el mediano plazo.

El debate acerca de la población tradicionalmente ha enfrentado a los pesimistas demográficos con los optimistas. El argumento pesimista se originó con el reverendo Thomas Malthus, que en 1798 predijo que la población se vería sometida a una continua presión en favor del crecimiento como resultado de “la pasión entre los sexos”. Sin embargo, la tierra, el capital físico y el conocimiento no se incrementarían al mismo ritmo, y el hambre volvería a reducir los niveles de población. Sólo una pequeña fracción de la población de un país podría escapar al nivel de subsistencia.

La segunda escuela —los optimistas en materia de población— está relacionada principalmente con la obra de Ester Boserup, Simon Kuznets y Julian Simon. Estos autores sostienen que la necesidad es la madre de la invención. El

rápido crecimiento de la población y la creciente densidad demográfica estimularán el cambio tecnológico y la innovación institucional. Ester Boserup, por ejemplo, sostiene que la agricultura primitiva nació cuando los cazadores y recolectores tradicionales enfrentaron el desafío de una mayor población, y la agricultura moderna evolucionó posteriormente como respuesta ulterior al crecimiento demográfico. Las poblaciones más numerosas también favorecen la generación de conocimientos. Tienen más “genios”, personas cuya creatividad puede transformar la forma en que funciona la sociedad. También pueden aprovechar el tamaño como una ventaja, captando economías de escala que las tornan más productivas.

Desde los años cincuenta, los economistas se han inclinado por el “neutralismo demográfico”. Esta posición, que se basa más en las evidencias econométricas que en el razonamiento teórico, sostiene que el ritmo de crecimiento económico no guarda una relación sistemática con el crecimiento demográfico entre países en situaciones semejantes. Los responsables de la formulación de políticas de los países en desarrollo y la comunidad internacional del desarrollo se han visto fuertemente influenciados por esta perspectiva.

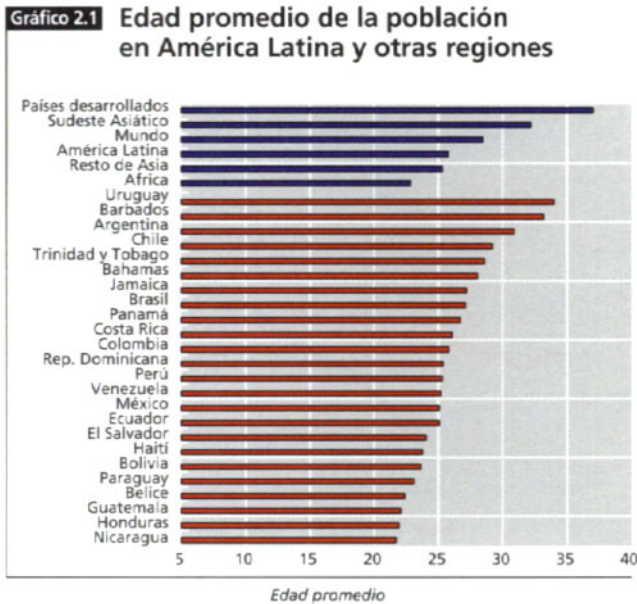
En los últimos tiempos los economistas han revivido la idea de que el cambio demográfico tiene importantes efectos sobre el crecimiento y el desarrollo económicos. Pero estos efectos se relacionan más con la dinámica de una cambiante estructura por edades que con la tasa de crecimiento demográfico. Los efectos malthusianos son posibles, pero también lo es el adelanto demográfico real. Los responsables de las políticas enfrentan un desafío. ¿Podrán adaptarse al cambiante entorno? ¿O la promesa del cambio demográfico les pasará de largo?

lla ... ha terminado. En los años setenta, cientos de millones de personas morirán de hambre”. La reciente cobertura de los medios de difusión acerca de los hitos alcanzados por la población de la India, que acaba de sobrepasar los mil millones de habitantes, y la población mundial, que ya superó los 6.000 millones, ha suscitado similares temores malthusianos.

En general, esta preocupación ha demostrado no tener fundamento. En los últimos treinta años la población mundial se ha incrementado en 2.300 millones de habitantes (casi cinco veces la actual población de América Latina). Pero los ingresos promedio han aumentado alrededor de dos terceras partes en términos reales durante el mismo período. Un número masivo de trabajadores se ha vuelto más

productivo. Han pasado de la agricultura a los servicios y la industria, han aumentado su educación y utilizado la tecnología para incrementar el valor que agregan a través de su trabajo. Los recursos naturales, mientras tanto, no se han agotado. Por el contrario, los precios mundiales de los recursos naturales han mostrado una tendencia decreciente a largo plazo. Sigue habiendo preocupación ambiental acerca de la forma en que se utilizan los recursos, pero las predicciones de que ciertos recursos como el petróleo se agotarían en los años setenta no se han cumplido. Aun así, subsisten controversias acerca del efecto del crecimiento demográfico sobre el desarrollo.

La forma más crucial en que la demografía afecta la vida diaria es la dinámica de la estructura de



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

edades. Rara vez las poblaciones son estables. Las tasas de fecundidad, de mortalidad y de migración neta que determinan el crecimiento y la estructura por edades de la población siempre son fluidas. Los cambios en la estructura por edades ejercen una profunda influencia sobre una sociedad, interactuando con las diversas características del panorama social y económico en formas complejas que pueden multiplicar o mitigar los efectos. En el resto de esta sección se muestra la importancia que ha tenido la estructura por edades en el pasado, y en consecuencia, su enorme importancia para el futuro.

### ***La estructura de la población afecta los resultados económicos***

En la misma forma en que las personas modifican sus necesidades, sus recursos y su comportamiento a lo largo del ciclo de su vida, los países también cambian cuando se modifica la estructura de edades de la población. Cuando las personas son muy jóvenes, tienen una baja capacidad para generar recursos, pero todavía tienen considerables necesidades. Se hallan en una etapa de su vida en la que su familia o la sociedad tienen que invertir en ellos para que puedan convertirse en adultos productivos. Los adultos mantienen a sus hijos de la misma forma en que fueron mantenidos por sus padres, y por lo general “retribuyen” parte de lo que recibieron proporcionando apoyo a sus

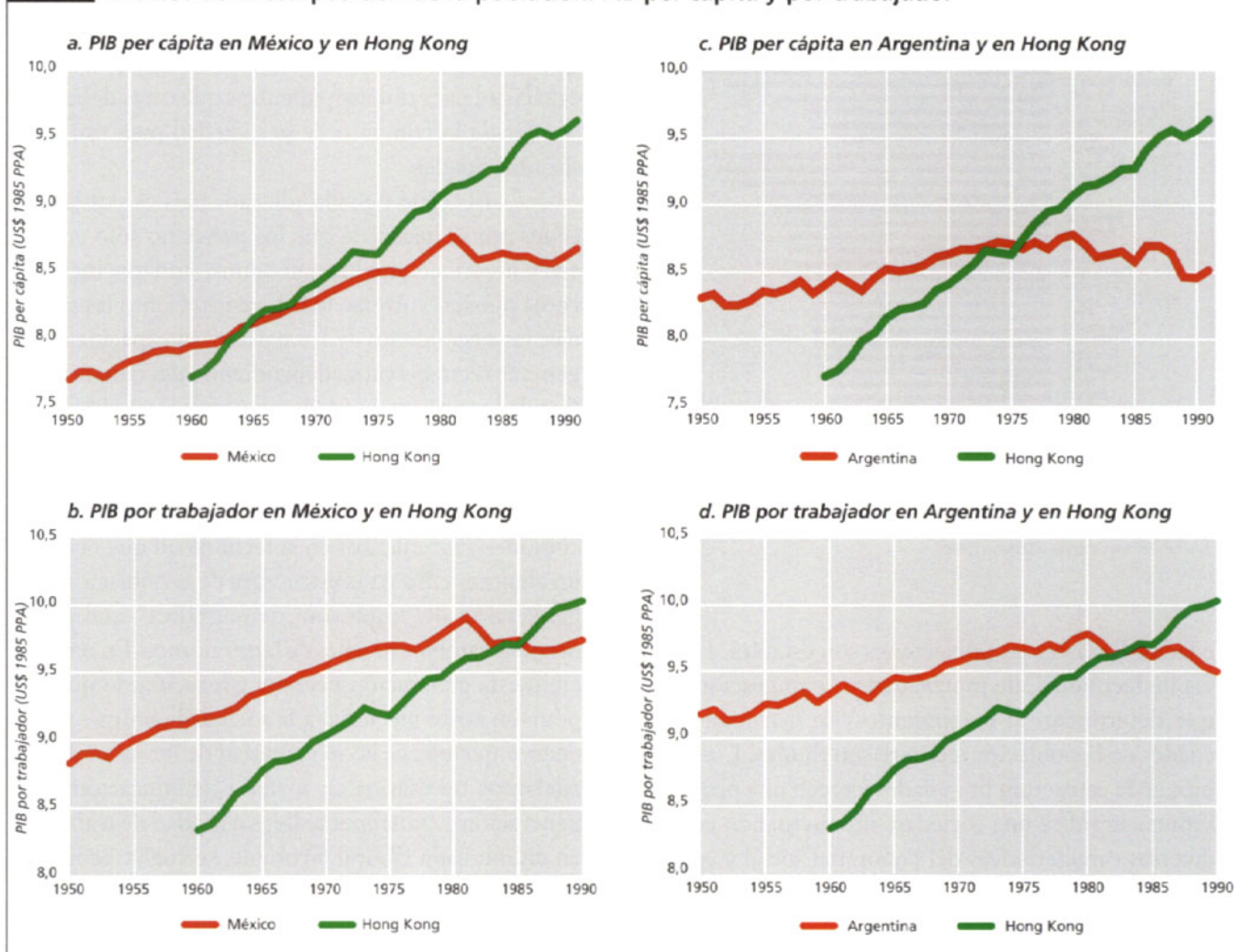
mayores. Para cerrar el ciclo, las personas de edad avanzada que son suficientemente afortunadas pueden mantenerse a sí mismas cuando han perdido su capacidad para trabajar, mientras que otras deben depender de la familia o de la sociedad para satisfacer sus necesidades.

El “ciclo de vida” de cada país es similar, excepto por el hecho de que los países no sólo envejecen y mueren como los individuos, sino que incluso a veces pueden volverse más jóvenes. Como las personas, las necesidades de los países y su capacidad para generar recursos varía, dependiendo del tamaño relativo de los grupos de edades que atraviesan diferentes etapas de su ciclo de vida. La dinámica de los cambios en la estructura por edades puede ser provocada por reducciones en la mortalidad o —lo que es menos común— incrementos en la fecundidad que originan un abultamiento en la estructura de la población, una generación de “explosión demográfica” que puede originar cambios sociales de largo alcance. En un principio esta generación necesita educación, lo que impone un costo adicional a la sociedad (aunque puede decirse que ofrece la oportunidad de llevar a cabo los adelantos necesarios en materia de educación). Esa generación gradualmente llega a la edad de trabajar y, en un mercado laboral favorable, se vuelve económicamente productiva. Con los incentivos adecuados, esta generación también comienza a ahorrar una proporción considerable de su ingreso, incrementando la inversión en la economía y ayudando a proteger a la sociedad de la etapa final de la transición demográfica: un gran incremento en el número de personas de edad avanzada que requieren apoyo financiero, atención y compañía a lo largo de su jubilación.

Dentro de América Latina existe una amplia diversidad de estructuras de edades. El Gráfico 2.1 muestra que algunos países de la región figuran entre los más jóvenes del mundo (Belize, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras que otros países, como Uruguay y Barbados, tienen edades promedio similares a las de los países desarrollados. En otras palabras, se observan grandes diferencias en las etapas del “ciclo de vida” demográfico que están atravesando los diferentes países de la región.

Estas diferencias derivan de los acontecimientos que se han producido en el pasado. La actual estructura por edades es en gran medida el resultado de las tasas de fecundidad y mortalidad infantil del



**Gráfico 2.2** Efectos de la composición de la población: PIB per cápita y por trabajador

Fuente: cálculos del BID basados en Penn World Tables (1998).

pasado, que estuvieron determinadas por las circunstancias sociales y culturales que prevalecían en esa época. A su vez, la actual estructura por edades puede tener una profunda influencia sobre muchos aspectos del entorno económico y social. Este informe se concentra principalmente en la forma en que la demografía afecta los resultados económicos y sociales.

### **Consecuencias macroeconómicas de la estructura por edades**

¿Importan verdaderamente estas diferencias en la estructura por edades para los resultados económicos actuales? Sí, y lo hacen a través de varios canales, el primero de los cuales es puramente contable.

Si dos países tienen idéntica productividad promedio por trabajador y tasas idénticas de participación en la fuerza laboral, su PIB per cápita diferiría si uno de ellos tiene una mayor proporción de población en edad de trabajar. Por ejemplo, en los Gráficos 2.2 a-d se compara a Hong Kong (una de las economías de más rápido crecimiento con una de las poblaciones de más edad) con México (que tiene una población relativamente joven) y Argentina (que tiene una de las poblaciones de más edad de América Latina, pero relativamente joven en comparación con los países desarrollados). El Gráfico 2.2a presenta el PIB per cápita de México y Hong Kong. Muestra que el PIB per cápita de Hong Kong ha sido mayor que el de México desde 1965. Sin embargo, en Hong Kong una mayor proporción de la población ha estado en

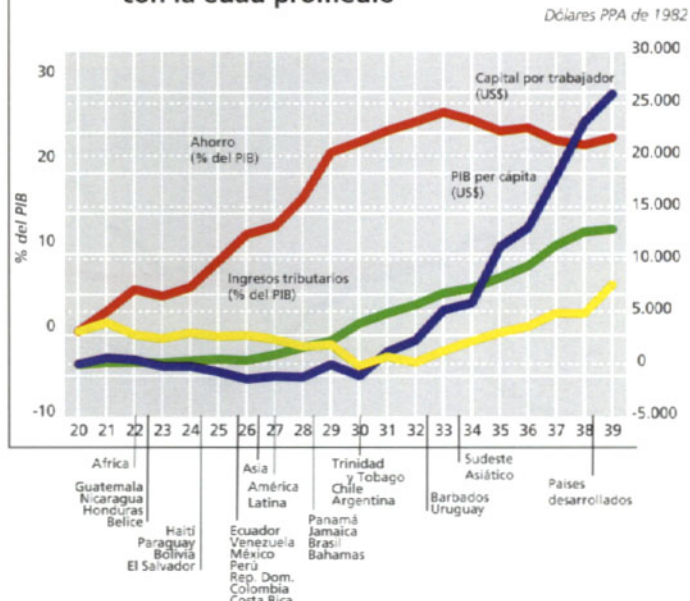


edad de trabajar. Por lo tanto, si se calcula el PIB por trabajador (que equivale a extraer del cálculo la población que no está en edad de trabajar) la diferencia se reduce considerablemente. Según el Gráfico 2.2b, Hong Kong ha crecido a un ritmo más rápido, pero sólo a partir de 1985 parece haber sobrepasado a México en términos del PIB por trabajador. De manera que la clasificación de estos dos países para el período 1960-1990 cambia después de ajustarse las diferencias en la población. Lo mismo se aplica a la diferencia entre Argentina y Hong Kong en los Gráficos 2.2c y 2.2d.

El ingreso per cápita varía en función de la composición por edades no sólo porque cambia la proporción de las personas en edad de trabajar, sino también porque la productividad de los trabajadores de distintas edades es diferente. A medida que los trabajadores adquieren experiencia, su productividad aumenta, hasta que se llega a un máximo y la productividad decrece cuando se acercan a la edad de jubilación. El Gráfico 2.3 muestra la relación que existe entre el PIB per cápita (y otras variables) y la edad promedio de la población al nivel del país<sup>1</sup>. Este Gráfico se basa en la información histórica correspondiente a un gran número de países durante los últimos 45 años, y representa el comportamiento típico de las variables a medida que la población de los países envejece, es decir, a medida que el tamaño de los grupos de más edad crece con respecto al de los más jóvenes. A partir de un determinado punto, cuando la edad promedio de la población es de alrededor de 26 años, el PIB per cápita comienza a aumentar, y sigue incrementándose en forma continua a medida que la población del país envejece (el Gráfico llega a aproximadamente 39 años, edad ligeramente superior

<sup>1</sup> Véase en el Apéndice 2.1 una descripción de la metodología. Los patrones promedio de edad se refieren a la tendencia promedio observada en alrededor de 150 países durante el período 1950-1995, de la cual se eliminaron todas las demás diferencias de países y los acontecimientos ocurridos en años específicos. Recuérdese lo señalado en el capítulo 1, que la edad promedio es un indicador sintético de la composición por edades, porque guarda una correlación negativa con la proporción de la población de 0 a 15 años, y una correlación fuertemente positiva con la proporción de la población en edad de trabajar y el grupo de más de 65 años. El eje horizontal de los gráficos indica el lugar que ocupaban América Latina y otras regiones en términos de la edad promedio de la población en 1995. El promedio correspondiente al Sudeste Asiático se refiere solamente a Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán, que son las cuatro economías de más rápido crecimiento en el período 1965-1995, y que son también aquellas que han experimentado recientemente la transición demográfica más rápida.

**Gráfico 2.3** Cómo cambian las variables macroeconómicas con la edad promedio

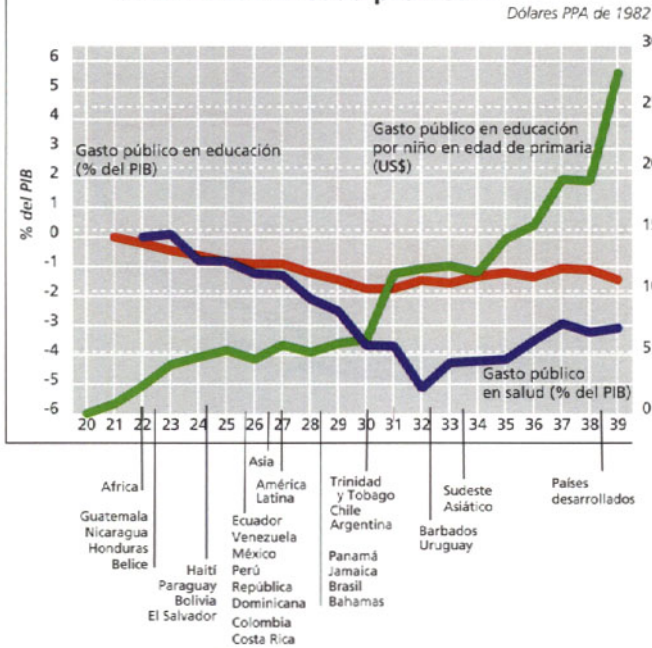


Nota: el eje vertical mide cambios respecto a un país con edad promedio de 20 años.  
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

al promedio de las poblaciones de los países desarrollados). En algunos países latinoamericanos la población ya tiene suficiente edad como para estar en el nivel en el que el PIB per cápita aumenta con la edad, pero aquéllos en los que la población es más joven todavía no se ha alcanzado ese punto, ya que aún está incorporándose a la fuerza laboral un gran número de trabajadores jóvenes, superando el aumento de la productividad del número relativamente pequeño de trabajadores maduros. En comparación, la edad promedio del grupo de países de rápido crecimiento del Sudeste Asiático es de alrededor de 33 años, superior a la de los países latinoamericanos con población de más edad (Barbados y Uruguay) y bien dentro del margen en el que el PIB per cápita se ve favorecido por la mayor productividad de los trabajadores maduros.

A un nivel agregado, el PIB per cápita aumenta con la edad promedio no sólo como resultado de cambios en la composición por edades, sino también debido a que se dispone de más capital por cada trabajador. Ello ocurre porque el ahorro agregado también muestra un patrón muy característico con respecto a la edad. La tasa de ahorro interno es una de las variables más estrechamente relacionadas con el ciclo de vida porque en general las personas ahorran poco o desahorran cuando son jóvenes, en momentos en que su capacidad de generación de ingresos es baja.

**Gráfico 2.4** Cómo cambia la demanda por servicios sociales con la edad promedio



Nota: el eje vertical mide cambios respecto a un país con edad promedio de 20 años.  
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

La misma persona tiene una mayor capacidad de ahorro en la edad más productiva. Pero en la edad de jubilarse existe una menor capacidad de generación de ingresos, y si se dispone de ellos, los ahorros pasados pueden compensar el desfase entre los ingresos y las necesidades. De la misma manera, los países con una gran proporción de niños o de personas ancianas tendrán razones para ahorrar menos que cuando una gran proporción de su población se halla en edad de trabajar. A medida que la edad promedio de la población de un país alcanza valores superiores a los 20-24 años, la tasa de ahorro se incrementa marcadamente, llegando a un nivel máximo a los 33 años y decreciendo en cierta medida. Los países con población joven, como los de las regiones de África y Asia meridional, muestran edades medias asociadas con tasas relativamente bajas de ahorro. La población de América Latina muestra un promedio de 27 años de edad, o sea un promedio de cinco años más que la de África, lo que implica una mayor proporción de la población en su edad más productiva de trabajo y mayores tasas de ahorro. Las economías del Sudeste Asiático, por su parte, tienen tasas de ahorro interno mucho mayores que el promedio de los países latinoamericanos. Una parte importante de esta diferencia es que los individuos promedio en estas economías de rápido

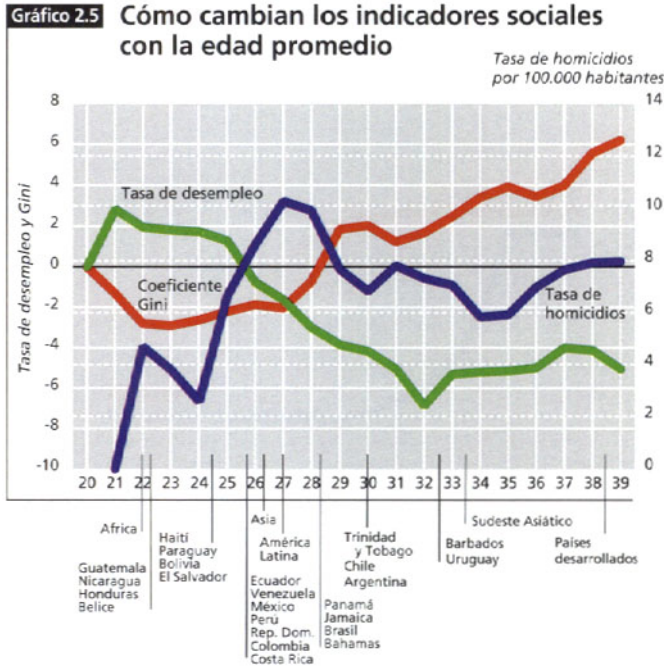
crecimiento del Sudeste Asiático se encuentran en una etapa más avanzada de su ciclo de vida, que se caracteriza por tasas de ahorro más altas.

### *El gasto social cambia a medida que la población de los países envejece*

Otro efecto obvio de los cambios en la estructura por edades es que cambia la provisión de diferentes tipos de servicios públicos. Los países con poblaciones jóvenes, en los que hay una elevada proporción de niños, enfrentan una mayor demanda de gastos educacionales, que podría reflejarse en una mayor proporción de estos gastos en el PIB. De igual forma, en países con población muy joven o muy vieja, se supone que la demanda de servicios de salud será mayor que en aquéllos en los que la mayor parte de la población tiene edad de trabajar.

El Gráfico 2.4 muestra que el patrón de edad promedio del gasto público en educación es básicamente constante. Aparentemente, el envejecimiento de los países no ha estado asociado con una significativa reducción del gasto público en educación como porcentaje del PIB. Pero este Gráfico también incluye el patrón histórico seguido por los gastos públicos en educación primaria por niño en edad primaria. A medida que aumenta la edad promedio del país, aumenta el gasto público en educación primaria por niño en edad primaria. Si la proporción del gasto en educación permanece constante cuando aumenta la edad promedio del país, el gasto por niño tiende a mantenerse relativamente bajo en países con poblaciones jóvenes, pero aumenta a medida que el tamaño relativo de este grupo disminuye con la transición demográfica. Si un mayor gasto público por niño en edad primaria incrementa la calidad de la enseñanza pública básica, el cambio demográfico tiene un importante impacto sobre la productividad y otros resultados para esos niños.

En promedio, el Sudeste Asiático ya se ha beneficiado durante algún tiempo del incremento del gasto por niño en edad escolar relacionado con la edad promedio, aunque con un considerable potencial de beneficios adicionales a medida que la edad promedio se acerca a la de los países desarrollados. En promedio, América Latina recién está entrando a la etapa del perfil de edad promedio en el que esta variable aumenta, siendo el promedio global asiático ligera-



Nota: el eje vertical mide cambios respecto a un país con edad promedio de 20 años.  
Fuente: Behrman, Durney y Székely (1999b).

mente inferior al de la región. Dentro de América Latina, sólo Uruguay y Barbados tienen edades promedio por encima del segmento marcadamente ascendente entre los 30 y los 34 años, pero estos países —como el promedio de los países del Sudeste Asiático— aún cuentan con considerables beneficios posibles a medida que las edades promedio aumentan acercándose a las de los países desarrollados. La mayor parte del resto de América Latina se encuentra en el segmento de la curva de los 24 y los 30 años, pero unos pocos países (Argentina, Chile, Trinidad y Tobago) están acercándose a las edades promedio con mayor efecto positivo sobre el gasto en educación.

La provisión de servicios públicos de salud también cambia con la importancia de los diferentes grupos de edades. Si los países tienen una edad promedio baja (y elevados coeficientes de dependencia juvenil), el gasto en salud como porcentaje del PIB tiende a ser elevado, reflejando la demanda de servicios públicos de salud que es típica de las etapas iniciales de la transición demográfica que se caracteriza por una elevada fecundidad y una alta mortalidad infantil. A medida que aumenta la edad promedio (y la participación de la población en edad de trabajar en la población), el gasto en salud disminuye. El Gráfico 2.4 muestra que los servicios de salud como porcen-

taje del PIB tienden a alcanzar un mínimo en la edad de 32 años, y luego comienzan a incrementarse con los promedios de edad más altos, como respuesta a la mayor demanda de las personas de más edad, que aumentan su participación en la población.

La edad promedio de África está relacionada con una mayor proporción de los gastos en salud, mientras que los típicos países de Asia y América Latina se encuentran en una etapa de la transición demográfica en la que el proceso de envejecimiento se relaciona con un menor gasto en salud como porcentaje del PIB.

### *Efectos de la estructura por edades sobre el desempleo, la criminalidad y la desigualdad*

La estructura por edades tiene un importante efecto sobre las tasas de desempleo, porque los diferentes grupos de edades tienen posibilidades muy distintas de quedar desempleados. El Gráfico 2.5 muestra que cuando la población en edad de trabajar de un país es relativamente joven, las tasas de desempleo son más elevadas, pero el desempleo disminuye a medida que la estructura por edades se desplaza hacia las edades mayores. Las tasas de desempleo son mayores entre los trabajadores jóvenes porque cuando los individuos se incorporan por primera vez al mercado laboral insumen más tiempo buscando el empleo que mejor se adapte a sus habilidades, resulta más barato despedirlos, y sus posibles empleadores saben menos acerca de ellos. En las edades superiores a los 33 años, las tasas de desempleo comienzan a incrementarse nuevamente, reflejando el hecho de que puede resultar cada vez más difícil encontrar empleo a edades más avanzadas.

El promedio de los países de África, Asia y América Latina se encuentran en el punto en que a medida que aumenta la edad promedio del país puede observarse una disminución ulterior de las tasas de desempleo. El Sudeste Asiático, en contraste, ya está cerca del punto mínimo del patrón de desempleo, y los países desarrollados se encuentran en el segmento ascendente. En la mayor parte de los países de América Latina, el aumento de la edad promedio del país en el mediano plazo tenderá a disminuir el desempleo.

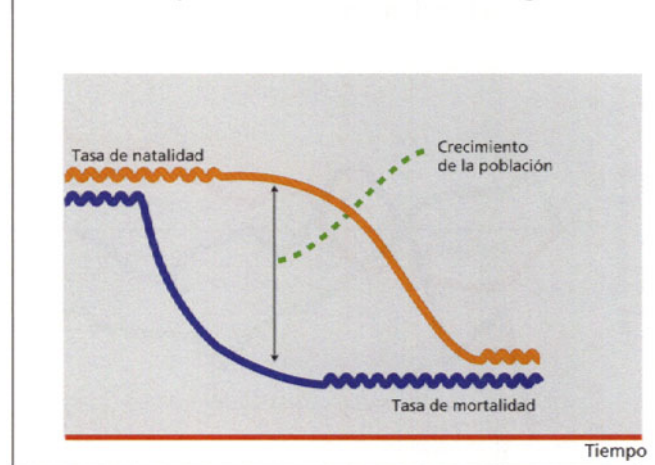
Algo similar se aplica al vínculo entre las tasas de criminalidad y la demografía. Las tasas de criminalidad tienden a ser mayores entre los jóvenes, de



manera que la tasa total de criminalidad se incrementa cuando aumenta la importancia relativa de los grupos de edad propensos al crimen, y luego disminuye a medida que la población se desplaza a edades mayores. El Gráfico 2.5 muestra que las tasas de homicidios tienden a alcanzar un máximo cuando la edad promedio es de alrededor de 27 años, que es aproximadamente la edad promedio de América Latina en su totalidad. Ello no implica que los homicidios deben incrementarse necesariamente cuando los países se encuentran en esta etapa de su transición demográfica, sino sólo que existen ciertas fuerzas demográficas que, si no se controlan, tenderán a producir este efecto indeseable, especialmente si se combinan con otros factores intervinientes, como los resultados macroeconómicos deficientes o importantes debilidades en las instituciones clave.

Por último, el Gráfico 2.5 muestra el patrón de edad promedio para el índice de desigualdad de Gini. Después de una edad promedio de 27 años, que es el promedio de América Latina, se observa un obvio incremento en la desigualdad. Este patrón sugiere que a medida que la población envejece se observa un efecto de la estructura por edades que presiona hacia una mayor desigualdad. En el caso de América Latina, que ya es la región más desigual del mundo, éste es un hecho inquietante. La principal razón de este patrón es que en general la desigualdad dentro de las cohortes se incrementa con la edad. Este incremento se produce en parte por las diferencias en los perfiles de ingreso a lo largo del ciclo de vida para los diferentes grupos de educación. El patrón de los ingresos durante el ciclo de vida es típicamente constante en el caso de los individuos no calificados, mientras que el perfil de los individuos que tienen más educación aumenta durante el ciclo de vida y se nivela a la edad jubilatoria. Si en un país latinoamericano típico se comparan dos individuos a los 25 años de edad, uno con educación universitaria y otro con educación primaria incompleta, la diferencia entre ellos es de cuatro a uno. A medida que transcurre el tiempo, el individuo con más educación recibirá sustanciales incrementos salariales, mientras que el no calificado no los recibirá. En el momento en que ambos alcanzan aproximadamente los 45 años, el más educado ganará típicamente alrededor de ocho veces más, porque habrá podido beneficiarse del rendimiento de la inversión en educación<sup>2</sup>. Además, dentro de las

Diagrama 2.1 El proceso de transición demográfica



cohortes de más edad, la desigualdad tiende a ser mayor debido al efecto persistente de los shocks favorables y desfavorables experimentados en las primeras etapas del ciclo de vida (como la buena o mala suerte en el empleo inicial, la mala suerte de padecer enfermedades crónicas o incapacidades).

En consecuencia, cuando aumenta la influencia demográfica de los grupos de edad mayores (y más desiguales), la desigualdad tiende a elevarse. Ello no implica que un país necesariamente se volverá más desigual a medida que la población envejece, sino simplemente que predominarán factores desigualizantes de la estructura por edades, a menos que existan otros efectos más fuertes en sentido opuesto.

### La transición demográfica en América Latina

La demografía reviste importancia por muchas razones, que van desde la productividad y el ahorro hasta el desempleo, la criminalidad y la desigualdad. Ello implica que por lo menos algunas de las diferencias en el desarrollo económico, humano y social entre América Latina y otras regiones del mundo se deben al hecho de que América Latina está atravesando una etapa diferente de la transición demográfica. Pero, por la misma razón, la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentra en el punto en el que la transición podría acelerar el proceso de desarrollo si se

<sup>2</sup> Duryea y Székely (1998) muestran estos efectos en varios países latinoamericanos.

aplican las políticas adecuadas. ¿Con qué rapidez entrarán a la etapa de aprovechar potencialmente estos beneficios? ¿Cuándo se hallarán en la mejor posición para sacar provecho de esa oportunidad?

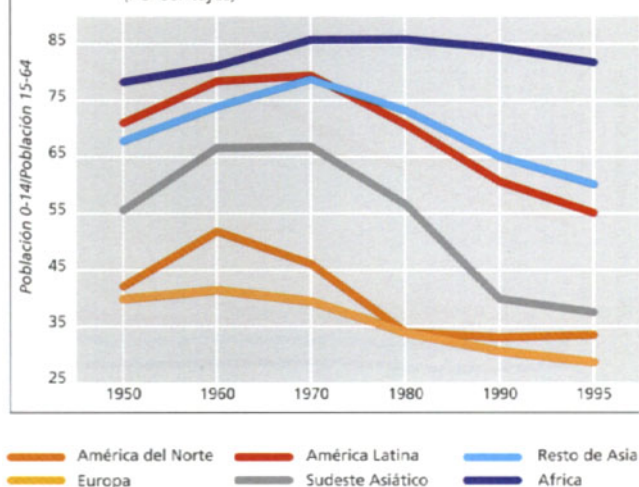
Para responder estas preguntas, en esta sección se exploran los cambios demográficos clave que han tenido lugar y que tendrán lugar en América Latina. También se planteará la pregunta más crítica de todas: ¿Se ha beneficiado hasta ahora América Latina de su transición demográfica? Y en tal caso, ¿cuánto?

### ¿Qué factores determinan el ritmo de la transición?

La típica transición demográfica comienza con una marcada caída de las tasas de mortalidad cuando el mejoramiento de la salud pública y de la medicina contribuyen a una mayor esperanza de vida. La mortalidad de infantes y de niños tiende a disminuir en forma particularmente rápida, lo que a su vez tiene efectos sobre la fecundidad, contraviniendo fundamentalmente el punto de vista malthusiano de que sólo la limitación de recursos reducirá la capacidad de las personas para tener hijos. Sin embargo, la relación no es simple y mecánica. Depende de un cambio en las percepciones, cuando las familias toman conciencia de que sus hijos tienen una mayor probabilidad de sobrevivir, y en consecuencia tienen menos nacimientos.

El desfase entre la menor mortalidad y las tasas de fecundidad total significa que los países experimentan primero un rápido crecimiento de su población, que luego decrece gradualmente cuando la transición demográfica madura (véase el Diagrama 2.1)<sup>3</sup>. En esta etapa inicial se incrementa el coeficiente de dependencia de los jóvenes con respecto a quienes están en edad productiva. En la etapa siguiente, la fecundidad disminuye más rápidamente que la mortalidad, el crecimiento demográfico se reduce y el coeficiente de dependencia juvenil comienza a decrecer. Cuanto mayor sea la disminución del coeficiente de dependencia juvenil, mayor será la "oportunidad demográfica" que presenta una elevada proporción de la población en edad de trabajar y un bajo coeficiente de dependencia. Pero a medida que la población continúa envejeciendo, el coeficiente de dependencia de los mayores aumenta con respecto a la población en edad de trabajar, contrarrestando con el tiempo la constante disminución del coeficiente de

**Gráfico 2.6** Evolución de las tasas de dependencia de los menores de 14 años (Porcentajes)



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

dependencia juvenil. En este punto se cierra la ventana de oportunidad demográfica.

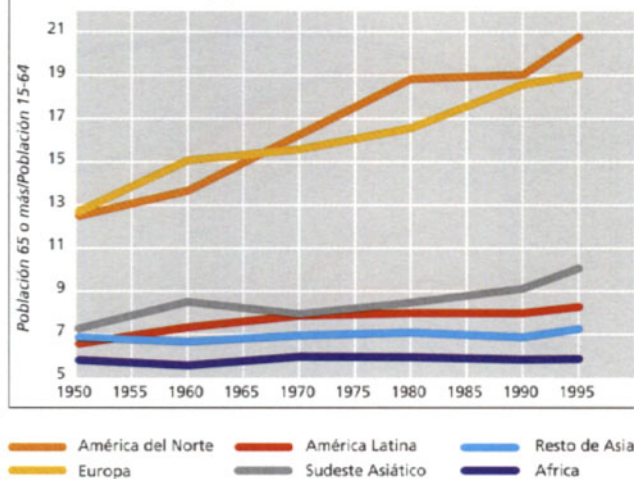
### Ritmo de la transición demográfica

La trayectoria en el tiempo de los coeficientes de dependencia de los jóvenes y los mayores en las distintas regiones durante el último medio siglo varía ampliamente. El Gráfico 2.6 presenta las tasas de dependencia juvenil para América Latina, América del Norte, Europa, el Sudeste Asiático y otras regiones del mundo. Durante todo este período, África muestra los mayores coeficientes de dependencia juvenil, que en 1995 eran alrededor de 3,4 veces superiores a los observados en Europa, la región que tiene el menor coeficiente. El coeficiente de dependencia juvenil de África ha cambiado relativamente poco en comparación con el de otras regiones en desarrollo. Aumentó ligeramente hasta alrededor de 1980, pero en la actualidad todavía es bastante elevado y sólo está decreciendo en forma lenta como consecuencia de las elevadas tasas de fecundidad que sólo recientemente han comenzado a disminuir.

Durante este medio siglo, en Asia y América Latina los coeficientes de dependencia juvenil han sido

<sup>3</sup> La tasa de fecundidad total se refiere al número de hijos que una mujer puede esperar tener en su vida, dadas las tasas de fecundidad actuales por edades. En consecuencia, es independiente de la distribución por edades de la población, a diferencia de la tasa bruta de natalidad, que depende en gran medida de la estructura por edades.

**Gráfico 2.7** Evolución de las tasas de dependencia de los mayores de 65 años (Porcentajes)

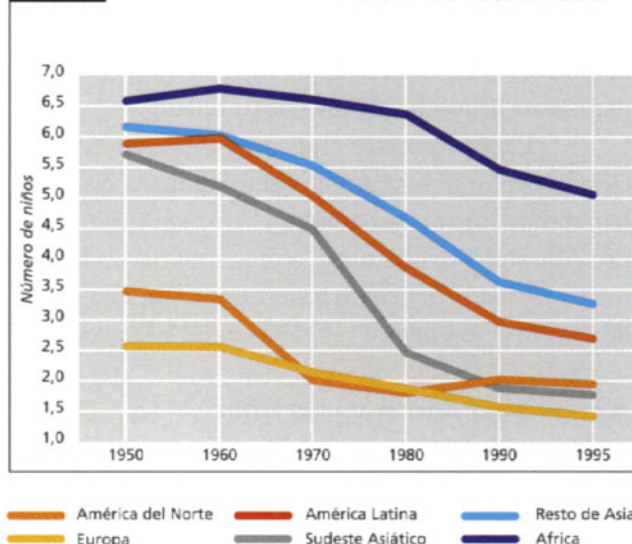


Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

menores que los de África, pero considerablemente superiores a los de América del Norte y Europa. Muestran una tendencia en forma de “U” invertida, que es característica de la transición demográfica, alcanzando un máximo alrededor de 1970. Los coeficientes del Sudeste Asiático han sido menores que los del resto de Asia y América Latina durante todo el período, aunque se incrementaron considerablemente entre 1950 y 1960. Alcanzaron un máximo a principios de los años sesenta, y después de ese máximo decrecieron más marcadamente que los del resto de Asia y América Latina, de manera que para 1995 eran mucho más cercanos a los observados en América del Norte y Europa que los del resto de Asia o América Latina. Los coeficientes de dependencia juvenil de América del Norte, y aún más los de Europa, han estado por debajo de los de los países en desarrollo durante el medio siglo pasado, y en general considerablemente por debajo con la sola excepción del Sudeste Asiático en los últimos tiempos. Ambos alcanzaron un máximo alrededor de 1960, como consecuencia de la explosión demográfica y tendieron a decrecer, pero con tasas de disminución menores que las reducciones experimentadas algo más tarde en Asia y América Latina.

Por lo tanto, desde que la disminución más marcada en los coeficientes de dependencia juvenil se registró en el Sudeste Asiático entre 1970 y 1990, esta región experimentó la mayor “oportunidad demográfica” entre todas las regiones del mundo. La otra dis-

**Gráfico 2.8** El descenso de las tasas de fecundidad

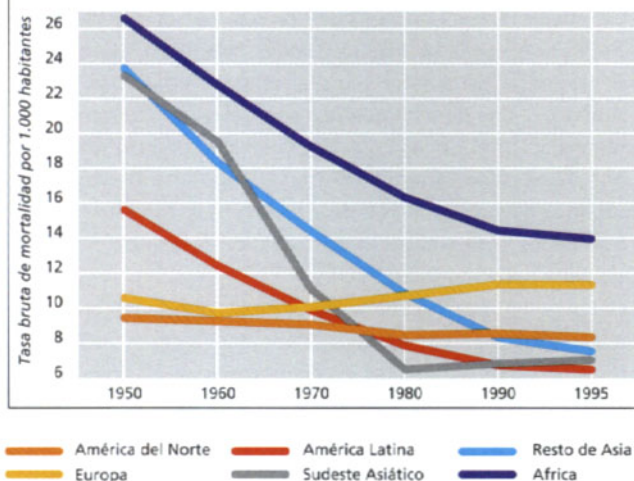


Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

minución importante se registró en América del Norte aproximadamente entre 1960 y 1980 como consecuencia de la generación de la “explosión demográfica” (o sea la generación nacida en el período comprendido entre 1945 y 1955, cuando las tasas de natalidad se incrementaron temporariamente). América Latina experimentó una sustancial disminución a partir de alrededor de 1970, que continúa, aunque no con tanta rapidez como en el Sudeste Asiático o América del Norte. En consecuencia, si bien América Latina muestra una “oportunidad demográfica” y la mayor disminución actual en las tasas de dependencia juvenil entre todas las regiones, esta oportunidad no es tan grande como la experimentada antes por el Sudeste Asiático, debido a que la disminución ha sido menos rápida.

El Gráfico 2.7 presenta los coeficientes de dependencia de personas mayores de 65 años por regiones. Europa y América del Norte muestran coeficientes muy superiores a los de las demás regiones. En estas dos regiones desarrolladas, los coeficientes además se han incrementado a tasas más rápidas que las de otras regiones durante la mayor parte del período de 45 años cubierto. Las diferencias entre las regiones en desarrollo son muy pequeñas en comparación con las diferencias que se observan entre las regiones desarrolladas y en desarrollo. En consecuencia, lo que principalmente diferencia la estructura por edades y los coeficientes de dependencia del Sudeste Asiático de los de otras regiones en



**Gráfico 2.9** Reducción de las tasas brutas de mortalidad

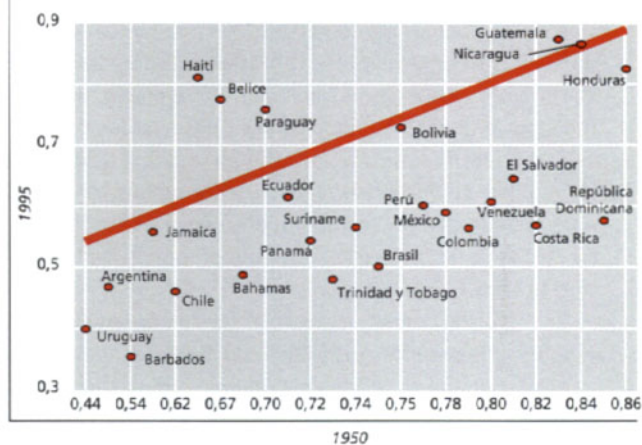
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

desarrollo es el tamaño relativo de la población en edad de trabajar.

Los cambios en la fecundidad y la mortalidad provocan cambios demográficos que se traducen en los coeficientes de dependencia de los jóvenes y los mayores. La fecundidad y la mortalidad determinan la tasa de crecimiento de la población y en consecuencia el tamaño relativo de cada generación y el peso demográfico de cada grupo de edad. Las diferencias en la velocidad a la cual se desplazan las tasas de fecundidad y mortalidad determina la velocidad de la transición demográfica que se observa posteriormente.

En África la transición ha sido más lenta. En efecto, ésta es la región en desarrollo que muestra la mayor fecundidad y en la que dicha fecundidad ha decrecido más lentamente (véase el Gráfico 2.8). Las tasas de fecundidad más altas que le siguen se observan en Asia (excluido el Sudeste Asiático) y América Latina, a pesar de la rápida disminución registrada desde los años cincuenta. Ello se debe a que la transición está muy avanzada en Europa, donde la fecundidad decreció antes, y a que los cambios registrados en el Sudeste Asiático fueron muy rápidos, en la práctica los más rápidos hasta la fecha. En consecuencia, la diferencia entre América Latina y el Sudeste Asiático era de 0,2 en 1950, pero se había incrementado por un factor de más de cuatro, alcanzando a casi 1,0 en 1995.

En la actualidad, las diferencias en la mortalidad entre regiones son mucho menores que en el pasa-

**Gráfico 2.10** Tasas de dependencia juvenil en América Latina

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

do, y en términos relativos también son menores que las de la fecundidad (véase el Gráfico 2.9). Si bien desde 1950 las tasas de fecundidad divergieron significativamente entre el Sudeste Asiático y América Latina, las tasas brutas de mortalidad pasaron a ser similares a partir de mediados de la década de 1970. En los últimos años las diferencias entre el Sudeste Asiático y América Latina por una parte, y Europa y América del Norte por la otra, son bastante pequeñas. El Sudeste Asiático y América Latina muestran menores tasas brutas de mortalidad que Europa y América del Norte porque las tasas de mortalidad aumentan sustancialmente a medida que se incrementan los coeficientes de dependencia de las personas de edad avanzada. En consecuencia, las diferencias que se observan actualmente en la estructura por edades, los coeficientes de dependencia y la edad promedio de la población se deben mucho más a las diferencias en la fecundidad que en la mortalidad.

### Una transición demográfica desigual

Dentro de América Latina se observa una amplia diversidad de experiencias en términos de la rapidez de la transición demográfica. Las diferencias en la estructura por edades dentro de América Latina, que se presentaron en el Gráfico 2.1, también son bastante evidentes cuando se observan los coeficientes de dependencia juvenil (véase el Gráfico 2.10). En los paí-

## Recuadro 2.2

## Cambios en la estructura familiar

Uno de los cambios más espectaculares que han acompañado a la transición demográfica en las últimas décadas ha sido el cambio en los arreglos familiares. Por ejemplo, en la actualidad las mujeres se casan a mayor edad, lo que constituye una de las fuerzas que influyen en la disminución de la fecundidad. En Venezuela, el 63% de las mujeres de 15 a 45 años estaban casadas en 1981, mientras que en 1995 lo estaba el 55% de las mujeres en el mismo grupo de edades (véase el Gráfico 1).

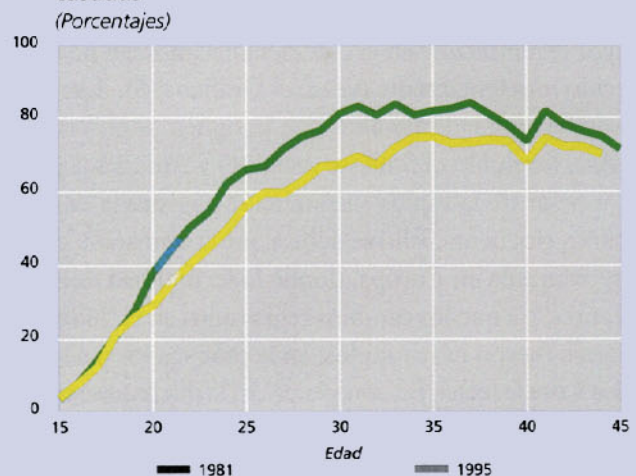
Otro cambio espectacular ha sido la reducción en el porcentaje de niños que residen con dos progenitores. Esta es una tendencia conocida en el mundo industrializado. En Estados Unidos, en 1990 alrededor del 73% de los hijos de menos de 18 años residían en familias dirigidas por padre y madre<sup>1</sup>. Veinte años antes, dicha proporción era de alrededor del 85%. En América Latina la tendencia también se ve impulsada por la ausencia de los padres en la familia. En Brasil, entre 1977 y 1996 el porcentaje de hijos menores de 18 años que vivían con el padre y la madre se redujo del 82% al 76%<sup>2</sup>. En el caso de los hijos más pequeños la tendencia es aún más dramática. Mientras que en Brasil el 90% de los niños de menos de seis años vivían con el padre y la madre en 1977, para 1996 dicho porcentaje había disminuido al 80%. En Chile y Venezuela, un porcentaje aún menor de niños de menos de seis años reside actualmente con el padre y la madre (77% y 71%, respectivamente).

Los hogares con un solo padre son el resultado de diversos comportamientos sociales: divorcio, separación, viudez y nacimientos sin matrimonio o unión consensual. En América Latina, una creciente proporción de mujeres está criando hijos fuera de la institución formal del matrimonio<sup>3</sup>. Mientras que Europa, Canadá y Estados Unidos han experimentado cambios concomitantes en la estructura básica de las unidades familiares en las últimas décadas, la clasificación de los distintos arreglos por tipos de unidades familiares se ha mantenido bastante estable en América Latina<sup>4</sup>. En cierta medida ello resulta sorprendente, dado el envejecimiento de la población y los cambios en los patrones conyugales formales e informales, pero refleja el persistente papel de la unidad familiar como proveedora de protección social en América Latina. En Estados Unidos, Canadá y Europa la tendencia es a las unidades familiares con un solo padre así como a las unidades familiares unipersonales. Por ejemplo, en el Reino Unido la proporción de las unidades con un solo padre entre las unidades familiares con hijos se incrementó del 7,6% al 12,7% entre 1971 y 1987, y en Estados Unidos creció en forma más marcada, del 11% en 1970 al 23% en 1988<sup>5</sup>. Incluso en Japón, donde sigue manteniéndose la familia tradicional de padre y madre, las unidades familiares ampliadas (con parientes que no pertenecen al núcleo familiar inmediato) está decreciendo rápidamente<sup>6</sup>. La propor-

ción de unidades familiares de una sola persona es de más del 25% en Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos. En los países de América Latina para los que se dispone de datos nacionales, menos del 10% de las unidades familiares está constituido por una persona. Incluso en el Gran Buenos Aires y en la zona urbana de Uruguay, países de altos ingresos que están bien avanzados en la transición demográfica, menos del 5% de las personas viven solas<sup>7</sup>.

En América Latina, la única tendencia discernible en la estructura básica de las unidades familiares es un ligero incremento en la participación de personas que viven en unidades familiares ampliadas, como puede observarse en Chile, Honduras, México, Uruguay y Venezuela. En la actualidad, más de la mitad de la población total reside en familias ampliadas en los 16 países para los cuales se dispone de datos nacionales representativos. De los hijos de 18 años y menos, más del 50% vive en familias ampliadas en Colombia, Nicaragua, Perú, El Salvador y Venezuela, y en Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay, más del 40% de los niños vive en familias ampliadas. En otras palabras, mientras que la proporción de hijos sin padres presentes también está creciendo en América Latina, estos hijos y sus madres tienden a verse absorbidos en las unidades familiares de otros miembros de la familia. Si bien la familia ampliada puede amortiguar parte de la pérdida del ingreso del padre y la escolaridad, los estudios han demostrado que los hijos de familias sin padre muestran un desempeño más deficiente en la escuela, incluso después de neutralizar el efecto de otras características socioeconómicas de la familia<sup>8</sup>. La provisión de recursos a los hijos de las unidades familiares enca-

**Gráfico 1. Mujeres venezolanas entre 15 y 45 años casadas**



Fuente: encuestas de hogares



Cuadro 1. Población mayor de 60 años

|                             |      | Porcentaje de población Femenina | Porcentaje sin fuentes de ingreso propio |         |
|-----------------------------|------|----------------------------------|--|---------|
|                             |      |                                  | Hombres                                  | Mujeres |
| Argentina <sup>1</sup>      | 1996 | 59,47                            | 11,99                                    | 30,67   |
| Bolivia                     | 1996 | 52,24                            | 18,77                                    | 55,96   |
| Brasil                      | 1995 | 55,13                            | 4,21                                     | 20,93   |
| Costa Rica                  | 1995 | 56,09                            | 3,88                                     | 28,97   |
| Chile                       | 1996 | 56,93                            | 3,42                                     | 24,83   |
| Colombia                    | 1997 | 52,71                            | 24,61                                    | 59,02   |
| México                      | 1994 | 52,28                            | 19,29                                    | 62,04   |
| Panamá                      | 1997 | 51,17                            | 16,21                                    | 39,49   |
| Paraguay                    | 1995 | 53,66                            | 13,86                                    | 40,97   |
| Perú                        | 1996 | 50,79                            | 10,59                                    | 42,06   |
| El Salvador                 | 1995 | 56,03                            | 22,27                                    | 47,91   |
| Uruguay <sup>2</sup>        | 1995 | 59,71                            | 1,90                                     | 11,44   |
| Venezuela                   | 1995 | 54,04                            | 23,51                                    | 58,10   |
| Estados Unidos              | 1996 | 56,86                            | 1,99                                     | 3,50    |
| América Latina <sup>3</sup> |      | 53,90                            | 14,60                                    | 43,66   |

<sup>1</sup> Gran Buenos Aires solamente.

<sup>2</sup> Areas urbanas solamente.

<sup>3</sup> Promedio de encuestas nacionales representativas.

Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

bezadas por mujeres, como ha sido común en los países en desarrollo, constituye un mecanismo inadecuado de focalización para América Latina, puesto que muchos hijos sin padre no calificarían para los beneficios. Alrededor del 25% de los hijos que viven con la madre pero sin el padre viven en unidades familiares encabezadas por un hombre en Brasil, Chile y Venezuela.

La familia ampliada también ha constituido un mecanismo vital de supervivencia para otro grupo de población en riesgo en América Latina: las personas de edad avanzada. En Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos más del 30% de la población de más de 65 años viven solos<sup>9</sup>. En América Latina, la proporción de personas mayores que viven solas va desde el 10% en Colombia, Honduras, México, Paraguay, El Salvador y Venezuela hasta cerca del 20% en las zonas urbanas de Argentina y Uruguay. En el mundo desarrollado, las tasas de pobreza de las mujeres de edad avanzada es mayor que la de sus contrapartes masculinos. Como en el resto del mundo, en promedio las mujeres latinoamericanas ganan menos que los hombres, pero viven más. El Cuadro 1 muestra la proporción de hombres y mujeres de más de 60 años que no declaran fuente alguna de ingresos al nivel individual. Si bien en América Latina las mujeres de edad avanzada muestran una probabilidad mucho menor de tener una fuente de ingreso que los hombres de edad avanzada, ninguno

de los sexos está sobrerrepresentado en los deciles de menores ingresos en relación con su proporción en la población. Sin embargo, si la familia ampliada disminuyera en el futuro el papel protector que tradicionalmente ha desempeñado para los parientes, la pobreza entre las personas de edad avanzada podría convertirse en una seria preocupación, particularmente en el caso de las mujeres de edad avanzada.

<sup>1</sup> La proporción de niños que vivían sin uno de sus padres biológicos era aproximadamente del 40%. Véase Lerman (1996).

<sup>2</sup> El término "padre" incluye padrastros, padres biológicos, padres adoptivos y compañeros consensuales de las madres de los hijos.

<sup>3</sup> Véase UNFPA (1998).

<sup>4</sup> Las unidades familiares pueden clasificarse en cinco categorías: 1) unipersonal, 2) nuclear (unión conyugal formal o informal y/o padre e hijo), 3) familia ampliada (nuclear más otro pariente), 4) compuesta (que incluye parientes y no parientes), y 5) coresidencial (ninguno de los integrantes está relacionado con el jefe de la unidad familiar).

<sup>5</sup> En Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos, entre el 85% y el 90% de los jefes de unidades familiares de un solo padre son mujeres.

<sup>6</sup> Véase Sorrentino (1990).

<sup>7</sup> Aproximadamente el 14% de todas las unidades familiares son unidades unipersonales.

<sup>8</sup> Véanse Garasky (1995) y Garfinkel y McLanahan (1986).

<sup>9</sup> Véase Sorrentino (1990).



ses con las poblaciones más jóvenes como Honduras, Nicaragua y Guatemala, en 1995 los coeficientes de dependencia juvenil eran el doble que en los países con las poblaciones de más edad, como Barbados, Argentina y Uruguay. Para 1950, alrededor de la mitad de los países mostraba coeficientes de dependencia juvenil de 0,7 a 0,8, lo que sugiere que ya se había producido alguna disminución en esos coeficientes. Pero para 1995 la clasificación entre este grupo de países había cambiado significativamente como consecuencia de las diferencias en el ritmo al que había disminuido la fecundidad.

Las mayores disminuciones de la fecundidad en América Latina se observan en los países que tenían la mayor fecundidad en 1950. Podría esperarse que los países con mayor fecundidad inicial registraran mayores disminuciones, porque la fecundidad tiene un límite menor y por lo tanto las tasas de fecundidad entre países tienden a convergir. La correlación entre el cambio y el nivel de las tasas de fecundidad total en 1950 es de -0,83, lo que sugiere que los países latinoamericanos están de hecho convergiendo a menores niveles de fecundidad. Países como la República Dominicana, que mostraban las tasas de fecundidad más altas en 1950, experimentaron la mayor disminución; Uruguay, que es el país que muestra la menor tasa en 1950, experimentó el menor cambio. No obstante, hay algunos casos como Haití, Guatemala, Paraguay y Bolivia, que tenían algunas de las tasas más elevadas en 1950, en los cuales las reducciones han sido más lentas que lo previsto sobre la base de esta correlación.

Con la excepción de casos específicos como Haití, Uruguay y Argentina, que muestran elevadas tasas de mortalidad, las diferencias actuales en esta variables son relativamente pequeñas dentro de América Latina. (Las tasas de mortalidad son elevadas en Haití porque este país tiene la tasa más alta de mortalidad infantil, y también lo son en Argentina y Uruguay porque en estos países una gran proporción de la población es de mayor edad). En 1950 se observaban diferencias mucho mayores dentro de la región, pero las tasas de mortalidad disminuyeron más en los países que mostraban una elevada tasa de mortalidad en 1950, y la convergencia ha sido más rápida en términos de las tasas de mortalidad que en las de fecundidad. Un caso extremo es la comparación entre Guatemala y Barbados. Las tasas de mortalidad de

Guatemala eran casi el doble de las de Barbados en 1950, pero para 1995 eran muy similares. Por otra parte, en Guatemala la fecundidad era 1,5 veces superior a la de Barbados en 1950, pero casi tres veces mayor en 1995. Este es un ejemplo del hecho de que las diferencias en la estructura por edades observada actualmente dentro de América Latina se deben principalmente a los diferenciales en las tasas de fecundidad y no en las de mortalidad.

Dado que el cambio demográfico implica diferentes números de hijos por unidad familiar, normalmente está acompañado de otros cambios de largo alcance en la sociedad, como los cambios en los arreglos familiares. Los países del Sudeste Asiático que experimentaron la transición demográfica más rápida también han experimentado intensos cambios en el nivel familiar —como la demora en contraer matrimonio— que refuerzan los cambios en la fecundidad (véase el Recuadro 2.2).

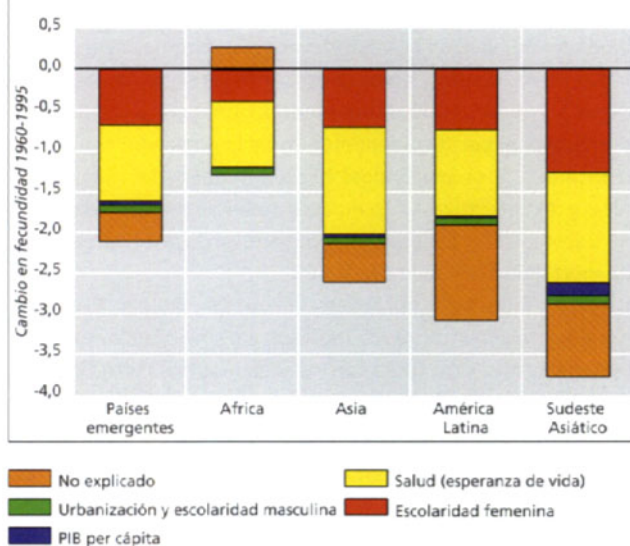
### *¿Qué factores desataron la transición demográfica?*

Hemos visto que el ritmo de la transición demográfica está determinado por la brecha entre las tasas de fecundidad y de mortalidad, y hemos visto también que en la actualidad en América Latina, e incluso en todo el mundo, las diferencias en el estado de la transición demográfica se deben mucho más a diferencias en las tasas de fecundidad que a la existencia de tasas de mortalidad desiguales. Podemos entonces preguntarnos ¿qué factores explican estas diferencias en la fecundidad? La disminución de la tasa de mortalidad (que puede atribuirse en gran medida a la evolución económica y técnica) constituye parte de la explicación. Pero intervienen otras fuerzas sociales y culturales.

El Gráfico 2.11 desglosa el cambio en las tasas de fecundidad total de las principales regiones del mundo entre 1960 y 1995<sup>4</sup>. En todas las regiones en desarrollo tomadas en su conjunto, la fecundidad disminuyó en 2,1 niños entre 1960 y 1995. La mayor parte de la disminución parece relacionarse con cambios en las condiciones de salud y educación: el mejoramiento de la salud explica alrededor del 45% de la disminución, y la escolaridad femenina el 35% (ya se

<sup>4</sup> Estos resultados están tomados del documento de antecedentes de Behrman, Duryea y Székely (1999a). Véase en el Apéndice 2.2 los detalles técnicos de este desglose.

**Gráfico 2.11** Qué explica la caída de la fecundidad entre 1960 y 1995

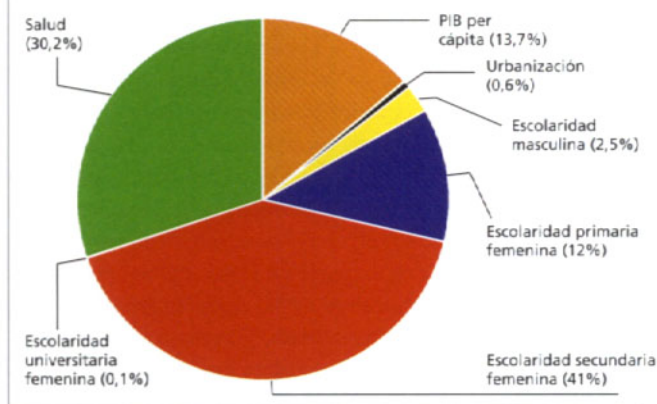


Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

trate de la escolaridad primaria —22%— o la escolaridad terciaria femenina, 14%). Este patrón general se aplica a las regiones individuales en desarrollo, a pesar de algunas diferencias en la importancia relativa de los factores. En África, el mejoramiento de la salud desempeñó un papel mayor que en otras regiones, y el tipo de educación que revistió más importancia fue la educación primaria femenina. En el Sudeste Asiático, el efecto de la educación secundaria femenina fue mayor, tanto en términos absolutos como relativos, que en cualquier otra región en desarrollo, justificando en gran parte la espectacular disminución registrada en las tasas de fecundidad de esa región desde 1950 (Véase el Gráfico 2.12)<sup>5</sup>.

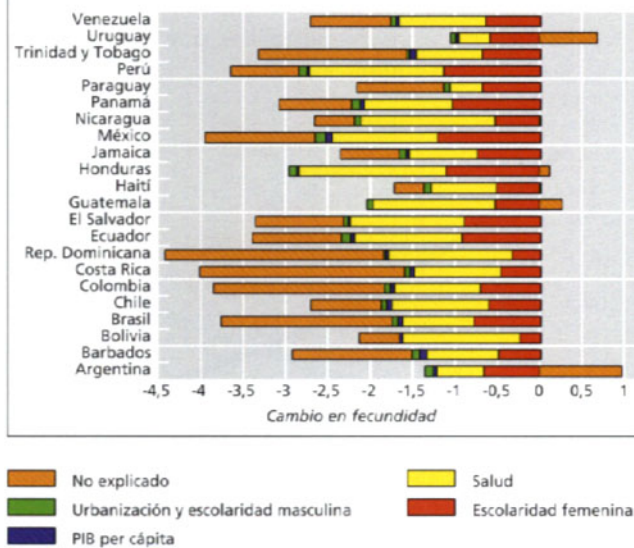
Dentro de América Latina, la importancia relativa de la educación femenina y las mejoras de salud difirieron ampliamente de un país a otro como explicación de la disminución de las tasas de fecundidad entre 1960 y 1995 (véase el Gráfico 2.13). En promedio, el mejoramiento de la salud fue el factor más importante (que explica, desde un punto de vista estadístico, el 38% de la disminución), seguido por la educación secundaria y terciaria femenina (13% y 12%, respectivamente). Las mayores reducciones en la fecundidad experimentadas dentro de la región desde principios de los años sesenta se observaron en la República Dominicana y Costa Rica, donde la fecundidad se redujo en más de 4 niños por mujer. No obstante, hay algunos casos que se desvían del patrón

**Gráfico 2.12** ¿Por qué la fecundidad cayó más rápido en el Sudeste Asiático que en América Latina?



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

**Gráfico 2.13** Causas de la caída de la fecundidad entre 1960 y 1965 en América Latina



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

general. En Argentina, Barbados, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Panamá, la República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay se produjo una reducción en la proporción de mujeres con educación primaria, y como la educación primaria está relacionada con una menor fecundidad, esta variable guarda una relación positiva con la fecundidad. Sin embargo, esta reducción corresponde a un desplazamiento hacia la

<sup>5</sup> Estas tres asociaciones totalizan más del 100%, pero se ven contrarrestadas principalmente por diferencias no observadas en los cambios, que son -41% del total.



## Recuadro 2.3

## Dos transiciones a un nuevo equilibrio

La transición epidemiológica se produce en forma paralela y está determinada en parte por la transición demográfica. Consiste en un cambio de las enfermedades predominantemente infecciosas como fuentes de morbilidad y muerte, a enfermedades degenerativas y no transmisibles. Parte de este cambio se debe a modificaciones en el comportamiento ambiental y de la sociedad, que reducen las infecciones y promueven la inmunidad. El cambio se ve reforzado por la resultante supervivencia de los niños a la edad adulta y de los adultos a edades más avanzadas, en las cuales son más comunes las enfermedades no transmisibles. En consecuencia, a medida que la población envejece y mejora su salud, aumenta constantemente la proporción de muertes producidas por enfermedades no transmisibles (véase el Gráfico 1).

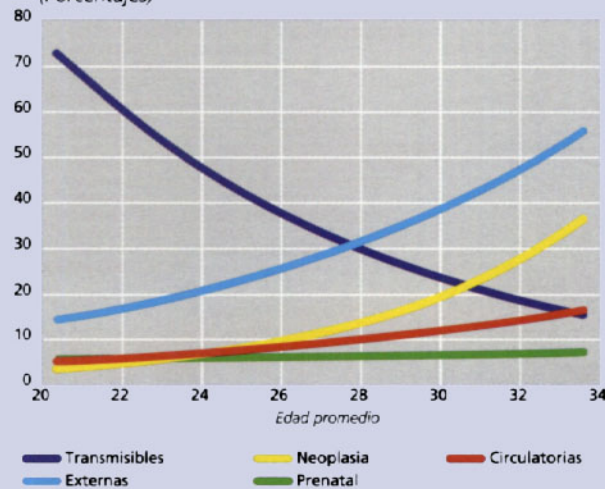
Los datos sobre mortalidad pueden clasificarse en cinco categorías de acuerdo con su causa: la mortalidad atribuible a enfermedades transmisibles, condiciones originadas en el período prenatal, neoplasmas malignos, enfer-

medades del sistema circulatorio y causas externas de muerte (como accidentes y homicidios). Ante la mayor esperanza de vida y la reducción de las enfermedades transmisibles y prenatales, el perfil epidemiológico de la población latinoamericana está desplazándose hacia enfermedades más crónicas y degenerativas<sup>1</sup>. En muchos países, las enfermedades no transmisibles y las lesiones ya constituyen la principal causa de mortalidad (véase el Gráfico 2).

Todos estos son acontecimientos favorables. El continuado crecimiento de los ingresos y el mejoramiento en materia de nutrición, junto con los adelantos en la tecnología médica, impulsarán la transición epidemiológica, y dicha transición constituye un cambio hacia el mejoramiento de la calidad general y la duración de la vida.

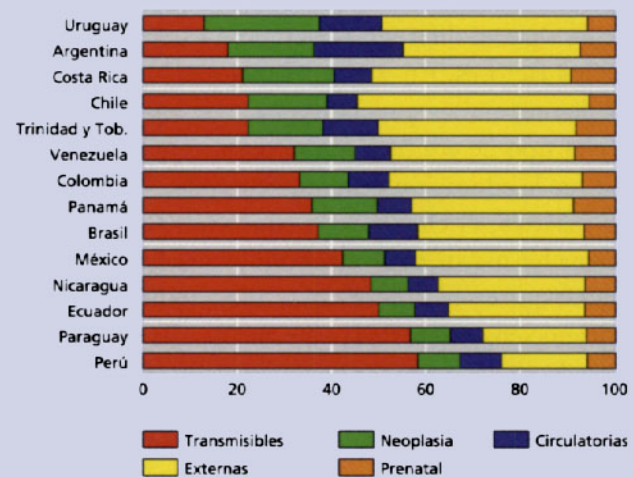
<sup>1</sup> Véase Larrieu y Levine (1999).

**Gráfico 1. Causas de mortalidad por edades en América Latina**  
(Porcentajes)



Fuentes: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998) y Larrieu y Levine (1999).

**Gráfico 2. Transición epidemiológica en América Latina: mortalidad por causas**  
(Porcentajes)



Fuente: Larrieu y Levine (1999).

educación secundaria, que compensa completamente el efecto. Otros dos casos que se desvían del patrón general son Bolivia y Brasil, donde la proporción de mujeres con educación secundaria se relaciona con un aumento de la fecundidad en vez de una disminución.

Las cifras revelan que parte de la disminución de la fecundidad permanece sin explicación. La disponibilidad de anticonceptivos es uno de los factores que pueden explicar parte de este cambio. En Ir-

landa, por ejemplo, después de que se legalizaron los anticonceptivos modernos —primero entre las parejas casadas y luego en general— se observó una marcada disminución de la fecundidad a mediados de los años setenta. Además, los estudios recientes indican que virtualmente toda la parte no explicada de la reducción de la fecundidad en América Latina puede atribuirse al mayor uso de anticonceptivos<sup>6</sup>. La fe-

<sup>6</sup> Véase Bongaarts y Bulatao (1999).



cundidad total deseada en la región probablemente sea aun menor que los niveles reales de fecundidad, pero la prevalencia en el uso de anticonceptivos continuará cerrando esta brecha.

### *Las mejoras en la salud fueron cruciales para la transición demográfica*

Las mejoras en las condiciones de salud que provocaron la disminución de la fecundidad adquirieron impulso alrededor del fin de la segunda guerra mundial. El desarrollo de los antibióticos, los agentes antimicrobianos y los insecticidas contribuyeron a que se produjeran importantes mejoras de salud en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, la penicilina, las sulfamidas, la estreptomina, la bacitracina, la cloroquina, la tetraciclina y el DDT fueron descubiertas e introducidas entre 1920 y 1950. El crucial mejoramiento en materia de salud pública probablemente tuvo un efecto aún mayor gracias a la disponibilidad de agua potable, el mejor saneamiento y la difusión de las inmunizaciones, factores que ayudaron a extender la vida de las personas. Estas mejoras contribuyeron a la transición epidemiológica que precedió a la gran disminución de la fecundidad (véase el Recuadro 2.3).

En América Latina, la salud ha experimentado una constante mejoría a lo largo de este siglo, en forma lenta durante las primeras décadas y luego acelerándose a fines de la segunda guerra mundial. Por ejemplo, la esperanza de vida se incrementó de apenas algo más de 50 años en 1950 a más de 70 en 1990. Se prevé que esta tendencia se mantendrá, y la esperanza de vida en la región se aproxima constantemente al promedio que se observa en el mundo desarrollado. El mejoramiento ha sido similar al promedio del mundo en desarrollo, aunque el Sudeste Asiático experimentó una mayor mejoría entre los años cincuenta y sesenta, superando a América Latina alrededor de 1965. Sin embargo, se anticipa que la esperanza de vida en ambas regiones será virtualmente idéntica para el año 2015, de aproximadamente 78 años.

La mortalidad infantil ha disminuido espectacularmente en América Latina desde 1950, pasando de 124 a apenas 35 muertes por mil nacimientos. El ritmo de esta disminución ha sido constante, reduciéndose a la mitad en los 25 años anteriores a

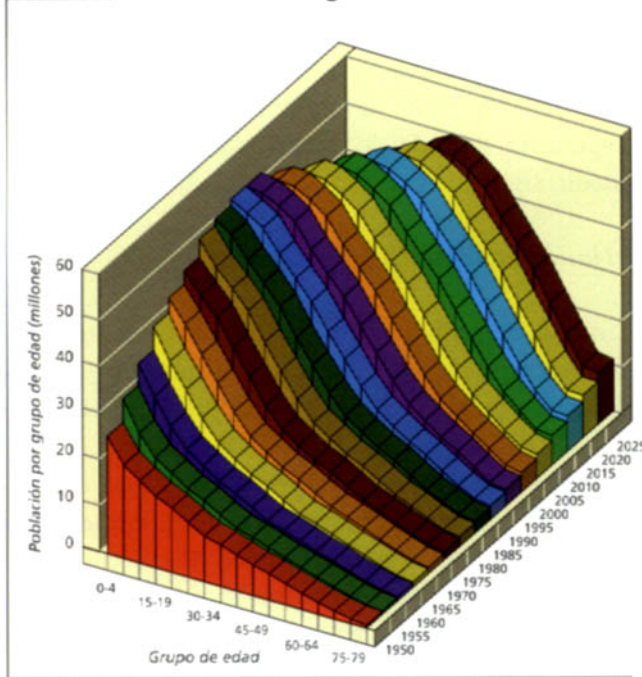
1975, y reduciéndose nuevamente a la mitad desde entonces. Tomadas en su conjunto, las reducciones en la mortalidad de infantes y de niños representan más de la mitad de la mejoría experimentada en la esperanza de vida de América Latina durante el medio siglo pasado.

### *¿Hacia dónde va América Latina?*

Como se describió antes, la brecha entre las tasas de fecundidad y mortalidad conduce directamente a una explosión en el crecimiento demográfico. Dicha explosión demográfica pudo observarse en toda América Latina hasta principios de los años sesenta, cuando disminuyó el ritmo de crecimiento al comenzar a sentirse los efectos de la reducción de la fecundidad. Sin embargo, los niveles de la población latinoamericana continuarán creciendo por lo menos por espacio de 30 años —a pesar de haberse completado la transición en materia de fecundidad— debido al efecto del impulso demográfico. Se proyecta que la fecundidad disminuirá y alcanzará el nivel de reemplazo (de alrededor de dos nacimientos por mujer) entre los años 2005 y 2010. Sin embargo, es improbable que el número total de nacimientos disminuya hasta alrededor del año 2020, porque habrá una elevada proporción de mujeres en edad reproductiva en la población. De manera que mientras las tasas de mortalidad se incrementarán a partir de aproximadamente el año 2010, al aumentar la proporción de personas de edad avanzada, no se espera que la población total latinoamericana se estabilice hasta alrededor del año 2040 —en un nivel cercano a 660 millones de habitantes— en comparación con algo menos de 500 millones en 1995. Sólo entonces se habrá completado verdaderamente la transición demográfica de América Latina.

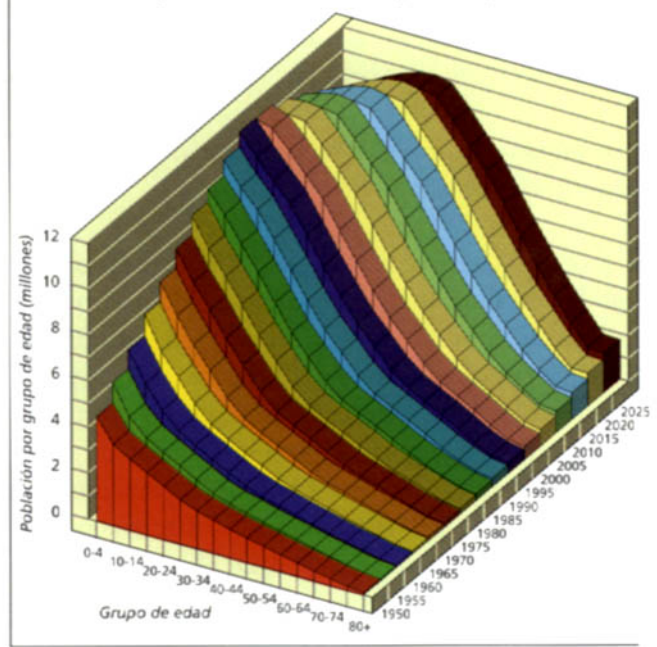
De acuerdo con los estándares históricos, la transición de América Latina se habrá producido en forma relativamente rápida. Los países actualmente desarrollados han experimentado transiciones mucho más lentas. En Europa Occidental, por ejemplo, el proceso de inició a mediados del siglo XVIII y duró cerca de 150 años. En Suecia, la transición tomó aún más tiempo, ocupando buena parte de 300 años. Las transiciones modernas han sido mucho más rápidas, ya que los países tuvieron el beneficio del conocimiento, la experiencia y la tecnología desarrollada por otros.

Gráfico 2.14 Transición demográfica en América Latina



Fuente: Bloom et al. (1999) basado en Naciones Unidas (1998).

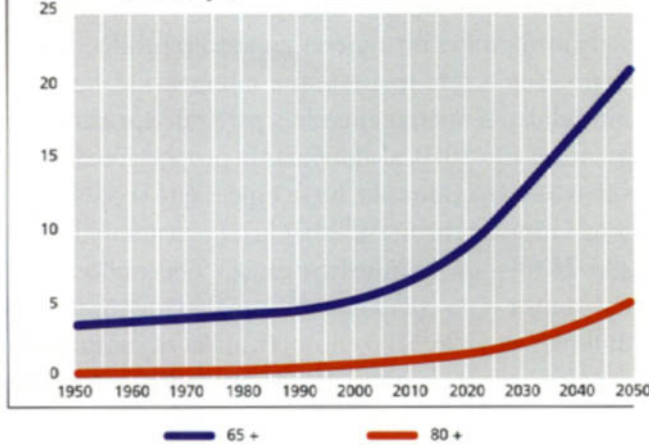
Gráfico 2.16 Transición demográfica en países con esperanza de vida baja (Grupo I)



Nota: el Grupo I incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

Fuente: Bloom et al. (1999) basado en Naciones Unidas (1998).

Gráfico 2.15 Proporción de la población de 65 años o más en América Latina (Porcentajes)



Nota: Para años posteriores a 1995 se utilizó la variable menor de las proyecciones de población.  
Fuente: Naciones Unidas (1998).

Por ejemplo, en el Sudeste Asiático la transición demográfica se produjo en el espacio de 50 a 75 años, y constituye la transición demográfica más rápida que se ha producido hasta ahora.

En América Latina en su conjunto, el número absoluto de infantes se incrementó notablemente hasta 1995, como consecuencia principalmente de la caída de las tasas de mortalidad de infantes y de niños. El

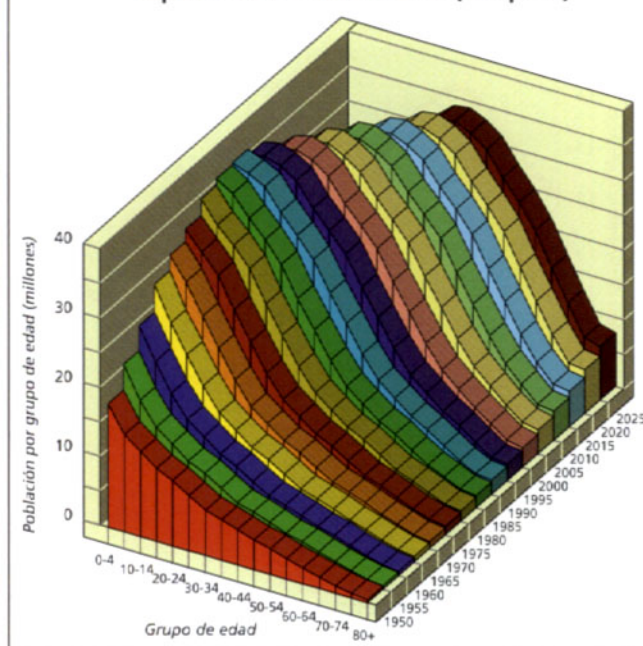
número absoluto de nacimientos comenzó a disminuir debido a la disminución de la fecundidad, y se proyecta que a partir del año 2000 el número absoluto de infantes también disminuirá (véase el Gráfico 2.14).

Los cambios en la estructura por edades ya son significativos, y lo serán más entre los años 2025 y 2050. En este período el número de jóvenes (de menos de 15 años) se reducirá en forma espectacular, alcanzando a apenas el 20% de la población en el año 2050 (en comparación con el doble de ese nivel en 1950). De manera que para el año 2050 habrá sólo 100 millones de jóvenes latinoamericanos (en comparación con un total proyectado de 660 millones de habitantes), muy por debajo del máximo de 150 millones (entre 500 millones de habitantes) registrado en 1995. Igualmente espectacular será la triplicación de la proporción de personas de edad avanzada (es decir, de 65 años o más) que pasará a ser más del 20% para el año 2050 (véase el Gráfico 2.15).

En la actualidad, el 60% de los latinoamericanos se halla en la edad de trabajar, el 35% está por debajo y el 5% por encima de las edades tradicionales de trabajar (entre los 15 y los 65 años). Sin embargo, la transición demográfica hará que esta carga de dependencia disminuya en forma bastante espectacular



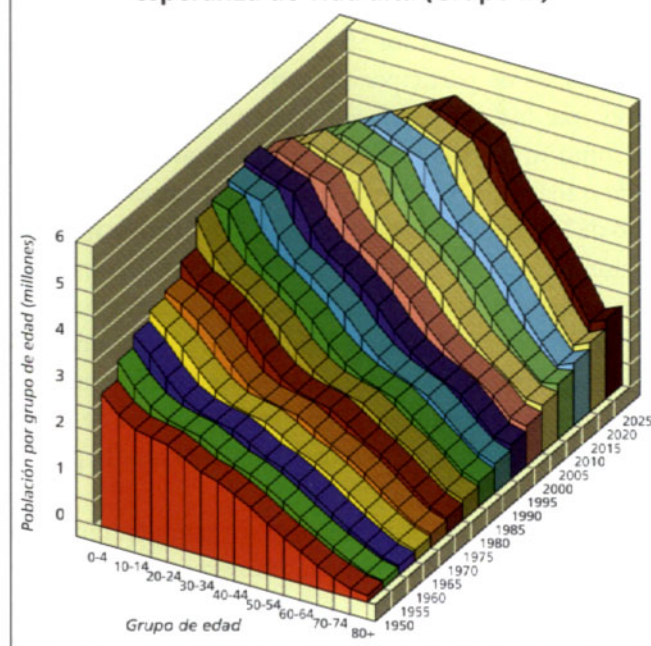
**Gráfico 2.17** Transición demográfica en países con esperanza de vida media (Grupo II)



Nota: el Grupo II incluye a Brasil, Belice, Chile, Colombia, Guyana, México, Panamá, Suriname, Venezuela.

Fuente: Bloom et al. basado en Naciones Unidas (1998).

**Gráfico 2.18** Transición demográfica en países con esperanza de vida alta (Grupo III)



Nota: el Grupo III incluye a Argentina, Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: Bloom et al. basado en Naciones Unidas (1998).

en los próximos años. En el año 2020 los jóvenes representarán sólo el 21% de la población latinoamericana, y mientras la proporción de personas de edad avanzada se habrá incrementado al 9%, el 70% de la población estará en edad de trabajar.

Este patrón básico es estable en toda la región, aunque varía en sus detalles, tamaño y madurez. Las tasas de fecundidad todavía son particularmente elevadas en Centroamérica<sup>7</sup>. En Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, en la actualidad las tasas de fecundidad son de alrededor de cinco hijos. En estos países, la transición demográfica es notablemente incompleta. En cambio, en Argentina, Chile y Uruguay la transición está en gran parte concluida. México se encuentra en una situación intermedia, habiendo completado el componente de mortalidad de su transición, mientras que el de fecundidad todavía se halla en proceso.

La división de los países de América Latina en tres grupos basados en su esperanza de vida en 1950 es ilustrativa. En el grupo de baja esperanza de vida, los cambios en la estructura por edades no son tan espectaculares, y la ola demográfica aparece más tarde, alrededor del año 2000 (véase el Gráfico 2.16). En el grupo intermedio, la ola ya está acercándose a la

población en edad de trabajar (véase el Gráfico 2.17). Por último, en los países de mayor esperanza de vida, la ola principal apareció hacia 1990, antes y en forma más marcada que en el caso de los otros dos grupos de mediana y baja esperanza de vida (véase el Gráfico 2.18). Ahora está viéndose seguida por una segunda ola, en la medida en que la generación de la explosión demográfica tiene hijos.

La estructura por edades de la población, y las variaciones a lo largo de estas oleadas, están relacionadas en varias formas con la oferta de mano de obra. Una de ellas es una pura identidad contable, mientras que otras reflejan decisiones adoptadas por los individuos y las familias. Por supuesto, la participación en la fuerza laboral es mucho mayor entre las personas de 15 a 64 años que en otros grupos de edad.

<sup>7</sup> Las proyecciones sobre fecundidad presentadas y analizadas aquí se basan en la variante de baja fecundidad de las proyecciones de las Naciones Unidas. Estas proyecciones suponen que las tasas de fecundidad disminuirán con el tiempo a niveles inferiores a los de reemplazo. En contraste, la variante de fecundidad media supone que se alcanzará la fecundidad de reemplazo. Si bien éste es un punto focal verosímil, se contradice con la experiencia de la mayor parte de los otros países cuyas transiciones están mucho más avanzadas y cuyas tasas de fecundidad se encuentran actualmente por debajo de los niveles de reemplazo, como Italia, Suecia y Alemania.



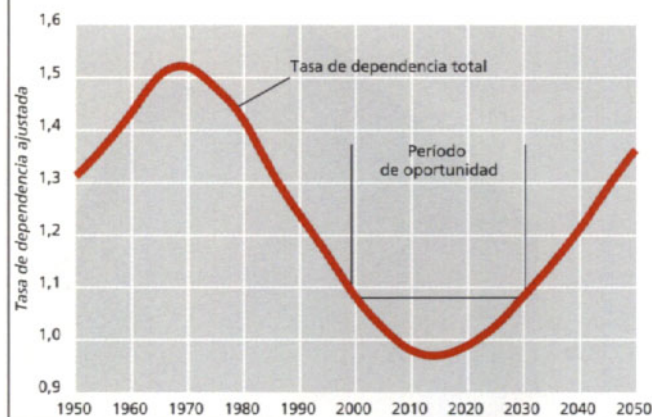
des, pero la participación también varía dentro del grupo de 15 a 64 años. Los subgrupos entre los 15 y los 34 años y entre los 50 y los 64 años tienden a mostrar tasas de participación significativamente menores que los que están en el grupo de 35 a 49 años. Como en la actualidad el 60% de la población en edad de trabajar de América Latina se concentra por debajo de las edades relacionadas con la máxima participación (entre los 35 y los 49 años) puede esperarse que la tasa global de participación se incremente a medida que envejece la fuerza laboral. En consecuencia, el impacto básico contable de modificar la estructura por edades se ve ampliado por las mayores tasas de participación en la fuerza laboral a medida que la población envejece.

La transición demográfica también modifica la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral en cada grupo de edades. La participación en la fuerza laboral está vinculada a la necesidad de cuidar de los niños en el hogar. Un menor coeficiente de dependencia juvenil puede disminuir las tareas de las mujeres en el hogar y facilitar su incorporación a la fuerza laboral. La participación de los niños en la fuerza laboral también está reduciéndose, del 15% de los jóvenes de 10 a 14 años en 1960 a un 10% en la actualidad. Estas tendencias estimularán aún más la participación de las mujeres en el mercado laboral.

### *Una ventana de oportunidad para América Latina*

Las evidencias presentadas en la primera sección de este capítulo indican que diversas variables que son clave para el proceso de desarrollo siguen obvios patrones relacionados con la edad promedio. América Latina ha entrado a una etapa en la que comienzan a percibirse algunos de los efectos más importantes (en su mayoría positivos) de la estructura por edades, aunque la región hasta ahora ha realizado sólo una parte del potencial de crecimiento inherente a este cambio demográfico. ¿Impugna el ejemplo latinoamericano nuestro supuesto de que la demografía reviste importancia, o simplemente indica que los beneficios demográficos no son en absoluto automáticos? Puede ser que en América Latina las políticas hasta ahora no hayan explotado eficientemente los patrones positivos del cambio demográfico, y por consiguiente no hayan convertido la primera parte del beneficio demográfico en un dividendo demográfico.

**Gráfico 2.19** Período de oportunidad demográfica en América Latina



Fuente: Duryea y Székely (1998).

Afortunadamente, una parte considerable del beneficio demográfico de la región habrá de cristalizar durante las próximas dos décadas. El Gráfico 2.19 muestra que en promedio, en el período 2000-2030 los coeficientes de dependencia totales de América Latina registrarán niveles históricamente bajos<sup>8</sup>. Ello se traduce en una singular oportunidad para mejorar el crecimiento, el ahorro y la educación. La región recogerá importantes beneficios con un mejoramiento del entorno de políticas. Si no se experimenta tal mejoría, las oportunidades perdidas serán cuantiosas y la oportunidad demográfica de América Latina se cerrará sin producir significativos beneficios.

¿Qué políticas se necesitan para que esa oportunidad se traduzca en mejores niveles de vida para la población de la región? Es obvio que los beneficios de la transición demográfica no son automáticos. Sólo se hacen efectivos cuando se aplican políticas que permiten convertir esa oportunidad en una mayor productividad, más ahorros, menos desempleo y, en general, mejores resultados económicos y sociales.

El Sudeste Asiático quizá represente el efecto más importante del aprovechamiento de la demografía en términos del crecimiento del PIB. Esta re-

<sup>8</sup> El coeficiente de dependencia se calcula dividiendo el número de individuos de los grupos de 0 a 15 años y de más de 65 años en cada país, por la población en edad de trabajar. Ajustamos el coeficiente ponderando cada individuo de más de 65 años por un factor de cuatro, para tener en cuenta el hecho de que el gasto público en las personas de edad avanzada es generalmente mucho mayor que el costo de los niños Véanse más detalles en Duryea y Székely (1998).

gión logró combinar un conjunto beneficioso de políticas con el cambio demográfico que estaba experimentando, estimulando su tasa de crecimiento del ingreso a un grado tal que ha modificado espectacularmente la calidad de la vida que disfruta la población. La generación de la explosión demográfica del Sudeste Asiático se incorporó a la fuerza laboral a partir de mediados de los años sesenta, y como resultado, la población en edad de trabajar creció dos veces más rápido que la población dependiente entre 1965 y 1990. Estos trabajadores estaban razonablemente bien educados, y la existencia de políticas adecuadas aseguró que tuvieran empleos remunerativos. Su contribución al crecimiento de la región explica en gran medida el “milagro” del Sudeste Asiático. Se estima que alrededor de una tercera parte o más de este fenomenal impulso de crecimiento, que representa la mayor parte de lo que ha permanecido “sin explicación”, constituye un beneficio directo del dividendo demográfico, equivalente a un estímulo al crecimiento de por lo menos un 2% anual<sup>9</sup>.

Muchos estudios sobre el desarrollo económico han demostrado que uno de los ingredientes cruciales de una combinación exitosa de políticas es la apertura de la economía al comercio internacional. Una nación que se abre a la economía mundial transforma al mundo en un mercado para sus productos. Ello se traduce en mayor demanda para esos productos, lo que a su vez origina, entre otras cosas, una mayor demanda de trabajadores. De esta manera, la apertura crea oportunidades de empleo que permiten utilizar la creciente población en edad de trabajar, una decisión especialmente importante si la economía quiere absorber un creciente número de trabajadores. El análisis econométrico realizado por Bloom et al. (1999) para este informe muestra que en un país cuya población en edad de trabajar crece un 3% anual, el crecimiento se verá estimulado un 0,5% anual si tiene una economía cerrada, y un 1,5% anual si se abriera la economía (véase el Apéndice 2.3). En otras palabras, una política de apertura puede triplicar la magnitud del dividendo demográfico del país.

¿En qué forma se aplican a América Latina estos resultados? En el período 1965-1985, América Latina disfrutó de un modesto beneficio demográfico, pero en gran parte se mantuvo cerrada a la economía mundial. Los resultados econométricos sugieren que si la región hubiera estado completamente abier-

ta a la economía mundial, como lo estuvo el Sudeste Asiático durante todo ese período, la tasa de crecimiento de América Latina habría registrado en promedio 0,9 puntos porcentuales más por año. Ello hubiera duplicado el crecimiento de 0,9 a 1,8% cada año durante ese período<sup>10</sup>. Estos resultados son congruentes con varios otros trabajos que han mostrado que las reformas estructurales adoptadas por América Latina desde fines de los años ochenta, entre las que fue fundamental la liberalización del comercio, han incrementado sustancialmente las posibilidades de crecimiento de la región. Más específicamente, de acuerdo con los resultados contenidos en la edición de 1997 de este informe, el potencial de crecimiento ha aumentado 1,9% como consecuencia de las reformas puestas en práctica desde mediados de los años ochenta, de los cuales 0,8 puntos se han debido a la adopción de las políticas de liberalización del comercio<sup>11</sup>. Por lo menos en este respecto, América Latina se halla actualmente en mucho mejor posición para aprovechar la oportunidad demográfica que entre 1965 y 1985.

Los resultados de Bloom et al. (1999) indican que el efecto directo del cambio en la estructura por edades representa sólo un 11%, o sea 0,6 puntos porcentuales, de la brecha de crecimiento entre América Latina y las economías de rápido crecimiento del Sudeste Asiático. Pero cuando se tiene en cuenta el efecto interactivo de la política y la demografía, puede explicarse el 50% de la brecha. Por lo tanto, el desfase de los resultados de América Latina con respecto al Sudeste Asiático es el resultado de la aplicación de políticas —en particular la política comercial de América Latina— que no lograron aprovechar el cambio demográfico hasta mediados de los años ochenta. En resumen, el Sudeste Asiático aplicó políticas que aprovecharon en forma eficaz su oportunidad demográfica, mientras que América Latina sólo comenzó a hacerlo recientemente.

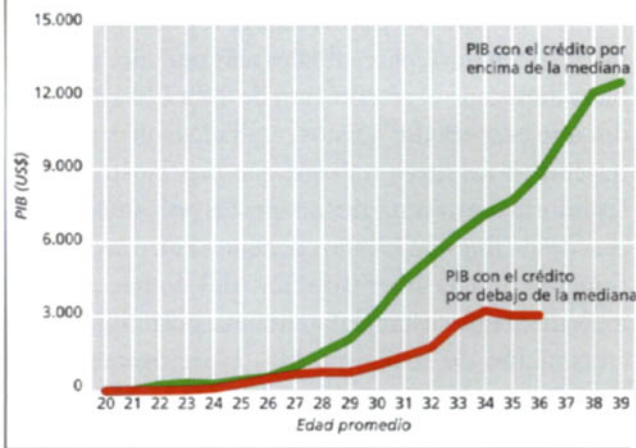
Otros tipos de políticas también revisten importancia. Una forma de ver cuáles son es verificar si los patrones de edad promedio de algunas variables cambian en diferentes escenarios de política. Por ejem-

<sup>9</sup> Véase Bloom et al. (1999).

<sup>10</sup> Medido en dólares internacionales de poder adquisitivo de 1995. Véase Summers y Heston (1991).

<sup>11</sup> Véase BID (1997), Parte II.

**Gráfico 2.20** El PIB crece más con la edad del país si hay un mejor mercado financiero



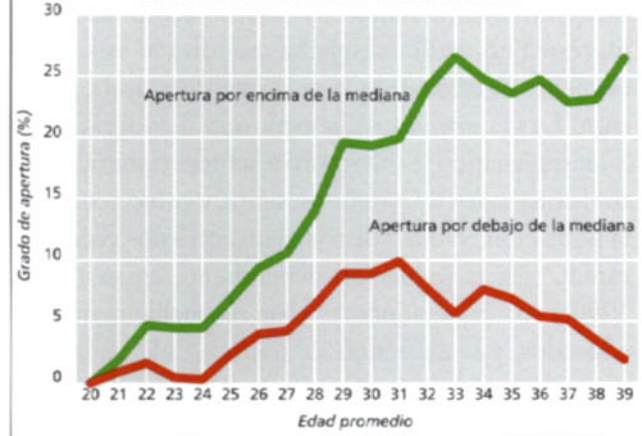
Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

plo, si un país tiene sistemas financieros mayormente desarrollados y eficientes, podrá absorber el creciente número de adultos en edad de trabajar porque existirá suficiente financiamiento para nuevas oportunidades de inversión. Los países en los que los sistemas financieros están menos desarrollados experimentarán un estrangulamiento en la expansión del mercado laboral. A las empresas les resultará más difícil financiar su expansión, y los individuos dispondrán de menos medios para crear sus propias oportunidades de empleo. El Gráfico 2.20 muestra el patrón de edad promedio del PIB per cápita (similar al patrón que se presentó en el Gráfico 2.3) en países con los sistemas financieros más desarrollados y menos desarrollados<sup>12</sup>. El Gráfico muestra que los mercados financieros desempeñan un importante papel asegurando que la expansión de la población en edad de trabajar se traduzca en una mayor actividad económica. En los casos en que los mercados financieros están relativamente más desarrollados, el patrón de edad promedio del PIB del país es positivo a partir de los 27 años y la inclinación de la curva es mucho mayor. En aquellos países con un desarrollo financiero relativamente bajo, el patrón de edad promedio del país es mucho más uniforme.

Uno de los aspectos que más se destacan en el cambio de la estructura por edades, como se señaló anteriormente, es el cambio que se observa en el ahorro a lo largo del ciclo de vida. La medida en que se modifican las tendencias en los patrones de ahorro

**Gráfico 2.21** El ahorro aumenta con la edad promedio cuando las políticas favorecen el comercio exterior



Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.

Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

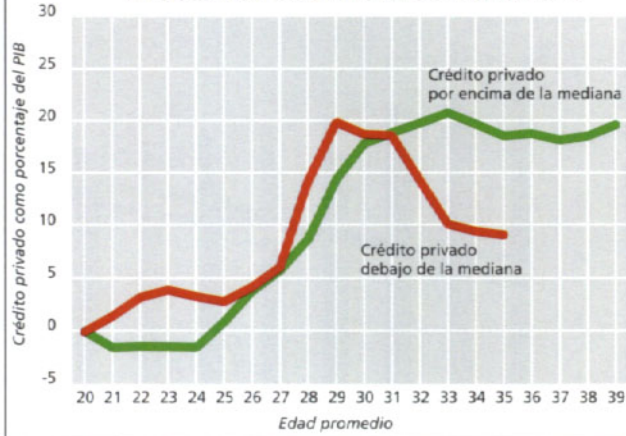
cuando cambia la estructura por edades, sin embargo, puede depender en forma importante de aquellos aspectos de la economía que se relacionan con importantes opciones de política. Como se demostró anteriormente, existen evidencias de un patrón en forma de "U" invertida entre la edad promedio de un país y el ahorro interno. El Gráfico 2.21 traza dicho patrón en dos submuestras de países que se definen por estar por encima o por debajo de la mediana de la apertura del comercio. En los países que han estado relativamente más abiertos al comercio, el desplazamiento hacia una estructura de mayor edad se ha traducido en un mayor ahorro que en aquellos países menos abiertos. Parte de esta diferencia se debe al aumento de la productividad que conlleva la apertura del comercio. Si durante los períodos de bajos coeficientes de dependencia la productividad es elevada, es posible ahorrar más.

Sin embargo, sólo será posible ahorrar más si los mercados financieros del país están lo suficientemente desarrollados como para captar este ahorro adicional y promover mayor ahorro e inversión. El Gráfico 2.22 muestra que el patrón del ahorro en países en los que el desarrollo del mercado financiero está por encima de la mediana aumenta sustancialmente a

<sup>12</sup> En el Apéndice 2.1 se explica la metodología utilizada para obtener los resultados en éste y los tres Gráficos siguientes. Los resultados fueron tomados de Behrman, Duryea y Székely (1999b).

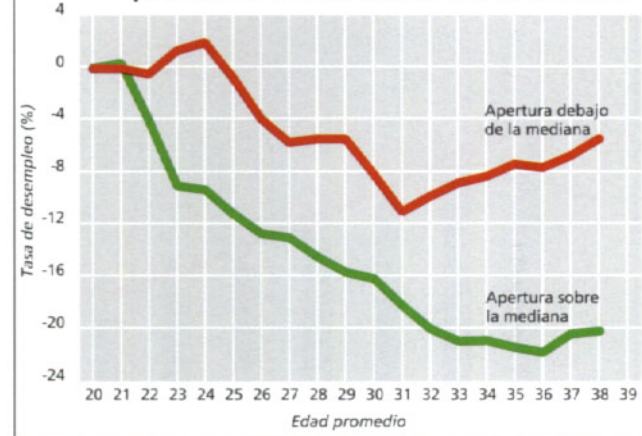


**Gráfico 2.22** El ahorro no cae con el aumento de la edad promedio si las políticas promueven el desarrollo del mercado financiero



Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.  
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

**Gráfico 2.23** El desempleo cae más rápido con el aumento de la edad promedio si las políticas favorecen el comercio exterior



Nota: el eje vertical mide cambios en un país hipotético donde el promedio de edad de la población es de 20 años.  
Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999b).

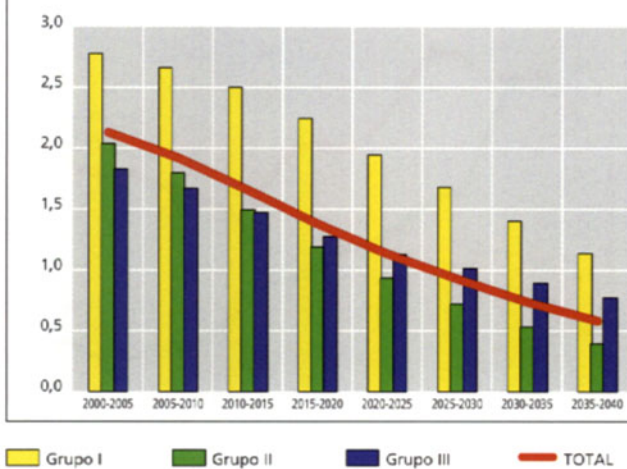
medida que la población del país envejece, mientras que en los países con un desarrollo deficiente del mercado de crédito, el patrón se desvía sustancialmente a partir de los 29 años, experimentando una marcada disminución del ahorro interno después de esa edad. En consecuencia, cuando los mercados financieros están más desarrollados, los individuos cuentan con más oportunidades para ahorrar y pueden ajustar más adecuadamente sus patrones de ahorro de acuerdo con las necesidades de su ciclo de vida. El resultado agregado es que el ahorro no necesita disminuir a medida que la población de los países envejece si las políticas han facilitado previamente el desarrollo de los mercados financieros.

Las tasas de desempleo también se relacionan con las alternativas de política. Si un país se abre al comercio internacional cuando una gran proporción de la población se encuentra en edad de trabajar, podrá ampliar sus oportunidades laborales a la velocidad requerida por el cambio demográfico. El Gráfico 2.23 muestra el patrón de edad promedio de las tasas de desempleo cuando los países se dividen en casos en los que la apertura del comercio se encuentra por encima y por debajo de la mediana, respectivamente. El desempleo y la edad parecen guardar una relación mucho más estrecha en países con una menor apertura comercial. Las tasas son elevadas a menor edad y relativamente bajas a mayores edades en los países con apertura relativamente alta y baja, pero la disminución del desempleo relacionada con el en-

vejecimiento es mucho mayor en los casos en que la apertura está por encima de la mediana. De manera que la aplicación de adecuadas políticas macroeconómicas, especialmente la política comercial, puede contribuir a aliviar presiones sobre el mercado laboral en momentos en que una elevada proporción de la población pasa a estar en edad de trabajar.

Todos estos ejemplos sugieren que América Latina no puede esperar pasivamente los mayores beneficios potenciales generados por el cambio en la estructura por edades, sino que debe aplicar activamente políticas que permitan aprovechar dichos beneficios. Los principales aspectos de política que requieren inmediata atención para que los países de América Latina aprovechen esta oportunidad demográfica incluyen asuntos laborales, la criminalidad, la educación, la salud, el ahorro y las pensiones. Ello no implica que las políticas macroeconómicas o las diversas políticas estructurales no analizadas en detalle en este capítulo —como la política comercial, la política tributaria o las privatizaciones— no revistan importancia para aprovechar las ventajas de la transición demográfica. La tienen, como se acaba de ilustrar en esta sección, pero la mayor parte de los países latinoamericanos están muy avanzados en esta generación de reformas macroeconómicas y estructurales, y los responsables de la formulación de políticas y el público en general tienen una difundida comprensión de su importancia. Pero como se pondrá en evidencia en el resto del capítulo, la estabilidad macroeconómi-

**Gráfico 2.24 Tasa de crecimiento de la fuerza laboral**  
(Porcentajes)



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

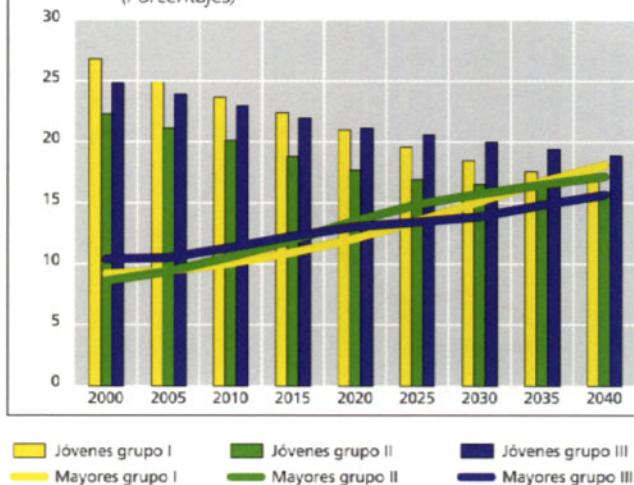
ca y las políticas favorables al mercado no serán suficientes para aprovechar los beneficios de la oportunidad demográfica.

### Demografía y políticas laborales

Por sus efectos sobre las perspectivas de empleo, la variación en el tamaño de la población en edad de trabajar quizá sea el cambio que más afecta la vida diaria. Dependiendo de la situación del mercado laboral, la transición a mayores edades puede estimular o limitar el mejoramiento del nivel de vida en América Latina.

El proceso de la transición demográfica en América Latina está comenzando a evidenciarse en un crecimiento más lento de la fuerza laboral, una menor proporción de la población de menor edad y, lo que en cierta forma es amenazante, mayores proporciones de población de mayor edad. Como ya se señaló en la sección anterior, para el año 2020 el 70% de la población latinoamericana estará en edad de trabajar, y una mayor fracción de esa población se concentrará en los niveles de edad de mayor participación. La disminución de las tasas de dependencia juvenil estimulará las tasas de participación femenina, incrementando aún más el tamaño de la oferta laboral. La fuerza laboral total de la región, que actualmente alcanza a alrededor de 195 millones de trabajadores, alcanzará a 330 millones para el año 2040. La edad

**Gráfico 2.25 Participación de trabajadores jóvenes y de más edad en la fuerza de trabajo**  
(Porcentajes)



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

mediana de los trabajadores pasará de 34,2 años en la actualidad a 39,5 en el año 2040, y alrededor del 39% del total de trabajadores serán mujeres (en comparación con un 34% en la actualidad).

Las consecuencias de estos espectaculares cambios en el tamaño, el crecimiento y la composición de la fuerza laboral pondrán en tela de juicio los puntos de vista tradicionales acerca de los mercados laborales de la región. En primer lugar, los hechos comenzarán a hacer desaparecer la visión de una oferta laboral aparentemente inagotable alimentada por un rápido crecimiento de la fuerza laboral: en todos los países se reducirá la tasa de crecimiento de la fuerza laboral (véase el Gráfico 2.24). En la región en su conjunto, en el año 2040 el crecimiento de la fuerza laboral será menos de una tercera parte de lo que es en la actualidad, disminuyendo de una tasa anual del 2,1% a un 0,6% en 2040. Esta notable contracción en el crecimiento de la fuerza laboral, por supuesto, asumirá diferentes magnitudes en los países que atraviesan distintas etapas de la transición demográfica. La velocidad del crecimiento de la fuerza laboral en los dos grupos de países menos avanzados en la transición demográfica se reducirá del 2,8% al 1,1%, mientras que en el grupo de países demográficamente más maduros se reducirá del 1,8% al 0,8%.

En el futuro se producirán notables cambios en la composición por edades, poniendo en tela de juicio la visión tradicional de una fuerza laboral joven con grupos cada vez mayores de jóvenes que tratan de

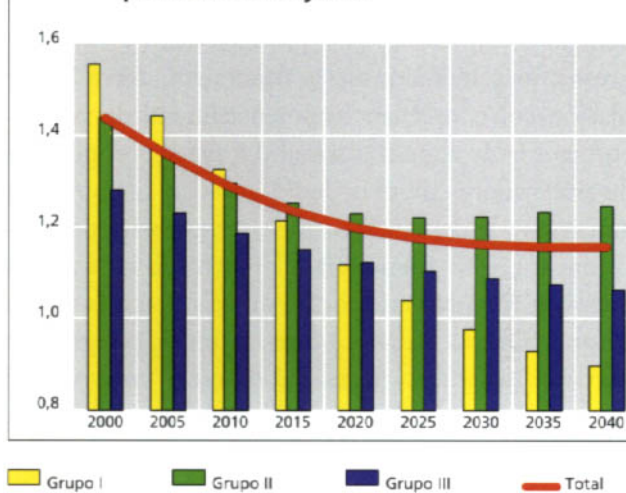
encontrar su primer empleo. El envejecimiento de la fuerza laboral de la región se traducirá en el hecho de que la participación de los trabajadores de menos de 25 años se reducirá de casi una cuarta parte en la actualidad a alrededor de una sexta parte de la fuerza laboral en el año 2040. Al mismo tiempo, la proporción de los trabajadores de más de 55 años se incrementará de menos de uno en cada diez en la actualidad a más de uno por cada seis en el año 2040. Para fines del período, la participación de los trabajadores de más de 55 años en el total de la fuerza laboral será mayor que la participación de los de menos de 25 años, lo que modificará radicalmente los problemas y las percepciones acerca del funcionamiento del mercado laboral. Si actualmente estamos preocupados por facilitar la incorporación de los jóvenes a su primer empleo, para el año 2040 el problema será cómo facilitar la transición de las personas del trabajo a la jubilación.

Los tres grupos de países experimentarán este notable cambio en el panorama demográfico de la fuerza laboral, aunque con diferente intensidad (véase el Gráfico 2.25). En los países menos avanzados en la transición demográfica, la reducción de la participación de los jóvenes en la fuerza laboral será mayor, y en los países de los otros dos grupos se duplicará la participación de los trabajadores de más de 55 años.

### *Una tasa de dependencia decreciente, pero estabilizadora*

La transición demográfica tendrá el efecto beneficioso de reducir el número de miembros de la población que no trabajan que cada trabajador debe mantener. En la región en su totalidad, la tasa de respaldo (o sea la razón entre la población que no trabaja y el total de la fuerza laboral, que no debe confundirse con la tasa de dependencia, que es un indicador puramente demográfico) se reducirá en los próximos cuarenta años de 1,4 a 1,2 personas que no trabajan por cada trabajador (véase el Gráfico 2.26). La implicación es que el efecto de la mayor productividad sobre el nivel de vida se amplificará por la disminución del coeficiente de dependientes por trabajador. Los países más pobres del Grupo I son los que más se beneficiarán con este cambio, y su tasa de respaldo se reducirá aproximadamente a la mitad de lo que es en la actualidad. En estos países, en este período de cuarenta años cada

**Gráfico 2.26** Población que no trabaja por cada trabajador



Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

1% de incremento en la productividad (producto por trabajador) se traducirá en un aumento del 2% en la disponibilidad de bienes y servicios por habitante. Los países de los Grupos II y III, más avanzados en su transición demográfica, se beneficiarán mucho menos de este efecto, y sus tasas de respaldo sólo se reducirán ligeramente, a alrededor del 85% de lo que son en la actualidad. Esto es particularmente cierto en los países del Grupo II, que comenzarán a mostrar mayores tasas de respaldo para el año 2030.

### *La diferencia estará en las políticas*

El cambio en el ritmo de crecimiento, la estructura por edades y el tamaño relativo de la fuerza laboral origina enormes oportunidades para la región. El incremento en la proporción de la población en edad de trabajar significa que se dispondrá de un mayor número de trabajadores potencialmente productivos para mantener una menor proporción de personas que no trabajan. La reducción del tamaño relativo de las cohortes jóvenes en la fuerza laboral reducirá las tensiones originadas por la incorporación de nuevos participantes en el mercado de trabajo. La mayor participación de trabajadores experimentados en la fuerza laboral aumentará el efecto de las innovaciones sobre la productividad, y en consecuencia, sobre los niveles de vida.

Pero estas mismas fuerzas también generarán importantes desafíos. En ausencia de una adecua-



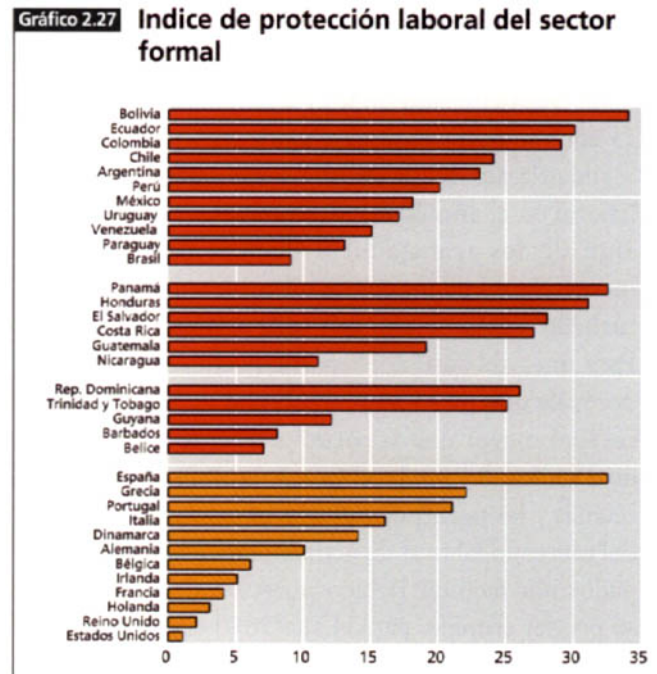
da inversión en capital físico, un buen número de esos trabajadores potencialmente productivos se verá condenado a empleos de baja productividad y bajos ingresos, incrementándose la frustración entre la población, con consecuencias potencialmente dramáticas en materia de cohesión social. La mayor proporción de trabajadores de más de 55 años en la población aumentará la demanda de mecanismos para proporcionar ingresos a aquellos miembros de la sociedad que se encuentran en proceso de abandonar la fuerza laboral. Sin adecuadas políticas laborales, la región no logrará satisfacer la necesidad de crear un creciente número de empleos productivos y decentes para una fuerza laboral en expansión.

Si no se aprovechan las oportunidades y se enfrentan los desafíos creados por la transición demográfica, se pondrán en riesgo los avances alcanzados en décadas de dolorosa estabilización macroeconómica y reestructuración microeconómica. El creciente número de personas que buscan trabajo se incorporará a mercados laborales que han generado empleos en forma lenta a pesar de las mayores oportunidades generadas durante la última década por sólidas políticas macroeconómicas y una integración más profunda en la economía mundial. Si no se aplican reformas de largo alcance en el mercado laboral, se incrementarán el desempleo y la proporción de empleos de baja calidad para llenar la brecha entre la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Este panorama desalentador no es inevitable, pero las medidas necesarias para contrarrestar la tendencia hacia un mayor desempleo y empleos de baja calidad no han sido fáciles de poner en práctica. En contraste con el progreso alcanzado en la liberalización financiera y comercial y la estabilización macroeconómica, poco es lo que se ha hecho para mejorar el marco reglamentario del mercado laboral con el fin de estimular la generación de empleos. Con muy escasas excepciones, el acalorado debate sobre la modernización del mercado laboral no ha conducido a las reformas de amplio alcance que se requieren para mejorar los resultados.

### *El fracaso de los mecanismos tradicionales de protección de los ingresos*

El alto nivel de volatilidad macroeconómica de las economías latinoamericanas ha generado una fuerte



Fuente: actualizado de Lora y Márquez (1998).

demanda social por mecanismos para proteger a los trabajadores del riesgo de pérdida de ingresos. Tradicionalmente, esta demanda ha sido satisfecha mediante la promulgación de reglamentaciones sobre seguridad del empleo que penalizan las terminaciones a través de elevados pagos por concepto de despido, cuando éstas se permiten, o mediante la prohibición directa de los despidos. En el caso de los trabajadores con contratos regulados, los pagos por despido son bastante elevados, y las reglamentaciones sobre protección del empleo se aplican en forma estricta, tanto en el mercado como en los tribunales. El Gráfico 2.27 muestra una clasificación de los países de la región y de la OCDE de acuerdo con el rigor con que se aplica la protección de los empleos (como, por ejemplo, cuán difícil y cuán costoso resulta despedir trabajadores cuando las empresas enfrentan situaciones económicas adversas). La región cuenta con niveles notoriamente elevados de protección del empleo, incluso en relación con la protección que tienen los trabajadores en los países más avanzados de la OCDE<sup>13</sup>, aun cuando algunos países han introducido reformas que permiten contratos laborales más flexibles.

<sup>13</sup> Véanse Márquez (1997) y BID (1997).

## Recuadro 2.4

### ¿Quién se beneficia, y quién se perjudica, con la seguridad basada en la estabilidad del empleo?

El tema de los efectos diferenciales de las disposiciones de seguridad en el empleo durante el ciclo de vida de los trabajadores es un tema crucial en los mercados laborales caracterizados por elevadas tasas de desempleo juvenil. Un reciente estudio sobre el mercado laboral chileno<sup>1</sup> encuentra que la seguridad en el empleo está relacionada con una sustancial disminución de la razón entre el empleo juvenil y la población total, y un aumento de la razón entre el empleo de personas de más edad y la población total.

La más importante disposición sobre seguridad en el empleo de la legislación laboral de la región es que las indemnizaciones por despido aumentan proporcionalmente con la duración del empleo. Los autores encuentran que la seguridad basada en la duración del empleo introduce un sesgo en favor de los trabajadores de edad mediana y mayores. Los resultados también indican que la seguridad basada en la duración del empleo reducen las tasas de empleo agregado a largo plazo.

En contraste, una indemnización uniforme por despido tendría escaso efecto sobre la composición por edades del empleo o sobre las tasas agregadas de empleo y desempleo. Estos resultados tienen dos importantes implicaciones para el diseño de futuras reformas del mercado laboral.

En primer lugar, las reformas deberían procurar desvincular las indemnizaciones por despido y la duración del empleo. Este efecto podría lograrse: estableciendo una tasa fija de despido, reduciendo el monto máximo que un trabajador puede recibir como indemnización por despido; o reduciendo la tasa a la que la indemnización aumenta con

la duración del empleo. Tal reforma produciría una expansión de las tasas de empleo global y juvenil, aunque a costa de menores tasas de empleo de trabajadores de mayor edad. No obstante, en la mayor parte de los países de la OCDE, los incentivos jubilatorios ya han desplazado del trabajo a las personas de más edad. Reformas como éstas pueden requerir políticas adicionales para que trabajadores de más edad vuelvan a trabajar.

En segundo lugar, las reformas del mercado laboral que reducen el vínculo entre la seguridad en el empleo y la duración del empleo tendrían importantes efectos redistributivos. Es probable que estos efectos interfieran con las reformas. En consecuencia, si bien los trabajadores jóvenes se beneficiarían de la medida, es menos probable que voten o que se organicen en respaldo de las reformas. En contraste, es más probable que los trabajadores de edad mediana o de mayor edad estén sindicalizados o que ejerzan presión sobre los responsables de la formulación de políticas para bloquear cualquier intento de reforma que modifique su situación en el mercado laboral. En efecto, este poder político relativamente mayor probablemente explique por qué las disposiciones sobre seguridad están vinculadas a la duración del empleo en casi todos los países de la OCDE y América Latina. En este contexto, la comprensión de la economía política de la reforma puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas a diseñar paquetes de remuneraciones destinados a lograr mejoras en el empleo global.

<sup>1</sup> Véase Pagés y Montenegro (1999).

El argumento de justicia social que sustenta estas reglamentaciones sobre seguridad del empleo es bien conocido. Las empresas disfrutan de rentas que provienen de elevadas tarifas y otras formas de acceso privilegiado a recursos financieros en un contexto de protección estatal, y la seguridad del empleo constituye una forma de compartir esas rentas con sus empleados. En cierto sentido, el sistema funciona como un seguro de desempleo aplicado privadamente, con una cobertura limitada a aquellos trabajadores que tienen contratos de empleo regulados. Estos trabajadores están protegidos porque la empresa tiene un costo positivo asociado con la terminación (que asegura que las cesantías y los despidos se utilizarán moderadamente como mecanismos de ajuste), y porque los tra-

bajadores que quedan desempleados reciben una transferencia de ingresos mediante los pagos por despido.

Este modelo de regulación proporciona una protección efectiva contra la pérdida de ingresos a una minoría de trabajadores muy organizados y activos, dejando una gran parte de la población trabajadora sin cobertura, ya sea empleados por cuenta propia o con contratos no regulados (Recuadro 2.4). Un grupo que se ve particularmente afectado en forma negativa por esta forma de protección del empleo son los trabajadores jóvenes, cuyas tasas de desempleo son 1,5 veces superiores a la tasa general de desempleo. Las mujeres también se ven perjudicadas por este sistema, ya que el alto costo de la terminación de los contratos hace que resulten menos atractivas en materia



de empleo que los hombres, que generalmente tienen una vida de trabajo más continua. Como resultado, una elevada proporción de mujeres se ven confinadas a desempeñarse en actividades informales.

En el entorno protegido de una economía semicerrada, ello era posible porque las políticas destinadas a promover el empleo, aunque insostenibles, protegían al mercado interno contra los shocks externos. Los trabajadores que perdían su empleo recibían pagos por despido y podían encontrar o inventar empleos alternativos en el sector no regulado de la economía. En un entorno inflacionario, los salarios reales podían ajustarse incrementando los salarios nominales más lentamente que el nivel general de precios. Por lo tanto, el empleo era bastante estable en el sector regulado, el desempleo era bajo, y el salario real constituía la variable de ajuste en el mercado laboral.

En la medida en que las políticas públicas destinadas a estimular la demanda profundizaron la asignación inadecuada de recursos resultante del proteccionismo y otras formas de intervención estatal, el crecimiento de la región se deterioró durante los años ochenta. Como consecuencia, en el sector regulado el empleo se estancó, y en los trabajos no regulados, sin protección alguna contra la pérdida de ingresos, abarcó a casi la mitad de la población trabajadora<sup>14</sup>. Por lo tanto, la protección contra la volatilidad terminó cubriendo sólo una fracción de la fuerza laboral empleada en las empresas más grandes y más reguladas.

En el entorno más dinámico derivado de la apertura económica y la estabilización de principios de los años noventa, la importancia de este modelo se ve cuestionada por el aumento del carácter cíclico y el nivel del desempleo. ¿Qué fue lo que ocasionó estos cambios en el desempleo? En primer lugar, las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica modificaron los precios relativos del capital y la mano de obra, en favor del primero<sup>15</sup>. Ello incrementó la utilización de capital físico e hizo más lenta la generación de empleos. Pero la estabilización macroeconómica también implicó importantes cambios en el comportamiento del empleo en los sectores público y privado.

La compresión del sector público se tradujo en un desplazamiento de trabajadores, que incrementaron las filas de los desempleados. Más importante y de mayores consecuencias es el hecho de que el mantenimiento de déficit fiscales bajos o nulos

requeridos por la disciplina fiscal impide que los gobiernos actúen como empleadores de última instancia, como lo habían hecho directa o indirectamente en la crisis de los años ochenta<sup>16</sup>.

La disminución de la inflación redujo la latitud que los empleadores privados (y públicos) habían tenido para reducir los salarios reales manteniendo el desfase entre los salarios nominales y la inflación. La mayor rigidez nominal hace que el empleo —y no los salarios reales— constituya la variable de ajuste en el mercado laboral durante las desaceleraciones económicas. En consecuencia, los shocks se traducen en más desempleo y no en un colapso de los salarios reales<sup>17</sup>. Una vez que se alcanza este mayor nivel de desempleo, la generación más lenta de empleos hace que su reducción sea con el tiempo un proceso más lento y prolongado<sup>18</sup>.

De un mundo en el que prácticamente no existía el desempleo y en el que el aspecto crucial del problema eran los empleos de baja calidad en el sector no regulado, pasamos a un nuevo mundo de creciente desempleo. Para fines de 1998, un número sin precedentes de países de la región experimentaban tasas de desempleo de dos dígitos (Argentina, Colombia y Venezuela son los casos más notorios) y, lo que es más preocupante, el desempleo sigue siendo elevado cuando la economía se recupera después de cada shock. Si bien se utilizan las políticas financieras y macroeconómicas para limitar la vulnerabilidad interna frente a los shocks externos, el entorno recesivo que se observa en la mayoría de los países en 1999 está traducándose en más desempleo y salarios más bajos, en particular en el caso de los trabajadores menos calificados.

Pero quizá el hecho que afectó en forma más negativa la relevancia de la protección de los ingresos basada en las indemnizaciones por despido haya sido el reconocimiento de que el asegurar privadamente a los trabajadores contra la pérdida de ingresos puede reducir la capacidad de las empresas y de los trabajadores para aprovechar las mayores oportunidades derivadas de un entorno económico más abierto y com-

<sup>14</sup> Véase Márquez (1997).

<sup>15</sup> Véase Lora y Olivera (1998).

<sup>16</sup> Véase Lora y Márquez (1998).

<sup>17</sup> Véase Márquez y Pagés (1998).

<sup>18</sup> Véase Márquez (1998).



petitivo. Colombia en 1990, Perú en 1991, Nicaragua y Argentina<sup>19</sup> en 1995 y Venezuela en 1997 han sancionado regulaciones laborales destinadas a crear formas más flexibles de contratos de empleo, mediante la reducción del costo de los despidos y la introducción de contratos promocionales con menores impuestos a la nómina.

Uno de los impactos de estas reformas ha sido una disminución de la proporción de los contratos con beneficios plenos en el total del empleo, y la consiguiente expansión de formas más precarias de empleo. La introducción de formas más flexibles de contratos de empleo no ha debilitado en la práctica la protección de los trabajadores en los contratos con plenos beneficios y plena protección. Con relativamente pocas excepciones, las reformas laborales promulgadas en los años noventa han tenido por finalidad flexibilizar las condiciones de contratación y despido en el margen. El hecho de hacer que los cambios fueran obligatorios solamente para los nuevos contratos no ha afectado en la práctica los derechos adquiridos por los trabajadores que ya tenían empleo.

Sin embargo, como los nuevos contratos representan ventajas para las empresas en materia de costos, los empleadores han sustituido trabajadores que tenían contratos con plenos beneficios por trabajadores con contratos más flexibles. En Argentina, por ejemplo, los contratos promocionales de empleo generan menos impuestos a la nómina y no contemplan el derecho a indemnizaciones por despido. Según la información oficial<sup>20</sup>, el número de nuevos empleos creados mediante contratos promocionales duplica con creces el número de nuevos contratos con plenos beneficios, y lo contrario se observa en cuanto al número de trabajadores despedidos en el marco de cada tipo de contratos.

En resumen, a mediados de los años noventa nos encontramos en una situación en la que el desempleo es más elevado y menos sensible a las desaceleraciones económicas, y en la que más de la mitad de los empleados no cuentan con protección alguna contra el riesgo de pérdida de ingresos relacionada con el desempleo. Las desaceleraciones económicas pueden traducirse en pérdidas muy grandes de ingresos para los desempleados y para los trabajadores con contratos de empleo más precarios, y la sociedad no les ofrece ningún mecanismo formal para asegurarlos contra ese riesgo.

### *Políticas laborales para un mundo en proceso de cambio*

Desde hace mucho tiempo, el principal desafío que enfrenta la región es la creación de más empleos productivos. Lo que ha cambiado es el mundo para el cual es preciso crear esos mejores empleos. Resulta irrelevante discutir si se necesita o no modificar el marco reglamentario del mercado laboral cuando la mitad de la fuerza laboral de la región no disfruta de la protección consagrada en las leyes laborales. El aspecto relevante que enfrentan los responsables de la formulación de políticas de la región es la forma de producir y aplicar un marco reglamentario que proteja efectivamente a una mayor y creciente fracción de la fuerza laboral sin obstaculizar indebidamente la generación de nuevos empleos en sectores altamente productivos.

Los cambios en las políticas del mercado laboral deben lograr un compromiso entre las diferentes percepciones e intereses que tienen los trabajadores, las empresas y la población en general acerca del contenido de las reformas requeridas. A veces los sindicatos, que representan los intereses de los trabajadores, hacen hincapié en el efecto negativo que la reestructuración económica de los años noventa ha tenido en materia de distribución. Las empresas, a su vez, deben enfrentar el hecho de que el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo se hallan ahora efectivamente relacionadas con la productividad de las distintas empresas en el contexto de economías más expuestas a la competencia internacional. Para una importante fracción de la población que trabaja en condiciones de empleo no reguladas, el problema es si los cambios propuestos proporcionarán o no una protección más adecuada frente a la volatilidad de los ingresos.

El punto de partida de cualquier discusión sobre legislación laboral debe ser la aceptación de la relevancia de las normas laborales consagradas en las convenciones básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos laborales. Si bien los países de la región han suscrito un gran número

<sup>19</sup> Algunas de las medidas de reforma adoptadas en Argentina en 1995, sin embargo, fueron parcialmente anuladas en 1998.

<sup>20</sup> Encuesta de indicadores laborales (1998).

de estas convenciones internacionales, aún queda mucho por hacer para mejorar la situación. El trabajo de menores, por ejemplo, constituye una importante preocupación en este sentido (véase el Recuadro 2.5).

Si bien la modernización de las reglamentaciones laborales puede resultar beneficiosa para los trabajadores (a través del efecto benéfico de la mayor generación de empleos) y para las empresas (al incrementar su capacidad para enfrentar un entorno más competitivo), tiene efectos muy complejos que además varían entre los diferentes grupos de la población. Para asegurar que esos efectos benéficos se concreten es preciso modificar profundamente el proceso de negociación colectiva con el objeto de incrementar su efectividad y su alcance. La mayor autonomía de los sistemas de negociación colectiva también puede aumentar la flexibilidad si extiende el objetivo de la negociación más allá de los salarios y abarca los niveles de empleo y las condiciones de trabajo, ayudando a las partes a internalizar los costos y los beneficios de la negociación.

Si bien la modernización de las reglamentaciones laborales tiene un efecto positivo sobre las tasas de empleo de las mujeres y los jóvenes, también tiene el efecto de inducir una mayor rotación generalizada de empleos, incrementando el riesgo de desempleo de un mayor número de trabajadores y la consiguiente pérdida en ingresos. Para enfrentar este riesgo se requieren mecanismos de protección de los ingresos nuevos y más efectivos. Algunos de ellos involucran oportunidades de capacitación de mayor calidad para facilitar el ingreso y la colocación de trabajadores en nuevos empleos en los sectores en expansión. Otro mecanismo se relaciona con las formas de transferencia de ingresos.

### ***Modernización de la regulación del mercado laboral***

El hecho de que el historial de trabajo de ayer se traduce en los trabajadores de hoy constituye un aforismo que los responsables de las políticas no pueden darse el lujo de ignorar. La futura productividad de los trabajadores jóvenes está determinada en gran medida por la forma en que se incorporan al mercado laboral, las diferentes trayectorias de trabajo que siguen, y las oportunidades de aprendizaje que les ofrecen los empleos en las primeras etapas de su vida de trabajo.

Los trabajadores más productivos con un mejor historial de trabajo verán facilitada su transición cuando abandonan la fuerza laboral al fin de su vida productiva. Ello permitirá reducir a niveles manejables la amenaza que dentro de algunas décadas representará la expansión del número de trabajadores de más de 55 años para el desarrollo de mecanismos para proveer seguridad a las personas de edad avanzada. En consecuencia, la aplicación de políticas laborales adecuadas es esencial para aprovechar la oportunidad demográfica de hoy y sentar las bases de un mejor futuro para las generaciones actuales de trabajadores jóvenes.

El elevado grado de seguridad en el empleo que consagra la mayoría de los sistemas regulatorios de la región tiene el efecto de generar largos períodos de espera para que los trabajadores jóvenes puedan obtener empleos protegidos, y una mayor permanencia de los trabajadores de más edad que ya ocupan los empleos protegidos. Ello hace que los trabajadores jóvenes incrementen las filas de los desempleados y se vean obligados a desempeñar trabajos precarios de baja productividad en el sector no regulado de la economía, lo que no favorece sus probabilidades futuras como trabajadores maduros.

El cambio en los niveles de protección laboral en América Latina tendría varias consecuencias. La reducción de la seguridad en el empleo incrementa la rotación, ya que el menor costo de los despidos estimula la creación y la eliminación de empleos<sup>21</sup>. La experiencia de Colombia y Argentina, por ejemplo, indica que la reducción de la seguridad en el trabajo estimula la creación de nuevos empleos. A principios de los años noventa, en Colombia se sancionaron leyes que redujeron las indemnizaciones por despido tras lo cual se incrementó el número de desempleados que encontraron trabajo en el sector formal. De igual forma, cuando en 1995 Argentina promulgó una ley que permitía a las empresas contratar trabajadores temporarios —que no contempla indemnizaciones por despido al término del contrato— se incrementó la generación de empleos, que continuó siendo elevada desde entonces.

<sup>21</sup> El resto de esta sección se basa en un grupo de estudios realizados en el marco del programa de la Red de Centros de Investigación del BID, coordinado por J. Heckman y C. Pagés.

Sin embargo, la reducción de las indemnizaciones por despido también incrementa la eliminación de empleos. En Colombia y Perú —país que también redujo la seguridad en el empleo a principios de los años noventa— la estabilidad en el empleo se redujo marcadamente durante los años noventa, y ha permanecido elevada desde entonces. Como la creación y la eliminación de empleos se han incrementado al reducirse la protección del empleo, el efecto sobre las tasas de empleo (o sea la proporción de la población en edad de trabajar que está empleada) es incierto, dependiendo, entre otras cosas, de la situación económica general. Los estudios realizados sobre Argentina, Colombia y Perú indican que la menor seguridad en el empleo está relacionada con mayores tasas de empleo. Las evidencias, sin embargo, no son tan decisiva como las evidencias sobre la mayor rotación.

Los efectos de la protección del empleo son diferentes para los grupos que se encuentran en distintas etapas de su vida de trabajo y con diferentes inserciones en el mercado laboral, en particular los jóvenes y las mujeres (véanse los recuadros 2.5 y 2.6). La experiencia de Colombia y Perú muestra que la desregulación favorece las tasas de empleo de las mujeres y los jóvenes. En Colombia, por ejemplo, las reformas laborales aumentaron la inestabilidad laboral de los hombres, pero no de las mujeres, y estuvieron asociadas a una disminución en la duración del desempleo para las mujeres, pero no para los hombres. En Perú, después de las reformas, la razón entre los salarios y el empleo y la población se incrementó más rápidamente en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

Los jóvenes se benefician más que las personas de más edad de las menores indemnizaciones por despido. Ello se debe a que la mayor generación de empleos facilita la incorporación de los jóvenes en el mercado laboral. En Colombia, los trabajadores de menos de 25 años fueron los que más se beneficiaron de la mayor generación de empleos. En Perú, la razón entre el empleo y la población se incrementó en el caso de los trabajadores jóvenes y disminuyó para los trabajadores de más de 45 años.

Las formas en que se ponen en práctica estos cambios también influyen sobre sus efectos. Los contratos temporarios, mecanismo al que se ha recurrido en muchas de las reformas recientes, concentran el

costo de la desregulación en los trabajadores temporarios en vez de reducir los pagos por despido para todos los trabajadores. El incremento de la inestabilidad laboral se distribuyó en forma más uniforme en Colombia y Perú que en Argentina, donde toda la carga de la mayor inestabilidad laboral recayó sobre los contratos temporarios. Además, las reformas basadas en contratos temporarios tienden a reducir los beneficios potenciales de la desregulación sobre los jóvenes y las mujeres, puesto que éstos son precisamente los trabajadores que con mayor probabilidad se contratarán en forma temporaria.

También se han utilizado los impuestos a la nómina para fortalecer la seguridad laboral y para financiar los beneficios de los trabajadores que tienen contratos de empleo protegidos. Tales impuestos tienen importantes efectos sobre el empleo, que pueden estimarse analizando el efecto de los aumentos salariales. Los estudios realizados sobre Argentina, el Caribe, Perú y Uruguay permiten inferir límites máximos a la reacción del empleo frente a los impuestos a la nómina. En general, las estimaciones a corto plazo son más bien bajas; en promedio, un aumento del 10% en los impuestos puede traducirse, como máximo, en una disminución del 3% en las tasas de empleo. Sin embargo, en algunos países las estimaciones a plazo más largo son mucho mayores, del orden de una disminución del 10% en el empleo en Argentina, por ejemplo. Además, en Perú la reacción del empleo frente a los aumentos salariales se ha incrementado en los años noventa, y en consecuencia, los impuestos a la nómina podrían tener un mayor efecto en el futuro.

### *Expansión de la cobertura de los mecanismos de protección de los ingresos*

El cambiante panorama demográfico hace que la protección de los trabajadores contra los efectos de la volatilidad de los ingresos revista más importancia que nunca. La reducción del número de jóvenes por familia, causada por la menor fecundidad, ocasiona la consiguiente disminución de la proporción de jóvenes en la fuerza laboral. Esta reducción hará más difícil que las familias puedan enfrentar el desempleo derivado de shocks sistémicos o idiosincráticos, incrementando el número de trabajadores (por lo general jóvenes) en el mercado laboral. En consecuencia, la falta de mecanismos para proteger los ingresos



## Recuadro 2.5

## ¿Por qué trabajan los niños?

Las normas internacionales básicas en materia de trabajo establecidas en las convenciones 87 y 98 (libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva), 138 (edad mínima para trabajar), 29 y 105 (prohibición del trabajo forzado), y 100 y 111 (prohibición de la discriminación) de la OIT han sido ampliamente ratificadas en la región. En promedio, los países de la región han ratificado 6 de las 7 convenciones básicas, en comparación con 3 ratificaciones en los países asiáticos (excluidos Japón y Asia Central)<sup>1</sup>.

En la Declaración Final de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) los jefes de Estado de la región han comprometido a sus gobiernos a la eliminación de todas las formas de explotación del trabajo infantil. A pesar de la elevada tasa de ratificación de las convenciones y la voluntad de los gobiernos de combatir las formas de explotación del trabajo infantil, en América Latina continúan empleándose elevadas tasas de niños. Las tasas de empleo de trabajadores de 15 años en las zonas urbanas alcanzan al 30% o más en Brasil, Ecuador, Honduras y Paraguay, y el 20% o más en Costa Rica, Perú y El Salvador (véase el Cuadro 1). En el caso de los niños de 10 a 14 años, edad aún más crítica en términos de formación de capital humano, el patrón general es similar al de los niños de 15 años (véase el Cuadro 2).

Los niños de las unidades familiares más pobres muestran una mayor probabilidad de encontrar trabajo para complementar los bajos ingresos familiares. Este efecto de ingreso haría que la participación infantil en la fuerza laboral sea mayor en los años “desfavorables”. Sin embargo, el efecto de precio (el empleo infantil disminuye a medida que disminuyen los salarios en el mercado laboral) mitiga el efecto de una disminución en el ingreso per cápita de la familia. Las investigaciones realizadas en Estados Unidos indican que los estudiantes universitarios reaccionan fuertemente al efecto de ingreso. En América Latina, la asistencia escolar es sorprendentemente elástica a las edades más jóvenes. Los estudios realizados recientemente sobre Brasil y México<sup>2</sup> muestran que, después de neutralizar el efecto del ingreso, la asistencia escolar aumenta a medida que disminuyen las oportunidades en el mercado laboral (medidas como salario de mercado). En otras palabras, si bien es mayor el número de niños que asisten a la escuela a medida que aumentan los ingresos de los padres durante las épocas favorables, algunos niños se ven atraídos al mercado laboral en auge y abandonan prematuramente la escuela, disminuyendo el efecto sobre la asistencia escolar.

### ¿Cómo pueden ayudar las políticas?

La participación remunerada de los niños de más de 15 años en el trabajo no es perjudicial en sí misma, si la experiencia complementa el rendimiento en la escuela y proporciona adiestramiento para el futuro. Aunque la participación en el mercado laboral no requiere necesariamente una mayor deserción escolar, con frecuencia estos patrones son sinónimos en América Latina. La correlación entre el empleo y la asistencia escolar en el caso de los niños de 15 años es de -0,6, lo que indica una fuerte relación negativa entre el trabajo y la escuela. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que ello podría reflejar el hecho de que el bajo ingreso de los padres determina simultáneamente una menor asistencia escolar y un mayor trabajo infantil.

Las políticas que facilitan el trabajo y la asistencia a la escuela ayudarían a reducir la carga que experimentan los niños en las épocas desfavorables, y las consecuencias negativas del impulso hacia el trabajo remunerado en las épocas favorables. Entre esas políticas, las más importantes son la regulación del trabajo ocasional para los jóvenes que asisten a la escuela mediante contratos especiales de trabajo (que contemplan salarios inferiores al salario mínimo, horarios flexibles y no incluyen penalidades por despido o abandono). Estos contratos permitirían a los jóvenes incorporarse al mercado laboral en las épocas “favorables”, lo que hacen de todas maneras, sin la penalidad de tener que abandonar la escuela.

Otra medida interesante sería incluir un requisito de asistencia a la escuela en los programas de capacitación de emergencia para jóvenes desempleados. La experiencia de México en 1995 sugiere que estos programas de emergencia pueden constituir una poderosa fuerza que mantiene fuera de la escuela a los niños de bajos ingresos<sup>3</sup>.

En resumen, la experiencia temprana en el mercado laboral puede desempeñar un papel útil en el futuro laboral de los jóvenes, pero la permanencia en la escuela debería constituir un requisito para quienes participan en programas de adiestramiento o aprendizaje. Además, la legalización y la regulación de la participación de los jóvenes en la fuerza laboral podría constituir la mejor forma práctica de desplazar el trabajo juvenil hacia actividades que son seguras, no constituyen explotación y enriquecen el capital humano.

<sup>1</sup> Véase Belser (1998).

<sup>2</sup> Véase Duryea y Arends-Kuenning (1999) y Binder (1999).

<sup>3</sup> Véase BID (1998-99, Recuadro 4.1, pág. 109).

**Cuadro 1. Tasa de empleo para jóvenes de 15 años***(Porcentajes)*

| País            | Año de la encuesta | Inicios de los '80 |       | Inicios de los '90 |       | Mediados de los '90 |       |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------|--------------------|-------|---------------------|-------|
|                 |                    | Niños              | Niñas | Niños              | Niñas | Niños               | Niñas |
| Argentina       | (1980, 1996)       | 35                 | 15    |                    |       | 8                   | 3     |
| Bolivia         | (1996)             |                    |       |                    |       | 15                  | 25    |
| Brasil          | (1981, 1992, 1996) | 37                 | 22    | 42                 | 23    | 30                  | 17    |
| Chile           | (1987, 1996)       | 2                  | 3     |                    |       | 5                   | 3     |
| Colombia        | (1997)             |                    |       |                    |       | 11                  | 9     |
| Costa Rica      | (1981, 1995)       | 22                 | 8     |                    |       | 22                  | 7     |
| Ecuador         | (1995)             |                    |       |                    |       | 45                  | 25    |
| El Salvador     | (1995)             |                    |       |                    |       | 24                  | 12    |
| Honduras        | (1989, 1998)       | 28                 | 15    |                    |       | 33                  | 17    |
| México          | (1994, 1996)       |                    |       | 14                 | 9     | 16                  | 7     |
| Nicaragua       | (1993)             |                    |       | 18                 | 9     |                     |       |
| Panamá          | (1997)             |                    |       |                    |       | 2                   | 4     |
| Perú            | (1985, 1997)       | 34                 | 24    |                    |       | 24                  | 22    |
| Paraguay        | (1995)             |                    |       |                    |       | 51                  | 33    |
| Rep. Dominicana | (1996)             |                    |       |                    |       | 20                  | 4     |
| Uruguay         | (1981, 1992, 1995) | 21                 | 10    | 16                 | 5     | 18                  | 11    |
| Venezuela       | (1981, 1995)       | 16                 | 5     |                    |       | 18                  | 5     |

Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

**Cuadro 2. Tasa de empleo para niños de 10 a 14 años***(Porcentajes)*

| País            | Año de la encuesta | Inicios de los '80 |       | Inicios de los '90 |       | Mediados-finales de los '90 |       |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------|--------------------|-------|-----------------------------|-------|
|                 |                    | Niños              | Niñas | Niños              | Niñas | Niños                       | Niñas |
| Argentina       | (1980, 1996)       | 6                  | 1     |                    |       | 2                           | 1     |
| Bolivia         | (1996)             |                    |       |                    |       | 13                          | 8     |
| Brasil          | (1981, 1992, 1996) | 13                 | 8     | 15                 | 8     | 11                          | 5     |
| Chile           | (1987, 1996)       | 1                  | 0     |                    |       | 1                           | 0     |
| Colombia        | (1997)             |                    |       |                    |       | 4                           | 2     |
| Costa Rica      | (1981, 1995)       |                    |       |                    |       | 6                           | 1     |
| Ecuador         | (1995)             |                    |       |                    |       | 25                          | 15    |
| El Salvador     | (1995)             |                    |       |                    |       | 7                           | 5     |
| Honduras        | (1989, 1998)       | 6                  | 4     |                    |       | 10                          | 7     |
| México          | (1984, 1994, 1996) | 6                  | 3     | 6                  | 2     | 6                           | 3     |
| Nicaragua       | (1993)             |                    |       | 7                  | 3     |                             |       |
| Panamá          | (1997)             |                    |       |                    |       | 1                           | 1     |
| Perú            | (1985, 1997)       | 21                 | 17    |                    |       | 13                          | 10    |
| Paraguay        | (1995)             |                    |       |                    |       | 25                          | 14    |
| Rep. Dominicana | (1996)             |                    |       |                    |       | 7                           | 1     |
| Uruguay         | (1981, 1992, 1995) | 3                  | 1     |                    |       | 2                           | 1     |
| Venezuela       | (1981, 1995)       | 2                  | 1     |                    |       | 4                           | 1     |

Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

de los trabajadores activos ante la volatilidad tendrá un impacto más perjudicial sobre el bienestar de las familias.

Los tradicionales mecanismos obligatorios de indemnización por despido no han logrado propor-

cionar el respaldo que necesitan los trabajadores desempleados y desplazados. Esta falta ha llevado a los gobiernos, que desde 1995 enfrentan una marcada inestabilidad económica, a encarar distintos intentos por establecer mecanismos para respaldar los in-



gresos de los grupos hasta ahora desprotegidos que se ven perjudicados por el desempleo y los menores ingresos.

Estos programas presentan a los responsables de la formulación de políticas una singular oportunidad para ampliar el alcance de la protección, abarcando un mayor número de trabajadores. Sin embargo, como fueron encarados como programas de emergencia, se ha prestado poca atención a las distorsiones que producen en el mercado laboral, y menos aún a su capacidad para expandirse y contraerse en forma anticíclica. Además, la escasez de recursos disponibles en el momento de su puesta en práctica exige una estrecha focalización en los pobres, ya que los programas fueron concebidos como mecanismos de emergencia para proteger a la población que no contaba con recursos para protegerse a sí misma. La idea subyacente era que los mecanismos tradicionales de respaldo de los ingresos basados en las indemnizaciones por despido protegían a los que no eran pobres en vez de los más necesitados.

El punto de partida del nuevo sistema de respaldo de los ingresos es el reconocimiento de que los trabajadores en general, y no solamente los pobres, necesitan contar con mecanismos para ayudarles a enfrentar los shocks generales e idiosincráticos que producen desempleo y pérdida de ingresos. Como se ha sostenido en otros trabajos<sup>22</sup> las formas más socializadas de protección de los ingresos, como el seguro de desempleo, pueden proporcionar una efectiva protección y costar menos en términos de distorsiones en el mercado laboral. En este sentido, algunas de las recientes reformas del mercado laboral (como la reforma venezolana de 1997), que reducen las indemnizaciones obligatorias por despido y crean un sistema de seguro de desempleo, representan un paso en la dirección correcta.

Sin embargo, la cobertura del seguro de desempleo no será lo suficientemente amplia como para abarcar a todos los trabajadores, particularmente los más jóvenes. Parte de lo que diferencia a los trabajadores jóvenes de los más maduros es la naturaleza de su inserción en el mercado laboral, y en consecuencia, los mecanismos que deben introducirse para asegurarlos contra el riesgo de pérdida de ingresos. Los trabajadores más jóvenes y con menor experiencia deben recurrir a mecanismos alternativos para protegerse, ya que no pueden afrontar el costo del seguro

de desempleo, o su situación de empleo (como trabajadores por cuenta propia o con contratos no regulados) hacen que constituya un mecanismo inadecuado de protección.

Para esos trabajadores puede ofrecerse un menú de alternativas basadas en los mecanismos existentes de respaldo de los ingresos. En el centro del esquema se encuentra un sistema bien diseñado de seguro de desempleo que abarca al grupo de trabajadores que, dados sus contratos de empleo y su productividad, pueden “comprar” el seguro. Se requieren cuentas individuales y seguros colectivos para prevenir el riesgo moral y para extender lo más posible la cobertura del sistema. La argumentación para la puesta en práctica del componente de seguro colectivo es que los trabajadores que sufren episodios más frecuentes o más prolongados de desempleo pueden “tomar recursos prestados” a cuenta de futuros depósitos. El Ministerio de Trabajo de Chile propuso un buen ejemplo de este tipo de seguro de desempleo en 1993<sup>23</sup>.

Para aquellos trabajadores que no tienen acceso al seguro de desempleo, es preciso diseñar una diversidad de mecanismos, dependiendo de las razones de esa falta de acceso. En primer lugar, los cursos de adiestramiento a corto plazo podrían proporcionar capacitación, experiencia en el mercado laboral y asistencia en la búsqueda de empleo a quienes poseen escasas habilidades de trabajo. Las becas deberían fijar un nivel lo suficientemente bajo como para no desalentar la búsqueda en el mercado laboral local<sup>24</sup>, y la focalización debería concentrar los recursos en los jóvenes desempleados que acaban de terminar sus estudios para evitar la deserción escolar futura. El financiamiento de tales programas debería ajustarse a la demanda de estos servicios, incrementándose durante las desaceleraciones económicas y reduciéndose durante las expansiones. La provisión descentralizada de estos servicios puede combinarse con programas regulares de adiestra-

<sup>22</sup> BID (1997), por ejemplo.

<sup>23</sup> Cortázar, Lustig y Sabot (1998).

<sup>24</sup> El principal criterio es que las becas deberían estar por debajo del salario de mercado que obtienen los trabajadores equivalentes y no en función del salario promedio global.



miento destinados a ayudar a todos los trabajadores a enfrentar la rotación normal en el empleo (véase la sección sobre políticas de educación).

En el caso de los trabajadores no calificados desplazados, el mecanismo preferible para proporcionar empleo en el nivel local son las obras públicas de uso intensivo de mano de obra. Como ya se señaló, en el diseño de estos programas será necesario tener en cuenta el nivel de desarrollo de los gobiernos locales, y la naturaleza de sus relaciones políticas y financieras con el gobierno central. Muchas iniciativas destinadas a poner en práctica programas de generación de empleos han fracasado por no haber tenido en cuenta la dimensión política y de organización que representa la separación entre financiamiento y ejecución. Nuevamente, el nivel salarial de los programas debe ser lo suficientemente bajo como para no desplazar oportunidades alternativas de empleo. El financiamiento debe provenir de recursos generales y no, como se hace normalmente, de ingresos provenientes del impuesto a la nómina<sup>25</sup>. Nuevamente, el financiamiento provisto debe ajustarse a la demanda, y el gasto debe ajustarse de acuerdo con la evolución de las tasas generales y locales de desempleo, si es que se dispone de estas últimas.

El otro miembro de la familia de los programas de generación de empleos —los subsidios salariales— debe utilizarse esporádicamente, si es que se recurre a ellos, a pesar del atractivo conceptual de la idea de generar empleos “reales” en el sector privado (en contraposición a los empleos “transitorios para crear trabajo” mediante obras públicas de uso intensivo de mano de obra). Las distorsiones causadas por la intervención en los salarios relativos de diferentes tipos de trabajadores es lo suficientemente importante como para aconsejar cautela en este campo. Además, la mayor parte de los países no cuentan con el sofisticado sistema de aplicación y supervisión requerido para mitigar los efectos de estos subsidios en materia de pérdida de eficiencia y sustitución.

Por último, las transferencias en efectivo a las familias pobres constituyen el mecanismo de última instancia para ayudar a las familias que han quedado fuera de los otros mecanismos de respaldo. Como mecanismo de última instancia, la baja cobertura constituye una señal de buena ejecución. Si la cobertura se incrementa hasta un nivel bien definido de pobreza, existe una clara señal de que están fracasando otros

componentes del sistema de respaldo de ingresos, y está quedando fuera un número demasiado elevado de trabajadores. La complicación de su diseño y ejecución es bien conocida, y se recomienda utilizar extrema cautela, ya que el programa puede ocasionar dependencia en los beneficiarios.

En la mayor parte de los países de la región existe, en una forma u otra, la mayoría de los componentes de este sistema integral de respaldo de ingresos. La aplicación de algunos de ellos (como el reemplazo de las indemnizaciones obligatorias por despido por un seguro de desempleo o fondos de terminación basados en ahorros) requerirá acuerdos políticos de amplio alcance, pero sólo pueden facilitarse tales acuerdos compartiendo la visión del producto final como destinado a proteger a todos los trabajadores contra la volatilidad de los ingresos. En otros casos (como en el diseño de programas de empleo de emergencia) los inconvenientes de formular programas en el contexto de una emergencia pueden mitigarse hasta cierto punto analizando la forma en que el programa de emergencia se ajustará al contexto de un sistema nuevo y más efectivo de protección de los ingresos.

### *Mejoramiento de la transparencia en el mercado laboral*

Las nuevas políticas laborales también deberían tener por objeto mejorar las oportunidades de empleo en el mercado laboral. Con bastante frecuencia, los trabajadores calificados o capaces que procuran mejorar su situación en el mercado no saben adónde recurrir o con quién ponerse en contacto para encontrar empleo. Una reciente encuesta, por ejemplo, indica que alrededor del 67% de los latinoamericanos creen que el éxito depende de las conexiones sociales y el intercambio de información. En contraste, menos del 50% de los entrevistados piensa que el trabajo esforzado resulta suficiente para tener éxito<sup>26</sup>.

Los mecanismos formales de colocación inadecuados o ineficientes se traducen en una deficiente combinación de empleos y trabajadores, reduciendo

<sup>25</sup> El uso de recursos del impuesto a la nómina (que incrementan el costo de la mano de obra y en consecuencia reducen la generación de empleos) para generar empleos es en cierto modo contradictorio.

<sup>26</sup> Latinobarómetro (1998).

## Recuadro 2.6

## ¿Pueden las políticas mejorar la integración de la mujer en el mercado laboral?

Al aumentar su educación y tener menos hijos, un creciente número de mujeres está participando en la fuerza laboral. Sin embargo, la tradicional división del trabajo basada en el género aún atribuye a la mujer una mayor responsabilidad en la crianza de los hijos y el cuidado del hogar. Ello se traduce en difíciles opciones para las mujeres que participan o pueden participar en el mercado laboral. Para algunas, en particular las mujeres casadas con hijos, la opción es seguir una carrera o dedicarse a las actividades del hogar. Para otras, trabajar un mayor número de horas no constituye una opción, sino una necesidad, e involucra un importante costo de oportunidad en términos de las tareas del hogar.

Esta situación coloca a las mujeres en una posición de desventaja en el mercado laboral. Los empleadores pueden percibir, o incluso esperar, un comportamiento diferente de sus empleados masculinos y femeninos, lo que se traduce en una preferencia por los hombres y menores salarios para las mujeres. Primoff Vistness<sup>1</sup>, por ejemplo, encuentra que la presencia de niños en la familia incrementa el número de días de trabajo perdidos de las mujeres, pero no en el caso de los hombres.

En toda América Latina se observa una gran brecha salarial entre los trabajadores masculinos y femeninos. Además, las mujeres muestran una mayor probabilidad de trabajar en el sector informal y en profesiones de baja remuneración, que tienden a estar dominadas por ellas. De hecho, existe una asombrosa correlación entre la proporción de mujeres empleadas en una ocupación y su remuneración en relación con otras profesiones.

Esta situación puede mejorarse mediante una combinación de regulaciones laborales apropiadas e instalaciones de atención infantil accesibles. Desafortunadamente, la región no está muy adelantada en ambos aspectos. Las leyes y las regulaciones laborales aún no se han ajustado a la mayor participación femenina. En los países de la región, con contadas excepciones, los códigos laborales datan de una época en que la participación de la mujer en la fuerza laboral era muy reducida. Como fueron redactados para proteger al "sostén de la familia", los códigos laborales favorecen los empleos permanentes, arreglos que no resultan favorables para los trabajadores que deben combinar sus empleos con otras actividades. En la mayor parte de los países, la legislación contempla los contratos de tiempo parcial, aunque éstos son relativamente subutilizados. En Chile, por ejemplo, no existen diferencias entre los contratos de tiempo parcial o completo en términos de seguridad social o de indemnizaciones por despido, y no obstante se los utiliza muy raramen-

te. Ello puede deberse al costo relativo que significa para el empleador contratar dos trabajadores de tiempo parcial en relación con la contratación de un solo trabajador de tiempo completo.

Las mujeres, por su parte, pueden constituir pequeñas empresas informales en las que la aplicación de las leyes es baja pero que tienen una gran flexibilidad para ajustar los horarios. Como en promedio las pequeñas empresas son menos productivas, la mayor proporción de mujeres en empresas informales constituye otro factor que explica por qué las mujeres, en promedio, ganan menos que los hombres.

También es probable que las regulaciones que favorecen los empleos permanentes disminuyan los incentivos de los empleadores para contratar mujeres. En la mayor parte de los países, los códigos laborales obligan a las empresas a pagar a los trabajadores fuertes indemnizaciones en caso de despido. Estas elevadas penalidades pueden reducir los incentivos para contratar trabajadores que se consideran de "alto riesgo". Todas estas razones sugieren que las mujeres pueden caer en esta categoría con más frecuencia que los hombres. Además, como las penalidades por despido se incrementan con el tiempo que se ha trabajado, y las mujeres tienden a permanecer menos en el mercado laboral (y en consecuencia a acumular menos antigüedad) que los hombres, pueden ser objeto de una proporción elevada de despidos durante las recesiones.

Las regulaciones deficientes también han constituido un problema en los casos en que los legisladores han querido abordar la situación especial de la mujer en el mercado laboral. Las licencias obligatorias por maternidad, por ejemplo, pueden constituir una buena política desde el punto de vista social: las evidencias demuestran la importancia que reviste la atención materna para el desarrollo de los hijos<sup>2</sup>. Sin embargo, si el costo recae sobre el empleador, la política resulta contraproducente para las mujeres, reduciendo sus posibilidades de obtener empleos en los que se aplica dicha regulación. Lo mismo ocurre con las leyes que obligan a mantener instalaciones para la atención de los niños en el lugar de trabajo. En Perú, por ejemplo, la ley exigía que las empresas con más de 25 mujeres tuvieran guarderías, creando de esta manera incentivos para que los empleadores contrataran un número inferior de trabajadoras. La ley fue derogada en 1991.

Si se redactan cuidadosamente, las regulaciones apropiadas pueden más bien constituir una ayuda que un obstáculo. Las evidencias recientes de países como Perú y Colombia, que han encarado importantes reformas del mercado laboral, sugieren que la reducción del costo de los des-



pidos contribuye al mejoramiento de la situación de la mujer en el mercado laboral. En Perú, por ejemplo, el costo de los despidos se redujo en forma sustancial en 1991 y nuevamente en 1995. Durante el período 1992-1996, la razón entre empleo y población se incrementó más para las mujeres que para los hombres, y lo mismo ocurrió con los salarios<sup>3</sup>. Además, el porcentaje de mujeres que trabajan en el sector informal se redujo del 48,6% en 1991 al 44,7% en 1996, mientras que la participación en el sector formal aumentó del 33% al 35%. Dentro del sector formal, el porcentaje de mujeres se incrementó en los sectores de alta remuneración como las finanzas, el transporte, las comunicaciones y el comercio mayorista, al tiempo que su participación disminuyó en el comercio minorista y otros servicios, sectores tradicionalmente relacionados con ocupaciones femeninas. De igual forma, en Colombia, donde se promulgó una reforma laboral en 1990, hay indicaciones de que las mujeres se encuentran en una situación relativamente mejor que en el período anterior a la reforma, disminuyendo la brecha respecto a los hombres. Por ejemplo, después de las reformas, la duración del desempleo, que indica la dificultad que se encuentra para hallar trabajo, disminuyó en el caso de las mujeres y se incrementó en el caso de los hombres. En forma similar, la duración promedio del empleo aumentó en el caso de las mujeres, pero disminuyó para los hombres, lo que sugiere que éstos se vieron afectados mucho más por la mayor rotación del mercado laboral inducida por la reforma<sup>4</sup>.

Además, las licencias obligatorias y las guarderías en las empresas no se traducen necesariamente en resultados negativos para las mujeres, si se fijan correctamente los incentivos. Un estudio reciente sobre nueve países europeos halló que las licencias obligatorias incrementan entre un 3% y un 4% la razón entre empleo y población en el caso de las mujeres, y su efecto es mayor cuando se trata de mujeres en edad reproductiva<sup>5</sup>. El estudio también halló que las licencias de corta duración no tienen un efecto significativo sobre los salarios femeninos, mientras que las licencias más prolongadas están asociadas con cierta reducción de los ingresos. Este efecto no resulta sorprendente si se considera que en todos los países estudiados, las licencias obligatorias se financian mediante alguna combinación de ingresos generales e impuestos especiales a la nómina. Presumiblemente, los empleadores absorben un pequeño costo relacionado con el reemplazo del trabajador ausente, aunque dicho efecto parece ser pequeño en comparación con el efecto que tal política tiene sobre la oferta de mano de obra. Las instalaciones para guardería, a su vez, pueden traducirse en una mayor productividad que puede contrarrestar el posible costo para los empleadores. Estos beneficios son más probables si

tales instalaciones se negocian como parte de un conjunto global de remuneraciones al nivel de la empresa, en vez de ser obligatorias por ley. Independientemente del proceso, la existencia de tales instalaciones *no* debe estar vinculada al número de trabajadoras, puesto que reduce las probabilidades de que se contraten mujeres.

Una atención infantil de buena calidad también puede contribuir en gran medida a aliviar la compensación que deben encarar muchas mujeres que trabajan. Desafortunadamente, éste sigue siendo un problema sin resolverse en la mayor parte de los países de la región, especialmente en el caso de las familias pobres. No se cuenta con muchos servicios públicos de atención infantil, y sus horarios no coinciden con los horarios regulares de trabajo. Sin embargo, existen muchas circunstancias en las que la atención infantil subsidiada puede constituir una política pública eficiente y adecuada. Ello ocurre cuando sus beneficios positivos sobre el desarrollo de los niños o sobre el posible beneficio social de la participación femenina no están suficientemente internalizados por las familias y se traducen en una insuficiente demanda de atención infantil.

Estas políticas pueden contribuir a mejorar la situación de la mujer en la fuerza laboral. Subsisten, sin embargo, demasiadas limitaciones y estigmas sociales relacionados con el trabajo de la mujer en ciertas ocupaciones, y con el hecho de que los hombres tomen a su cargo el trabajo del hogar y la crianza de los hijos. La política pública debe abordar estos aspectos mediante leyes que sean lo más neutras posible en materia de género y difundiendo información acerca de los derechos y las oportunidades de las mujeres. Deberían considerarse políticas que incluyan licencias para padres y madres. Tales políticas permiten a los padres que desean participar en el cuidado de los hijos hacerlo sin tener que utilizar su propio tiempo. Además, eliminarían el estigma de que las mujeres son las únicas que hacen uso de estas licencias. La experiencia de los países europeos, sin embargo, indica que los hombres tienden a utilizarlas menos que las mujeres. Algunos países están procurando vincular las licencias de los padres y las madres, para inducir a ambos a utilizarlas. Si bien huelga decir que éstas no son las únicas políticas o las políticas que necesariamente deben aplicarse, tienden a igualar la situación de las mujeres y los hombres en el mercado laboral.

<sup>1</sup> Véase Primoff (1997).

<sup>2</sup> Véase Deutsch (1998).

<sup>3</sup> Véase Saavedra (1998).

<sup>4</sup> Véase Kugler (1999).

<sup>5</sup> Véase Rhum (1998).



do el ingreso potencial de los trabajadores. Este fenómeno es particularmente agudo en el caso de los trabajadores jóvenes y de quienes recién se incorporan al mercado, provenientes de familias menos aventajadas. Estos trabajadores, que carecen de antecedentes establecidos en el mercado laboral y de las conexiones necesarias para encontrar un buen trabajo, pueden terminar aceptando los peores trabajos y una remuneración inferior a la que potencialmente podrían aspirar. En consecuencia, el mejoramiento de los servicios de colocaciones contribuye a nivelar las oportunidades en el mercado laboral.

Además, los mecanismos que ayudan a los trabajadores a encontrar empleos adecuados se tornan particularmente relevantes en un contexto de creciente rotación. Por lo tanto, la inseguridad asociada a la pérdida del empleo puede verse mitigada si se encuentra rápidamente un empleo adecuado.

En este contexto, los actuales esfuerzos por simplificar, y en algunos casos descentralizar los sistemas de colocación con el fin de mejorar su eficiencia resultan sumamente convenientes. Estos esfuerzos deben tener por objeto mejorar la coordinación entre los servicios de colocación y las iniciativas de adiestramiento, incrementando la participación de empresas y trabajadores en tales servicios, así como la realización de evaluaciones regulares de su desempeño.

### **Las características demográficas de la violencia y la criminalidad**

En la mayor parte de los países de América Latina, la criminalidad y la violencia se han convertido en fenómenos comunes. A pesar de la persistente falta de datos confiables, las pocas estadísticas disponibles muestran que América Latina sufre una de las mayores tasas de criminalidad del mundo. La tasa mediana de homicidios en los países latinoamericanos es la más alta de las principales regiones del mundo, mientras que la tasa promedio de homicidios es la segunda, después del África Sub-sahariana<sup>27</sup>.

América Latina también muestra elevadas tasas de incidencia de otros tipos de crímenes. Algunos estudios recientes basados en encuestas domiciliarias indican que el porcentaje de víctimas es extraordinario. Casi el 40% de los residentes de San Salvador han sido víctimas de algún tipo de delito, así como el

30% de los habitantes de Bahía (Brasil), Cali (Colombia) y Caracas (Venezuela)<sup>28</sup>. De igual forma, las encuestas de opinión indican que más del 50% de los hogares urbanos de Guatemala, y más del 40% de los hogares urbanos de México y Ecuador han sido víctimas de algún tipo de delito<sup>29</sup>.

Existen evidencias de que los cambios en la estructura de edades promedio están acompañados de cambios en algunos tipos de delitos. Como los jóvenes tienden a estar más activamente involucrados en las actividades delictivas, las poblaciones jóvenes muestran tasas más elevadas de criminalidad agregada. Las evidencias sugieren que la propensión a cometer delitos por parte de los jóvenes y los adultos jóvenes es más alta en América Latina que en otras partes del mundo, lo que hace que la existencia de una cohorte joven muy numerosa resulte particularmente importante en esta región.

El tamaño de la cohorte que más probablemente se vea involucrada en delitos está alcanzando un punto máximo durante los años noventa, y seguirá siendo grande en el transcurso de los próximos treinta años. A menos que se pongan en práctica políticas innovadoras de prevención y control de la criminalidad, las tasas de homicidios se incrementarán en algunos países, y continuarán siendo dolorosamente elevadas en los demás.

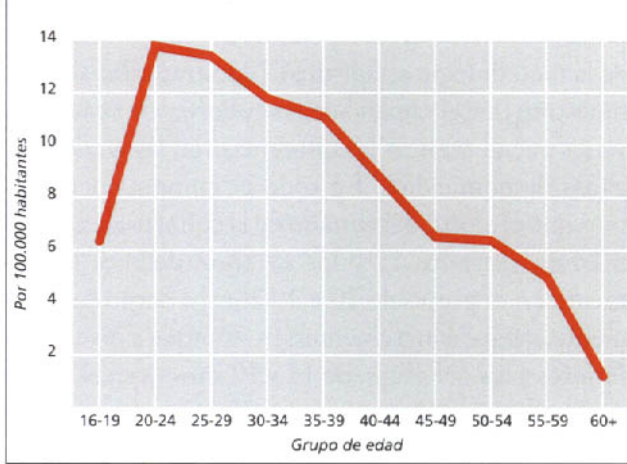
Las políticas destinadas a atacar las raíces de la criminalidad han demostrado hasta ahora ser más eficaces en función del costo que las políticas tradicionales de control. Sin embargo, los gastos en seguridad siguen asignándose en su mayor parte a las actividades de control. En el futuro, la región debería asignar más recursos al diseño y la ejecución de programas de prevención de la criminalidad, racionalizando al mismo tiempo el gasto en actividades de control. Asimismo la región debería poner en práctica amplias reformas en los sistemas de justicia criminal, con el objeto de incrementar la capacidad para detener a los posibles criminales; promover un tratamiento igualitario de todos los ciudadanos ante la ley, e incrementar la participación de la comunidad en las actividades de prevención y control de la criminali-

<sup>27</sup> Véase Murray y López (1996).

<sup>28</sup> Véase Cruz (1999).

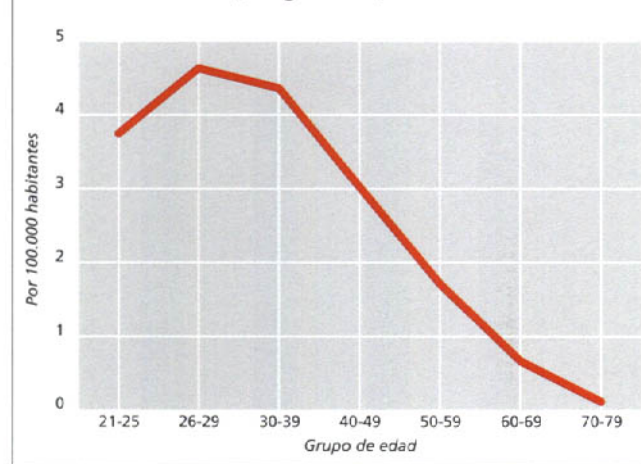
<sup>29</sup> Véase Gaviria y Pagés (1999).

**Gráfico 2.28 Arrestos por asesinato por grupos de edad, México 1997**



Fuente: INEGI, México.

**Gráfico 2.29 Arrestos por asesinato por grupos de edad, Argentina, 1999**



Fuente: Ministerio de Justicia, Argentina.

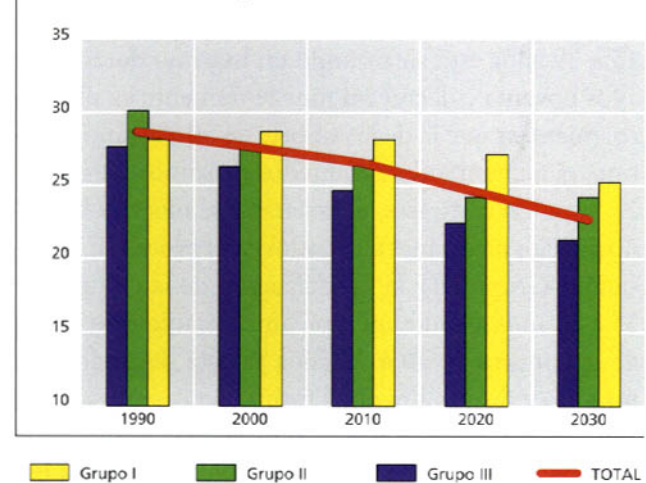
dad. Por último, la región también debería mejorar los mecanismos para vigilar la ejecución de programas y organismos, llevando a cabo evaluaciones de los programas y creando organismos internos y externos para vigilar la policía, el poder judicial y el sistema correccional.

**El peligro y la promesa de la demografía<sup>30</sup>**

Las tendencias demográficas revisten importancia para la criminalidad porque la edad es un determinante fundamental de la propensión a incurrir en actividades delictivas. En todo el mundo, un elevado porcentaje de los delitos son cometidos por adolescentes y jóvenes adultos. En México, por ejemplo, los arrestos por homicidio alcanzan un máximo a una edad joven, y decrecen con bastante rapidez en los grupos de más edad (véase el Gráfico 2.28). Igualmente, en Argentina, los datos sobre tasas de encarcelación por grupos de edades muestran un máximo entre los 26 y los 29 años y una marcada disminución en el caso de los grupos de más edad (véase el Gráfico 2.29). En consecuencia, a medida que se modifica la estructura de la población, también cambia la proporción de la población que muestra probabilidades de cometer delitos, lo que produce importantes cambios en la tasa de criminalidad agregada.

En la región en su conjunto, los cambios en la estructura de la población tendrán efectos mixtos sobre la tasa de criminalidad. Por una parte, el por-

**Gráfico 2.30 Porcentaje de la población entre 10 y 29 años**

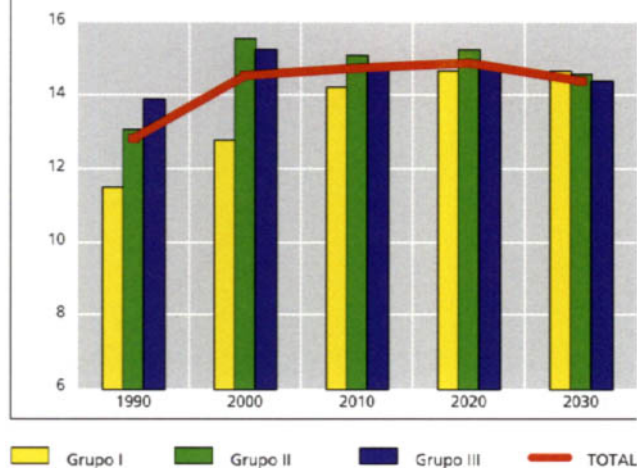


Fuente: Naciones Unidas (1998).

centaje de la población de 10 a 29 años se reducirá en el futuro (véase el Gráfico 2.30). Por la otra, la proporción de la población de 30 a 39 años, que todavía está bastante involucrada en actividades delictivas, se incrementará hasta el año 2020 y decrecerá de allí en adelante (véase el Gráfico 2.31). Estas variaciones en la estructura de la población serán distintas en los países que se encuentran en diferentes etapas de la transición demográfica. Los países menos avanzados en

<sup>30</sup> Esta sección se basa principalmente en Morrison y Pagés (1999).

**Gráfico 2.31** Porcentaje de la población entre 30 y 39 años



Fuente: Naciones Unidas (1998).

la transición (países del Grupo I) enfrentan el escenario menos favorable: la participación de la cohorte de 15 a 29 años está alcanzando un máximo durante los años noventa y decrecerá muy lentamente en el futuro, mientras que la de la cohorte de 30 a 39 años continuará aumentando durante los próximos 30 años.

En contraste, el escenario se muestra benigno para los países más avanzados en el proceso de transición (Grupo III): la participación de la cohorte de 15 a 29 años disminuirá rápidamente, mientras que la de la cohorte de 30 a 39 años ya está llegando a un máximo y disminuirá en el futuro.

Si bien el impacto de la demografía sobre la criminalidad ha recibido considerable atención en Estados Unidos, no ha sido estudiado en América Latina, ni tampoco en el resto del mundo en desarrollo. La restricción ha sido, y sigue siendo, la falta de datos confiables sobre las tasas de criminalidad por grupos de edades. Cuando se dispone de esa información, es posible computar el impacto de las modificaciones en la estructura demográfica sobre las tasas agregadas de homicidios. En base a los limitados datos disponibles, estimamos el impacto de la demografía sobre las tasas agregadas de homicidios. Este ejercicio arroja alguna luz sobre la magnitud y la naturaleza del efecto demográfico y subraya la importancia que reviste la recopilación en el futuro de datos más confiables sobre criminalidad.

Utilizando los datos internacionales sobre las tasas de homicidios intencionales y el tamaño de las

cohortes, estimamos la relación que existe entre las tasas de homicidios y la estructura por edades de la población (véase en el Apéndice 2.4 una descripción de la metodología estadística). Nuestras estimaciones muestran que el tamaño de las cohortes de edades jóvenes puede explicar las diferencias en las tasas agregadas de homicidios. En todo el mundo, encontramos que el efecto del tamaño de la cohorte alcanza un máximo entre los 15 y los 19 años, decrece ligeramente en el grupo de 20 a 29 años y, sorprendentemente, vuelve a incrementarse —aunque a niveles inferiores a los del grupo de 15 a 19 años— en el grupo de 30 a 39 años. Después de los 40 años, el tamaño de la cohorte deja de afectar las tasas de homicidios.

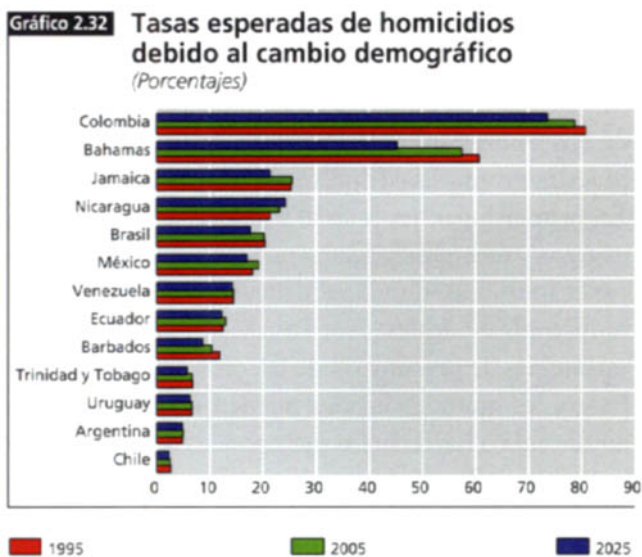
Cuando se toman en cuenta las relaciones por regiones entre la tasa de homicidio y el tamaño de la cohorte, encontramos que el efecto del tamaño de la cohorte más joven es mayor en América Latina que en ninguna otra parte del mundo. Estos resultados sugieren que la propensión a cometer delitos por parte de los jóvenes es más elevada en América Latina.

¿Cuáles son los factores que subyacen en estas elevadas tasas de criminalidad en América Latina? La literatura sobre las raíces de la violencia y la criminalidad indica que las fuentes de la criminalidad y la violencia entre los jóvenes son la pobreza, la desigualdad en los ingresos, el desempleo y la falta de educación. Debido a las limitaciones de los datos, no podemos examinar el impacto de la pobreza y de las tasas de desempleo juvenil sobre las tasas de homicidios de la población joven. No obstante, examinamos la capacidad de la desigualdad y la educación para explicar las elevadas tasas de homicidios entre las personas jóvenes. Si bien algunos autores han hallado una correlación positiva entre la desigualdad y la criminalidad<sup>31</sup>, no descubrimos una relación de este tipo en nuestros datos. De igual forma, tampoco encontramos una relación entre la educación —medida como el porcentaje de la población que tiene educación secundaria— y las tasas de homicidios.

Varios investigadores también han puesto de relieve el papel de la urbanización como un factor que justifica las elevadas tasas de criminalidad, aunque aún no sean bien conocidas las causas que explican la bien

<sup>31</sup> Véase Fajnsylber, Lederman y Loayza (1998).





documentada correlación que existe entre la criminalidad y las ciudades. Algunos estudios señalan las mayores recompensas que implica la criminalidad y la menor probabilidad de arresto en las ciudades, así como el hecho de que las ciudades atraen o generan individuos propensos a la criminalidad<sup>32</sup>. Otros estudios también han señalado que el crecimiento urbano incrementa la densidad urbana, lo que a su vez aumenta la tensión y la frustración que se traducen en mayores tasas de violencia<sup>33</sup>. La mayor urbanización se relaciona a su vez con un menor control social sobre los individuos. Los jóvenes pueden ser especialmente sensibles a todos estos factores: es probable que sientan la tensión y la frustración resultantes de la elevada densidad de la población al igual que cualquier otra persona. Al mismo tiempo, el menor control social puede traducirse en una menor supervisión y en una mayor probabilidad de que los jóvenes incurran en actividades delictivas.

¿Se pueden explicar las altas tasas de criminalidad en la región a través de las tasas relativamente altas de urbanización? Nuestros resultados sugieren que si bien la urbanización no está relacionada con las tasas globales de homicidios, sí lo está con las elevadas tasas de criminalidad entre la población joven. Por lo tanto, la presencia de una importante cohorte de jóvenes y jóvenes adultos reviste particular importancia en las sociedades altamente urbanizadas. Sin embargo, de acuerdo con nuestros datos, esta relación parece observarse en todo el

mundo. En consecuencia, las elevadas tasas de urbanización *per se* no pueden explicar la tasa de criminalidad relativamente elevada entre la población joven de la región.

Por lo tanto, mientras que nuestros resultados analíticos arrojan alguna luz sobre las posibles causas de la criminalidad, no dicen mucho acerca de las causas de la elevada criminalidad de los jóvenes y los jóvenes adultos en América Latina. Los datos más detallados sobre las oportunidades económicas, el nivel educacional y las tasas de empleo de los jóvenes podrían proporcionar algunas respuestas a este interrogante.

Nuestro análisis, sin embargo, pone de relieve la importancia que revisten los cambios en la estructura de la población para explicar las tasas globales de homicidios. Para cuantificar este efecto, simulamos el impacto de las tendencias demográficas sobre las tasas futuras de homicidios en América Latina. Con este fin, utilizamos nuestras estimaciones de la relación que existe entre la criminalidad y el tamaño de las cohortes en la región (véase el Apéndice 2.4) y las proyecciones de las Naciones Unidas sobre población en los años 2000-2030. Los resultados de este ejercicio se muestran en el Gráfico 2.32.

La mayor parte de los países muestra una disminución a largo plazo en los homicidios en comparación con los datos históricos más recientes (1990-1994) como consecuencia del menor tamaño de la cohorte de 15 a 39 años. En el corto plazo, sin embargo, la reducción de la cohorte de 15 a 29 años se verá contrarrestada por el incremento de la cohorte de 30 a 39 años. En Ecuador, México y Nicaragua, el resultado de estas tendencias opuestas se traducirá en presiones demográficas sobre las crecientes tasas de homicidios, mientras que en la mayor parte de los demás países, la presión se mantendrá en niveles similares a los observados en 1990-1994.

Estos resultados deben interpretarse con cautela por los supuestos utilizados en este ejercicio. En primer lugar, en vez de emplear las tasas observadas de criminalidad por edades, hemos estimado estas cifras a partir de una muestra internacional. Obviamente, la

<sup>32</sup> Véase Glaeser y Sacerdote (1996).

<sup>33</sup> Véase Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 3.

disponibilidad de tales cifras a los niveles nacionales o subnacionales aumentaría sustancialmente la capacidad de cada país para predecir el impacto de la demografía sobre las tasas de homicidios. En segundo lugar, en la simulación hemos supuesto que el número de delitos cometidos por una persona en las cohortes de 15 a 29 o de 30 a 39 años se mantiene constante a lo largo del tiempo. Sin embargo, los programas bien diseñados de prevención de la violencia enfocados en estos grupos de edades pueden modificar esta situación.

### *Problema complejo, soluciones multifacéticas*

Las estrategias tradicionales contra la criminalidad han enfatizado el papel de la justicia penal sobre las políticas de prevención de la criminalidad. Por ejemplo, a principios de los años noventa, el gasto en control de la criminalidad en Estados Unidos —es decir, las estrategias para tratar los delitos una vez que ya han ocurrido— representó más del 94% del presupuesto total de seguridad<sup>34</sup>. En América Latina, esta proporción probablemente es aún mayor dado el escaso volumen de recursos destinados a las políticas de prevención de la criminalidad.

Las evidencias recientes indican que esta desproporcionada asignación de recursos no es eficaz en función del costo. Un estudio reciente realizado por la Rand Corporation compara la eficacia en función del costo de cinco programas alternativos en Estados Unidos: las condenas a prisión perpetua para delincuentes reincidentes (ley de tres reincidencias), la supervisión de adolescentes en situación de riesgo, el adiestramiento de padres de hijos que muestran comportamiento violento, los incentivos para que los jóvenes completen la escuela secundaria y las visitas a madres solteras. El estudio indica que el programa más eficaz en función del costo es proporcionar incentivos para que los jóvenes completen la escuela secundaria, seguido del adiestramiento de los padres y la supervisión de los adolescentes en situación de riesgo. Las condenas a prisión perpetua para delincuentes reincidentes resultaron mucho menos eficaces en función del costo que estos tres programas de prevención de la criminalidad<sup>35</sup>. En consecuencia, las políticas de prevención de la criminalidad —es decir, cualquier tipo de políticas que reducen la delincuencia, los delitos violentos y la inseguridad abordando exitosamente las causas científicamente identificadas

de criminalidad<sup>36</sup> — parecen ofrecer los mayores dividendos.

La experiencia internacional ofrece una serie de enseñanzas sobre la forma de diseñar y poner en práctica programas de prevención de la criminalidad. En primer lugar, en todo el mundo, las experiencias exitosas y efectivas se han caracterizado por ser de alcance local. Las municipalidades son las unidades administrativas ideales para llevar a cabo y coordinar estrategias de prevención de la criminalidad. Sin embargo, las municipalidades pueden no contar con la autonomía o los recursos para poner en práctica tales programas. Por lo tanto, resulta crucial descentralizar los presupuestos para prevención de la criminalidad y llevar los conocimientos al nivel local.

En segundo lugar, la experiencia también muestra la necesidad de crear grupos de trabajo interinstitucionales que incluyan representantes de los organismos públicos, las empresas locales, las organizaciones comunitarias, la policía y el poder judicial. Con frecuencia, las comunidades afectadas han puesto en práctica las mejores estrategias, mientras que los organismos públicos han desempeñado un papel secundario en la canalización de recursos y la supervisión de los proyectos.

En tercer lugar, no existe una solución que se ajuste a todos los países, ciudades o vecindarios. La experiencia de los países industrializados y en desarrollo muestra el valor que tiene realizar un cuidadoso diagnóstico de la naturaleza y las causas de la criminalidad en determinados lugares. Mientras que algunas ciudades pueden sufrir un grave problema de violencia de pandillas juveniles, otras pueden verse afectadas principalmente por robos en las casas o asaltos callejeros. De la misma manera, mientras que en algunas ciudades los delitos pueden estar restringidos a determinados lugares, en otras la criminalidad puede estar más difundida geográficamente. Este proceso de recopilación, interpretación y análisis de datos se denomina con frecuencia “enfoque epidemiológico” por sus orígenes en la salud pública. Se lleva a cabo en

<sup>34</sup> Véase McDonald (1992), citado en Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 6.

<sup>35</sup> Véase Greenwood et al. (1996), citado en Waller y Welsh (1999) y Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 5.

<sup>36</sup> Véase Waller y Welsh (1999).

cuatro etapas: (1) definición del problema y recopilación de datos; (2) identificación de las causas y factores de riesgo; (3) diseño y ejecución de programas y políticas, y (4) evaluación de la efectividad de las intervenciones<sup>37</sup>.

En cuarto lugar, las investigaciones demuestran que la clave es la intervención en las primeras etapas del problema. Las mayores oportunidades de prevenir futuros aumentos de la criminalidad se dan cuando las tasas de criminalidad son bajas. Con demasiada frecuencia, estas iniciativas se ponen en práctica cuando las tasas han alcanzado niveles insostenibles y la solución del problema resulta mucho más difícil y costosa.

Por último, la experiencia de los países industrializados muestra el valor que reviste la realización de evaluaciones de los programas para saber cuáles son los enfoques que funcionan y los que no dan resultados. Si bien en los países en desarrollo se han realizado pocas evaluaciones de este tipo, en el mundo industrializado se han realizado varias evaluaciones de programas de prevención de la criminalidad. En el futuro, la etapa de diseño de los programas debe incorporar la evaluación, creando grupos experimentales y de control y asignando un volumen adecuado de recursos para vigilar la ejecución y la eficacia del programa en función del costo.

La naturaleza multidisciplinaria de los programas de prevención de la criminalidad ha conducido a una amplia gama de políticas alternativas, que pueden clasificarse en cinco grupos.

#### 1. *Desarrollo de los individuos y las familias.*

Tales políticas intervienen al nivel individual y familiar con el fin de impedir que los individuos en alto riesgo asuman un comportamiento violento. Se basan en investigaciones que muestran que la violencia constituye un comportamiento adquirido y que, como tal, puede “desadquirirse”. Las evaluaciones indican que los programas destinados a intervenir en las primeras etapas del ciclo de vida de los individuos son los más efectivos. Los programas de prevención de la criminalidad incluyen, entre otros, la atención pre y postnatal de madres solteras en situación de alto riesgo, los programas especiales de educación de niños y adolescentes en alto riesgo, y aquéllos destinados a desarrollar aptitudes tendientes a la resolución pacífica de conflictos<sup>38</sup>. Si bien existen pocas iniciativas de este tipo en América Latina, en los países

industrializados se han llevado a cabo varias experiencias exitosas. En Estados Unidos, un programa que contemplaba visitas de enfermeras a las madres solteras durante el embarazo y hasta que los hijos cumplieran dos años logró una reducción del 75% en el descuido y el abuso de los niños, reduciendo así el riesgo de comportamiento violento de los niños en el futuro. También en Estados Unidos, un programa destinado a proporcionar educación preescolar de alta calidad a niños en situación de riesgo redujo en un 50% la probabilidad de que esos niños fueran arrestados cuando fueran adultos<sup>39</sup>.

2. *Mayor control social.* Estas políticas intervienen al nivel comunitario y funcionan mejor cuando están promovidas por la comunidad asociándose con la policía, el poder judicial, los representantes empresariales y los funcionarios municipales. Las iniciativas de este tipo incluyen la creación de grupos de prevención de la criminalidad integrados por residentes de las distintas comunidades; de distritos de mejoramiento empresarial destinados a lograr una mayor vigilancia, reducir la criminalidad y proporcionar oportunidades de trabajo a los residentes de las comunidades, y la creación de grupos comunitarios con el objeto de fomentar la participación de la comunidad en actividades de prevención de la criminalidad y la violencia.

3. *Modificación de la situación.* Estas políticas tienen por finalidad modificar el contexto en el cual se producen los delitos con el objeto de reducir las oportunidades de criminalidad y violencia. Ejemplos de tales políticas son el control de armas, la mejor iluminación de las calles, las cámaras de vigilancia, las leyes que limitan la edad para consumir bebidas alcohólicas, la mayor presencia policial en las calles, las medidas de autoprotección y los programas postescolares para mantener a los niños fuera de las calles.

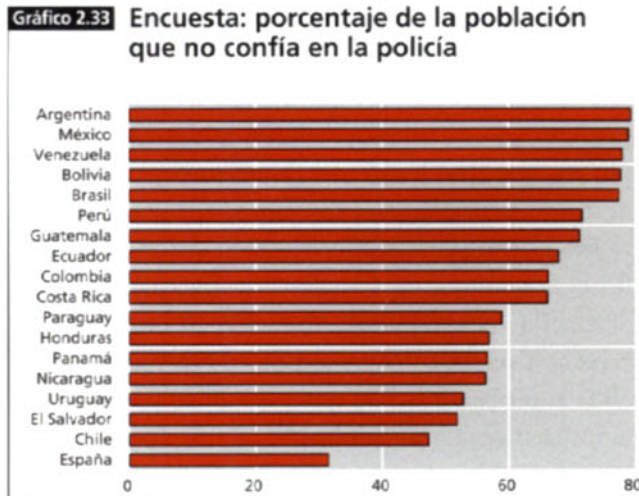
4. *Mejoramiento de las oportunidades económicas.* Estas políticas también se basan en la premisa de que los posibles delincuentes ponderan los beneficios y las penalidades asociadas con los delitos. Al incrementar las oportunidades de los posibles delincuentes en el

<sup>37</sup> Véase Buvinic y Morrison (1999), Nota técnica 5.

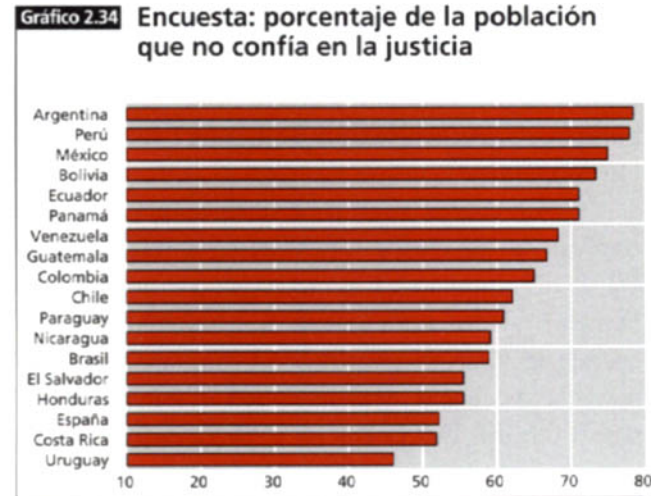
<sup>38</sup> Véase Waller y Welsh (1999).

<sup>39</sup> Véase Waller y Welsh (1999).





Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).



Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

mercado laboral, estas políticas aumentan el costo de oportunidad de los delitos y reducen su incidencia. Ejemplos de estas políticas son las iniciativas tendientes a proporcionar adiestramiento y empleo a las personas en riesgo. En Estados Unidos, la evaluación de un Job Corps, programa destinado a proveer adiestramiento a los desempleados y a jóvenes desaventajados, indicó que los participantes mostraron una probabilidad un tercio menor de ser arrestados una o más veces en relación con el grupo de control<sup>40</sup>.

##### 5. Mayor probabilidad y duración de los castigos.

Estas políticas se basan en la premisa de que los posibles delincuentes son individuos racionales que ponderan los pros y los contras de la actividad criminal. En consecuencia, la mayor probabilidad de arresto y la mayor duración del mismo contienen a los posibles delincuentes y reducen la incidencia de la criminalidad. En Estados Unidos, las evidencias muestran que un aumento del período de encarcelación está relacionado con una reducción de los delitos violentos. Concretamente, un aumento del 10% en la encarcelación se relaciona con una disminución del 4% en los delitos violentos<sup>41</sup>. Sin embargo, no está claro a priori si esta reducción de la violencia se debe al efecto de disuasión —es decir, que la política disuade a los posibles delincuentes— o al efecto de incapacitación, es decir, que las personas que están en la cárcel no cometen delitos. Las evidencias indican que el equilibrio de estos dos efectos depende del tipo de delito. En el caso de la violencia emocional, como las violaciones, la disminución de la criminalidad rela-

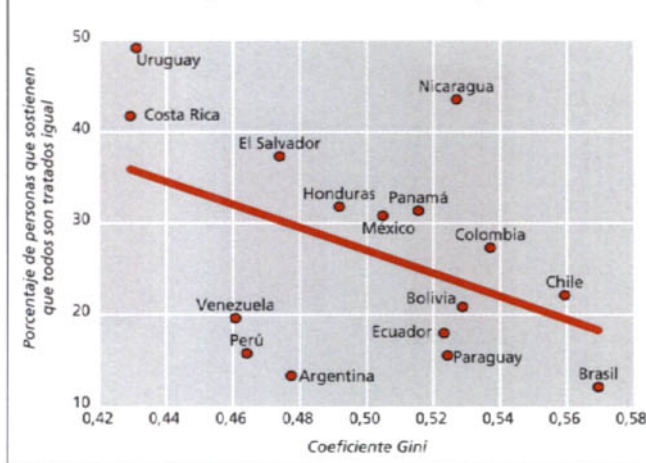
cionada con una mayor encarcelación parece deberse en su mayor parte al efecto de incapacitación. En cambio, en los delitos contra la propiedad y los robos, dicha disminución parece atribuirse principalmente al efecto de disuasión<sup>42</sup>. Estas conclusiones sugieren que las medidas de justicia penal pueden resultar eficaces para prevenir hurtos, asaltos y robos, mientras que los homicidios y las violaciones pueden prevenirse en forma más eficaz mediante políticas alternativas.

Un importante problema que afecta la aplicación de las leyes en América Latina es que las décadas de corrupción, brutalidad y represión policial se han traducido en niveles muy bajos de confianza en la policía (véase el Gráfico 2.33). De acuerdo con Latinobarómetro (1996-1998), prácticamente el 80% de los residentes urbanos de Argentina no tiene confianza en la policía. Los datos muestran niveles igualmente bajos de confianza en México, Venezuela, Bolivia y Brasil. Otros países de la región muestran niveles algo mayores de confianza en la policía, aunque todavía muy bajos en relación con España, el único país incluido en la muestra que no pertenece a la región. El bajo nivel de confianza se traduce en porcentajes sumamente bajos de denuncias y en una escasa cooperación con la policía. Ello, a su vez, se traduce en

<sup>40</sup> Véase Waller y Welsh (1999).

<sup>41</sup> Véase Levitt (1995).

<sup>42</sup> Véase Levitt (1998).

**Gráfico 2.35** Concentración del ingreso y percepción de la igualdad frente a la ley

Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y Deininger y Squire (1996).

un reducido porcentaje de delitos resueltos, lo que contribuye a la percepción general de impunidad y elevadas tasas de criminalidad<sup>43</sup>. Para quebrar este ciclo de baja confianza y elevadas tasas de criminalidad es preciso introducir sustanciales reformas en los departamentos de policía de virtualmente todas las ciudades de la región. Los nuevos enfoques deben incluir un mejor adiestramiento de los funcionarios policiales, una mejor supervisión de las actividades policiales y nuevos enfoques para relacionarse con la comunidad. En Costa Rica y Estados Unidos, la vigilancia comunitaria ha mejorado significativamente la relación entre las comunidades y la policía. En la ciudad de Boston (Estados Unidos) una nueva estrategia de resolución de problemas basada en alianzas con la comunidad mejoró la eficacia de la policía y condujo a una sustancial reducción de la criminalidad<sup>44</sup>.

Otro problema reside en el sistema judicial de la mayor parte de los países de la región. Las bajas tasas de denuncia y la escasa colaboración con la policía se traducen en una falta de evidencias en los tribunales. Ello a su vez conduce a bajas tasas de condenas y bajos niveles de confianza en el poder judicial. De acuerdo con Latinobarómetro, más del 70% de las personas en Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Panamá y Perú no tienen confianza en el sistema judicial. Por su parte, Uruguay y Costa Rica muestran los menores porcentajes de desconfianza entre los países incluidos en la muestra (Gráfico 2.34). Además, se tiene la percepción de que el poder judicial no

trata en forma igual a todas las personas. En consecuencia, apenas el 12% de los brasileños y el 13% de los argentinos creen que todos los individuos son iguales ante la ley. Esta asociación sugiere que en los países con desigualdad, los sistemas judiciales pueden responder más rápidamente a las necesidades de las clases medias y altas en relación con las necesidades de los pobres (véase el Gráfico 2.35).

### *El financiamiento de las políticas de prevención y control de la criminalidad*

En una época de serias restricciones fiscales en la mayor parte de los países de la región, la idea de destinar recursos a la prevención de la violencia puede encontrar resistencias. Sin embargo, pueden lograrse significativas reducciones de la violencia sin gastar recursos adicionales si una parte del gasto actual en programas reactivos (como ser, prisiones y formas tradicionales de actividad policial) se reasigna a esfuerzos de prevención. En Estados Unidos se estima que por cada dólar invertido en programas de prevención de la violencia, la sociedad ahorra de US\$6 a US\$7 que se habrían gastado en el control o el tratamiento de la violencia<sup>45</sup>. La posibilidad de este tipo de ahorro es grande en algunos países de la región: Colombia, por ejemplo, destinó más del 6% del PIB de 1996 a gastos en justicia penal y seguridad privada.

La racionalización del gasto en programas tradicionales reactivos también liberaría recursos para programas innovadores de control. Por ejemplo, en el caso de los delitos en los que el encarcelamiento tiene principalmente un efecto de incapacitación —y en consecuencia la encarcelación reduce los delitos sólo en la medida en que la persona que está en la cárcel cometería delitos si estuviera libre— la reducción en la duración de las sentencias resultaría muy eficaz en función del costo, ya que la probabilidad de

<sup>43</sup> Gaviria y Pagés (1999) estiman el impacto de la reducida confianza en la policía sobre las elevadas tasas de criminalidad. El estudio halla una relación positiva y estadística entre ambas variables. Esta relación es robusta a los métodos estadísticos que explican la causalidad inversa entre la elevada criminalidad y la baja confianza en la policía.

<sup>44</sup> Véase Kennedy (1998).

<sup>45</sup> Véase McDonald (1992).

cometer delitos disminuye sustancialmente con la edad. El ahorro podría destinarse a crear mejores programas de rehabilitación o incrementar la duración de las sentencias para aquellos delitos en los que las investigaciones demuestran que tal medida resultaría eficaz en función del costo.

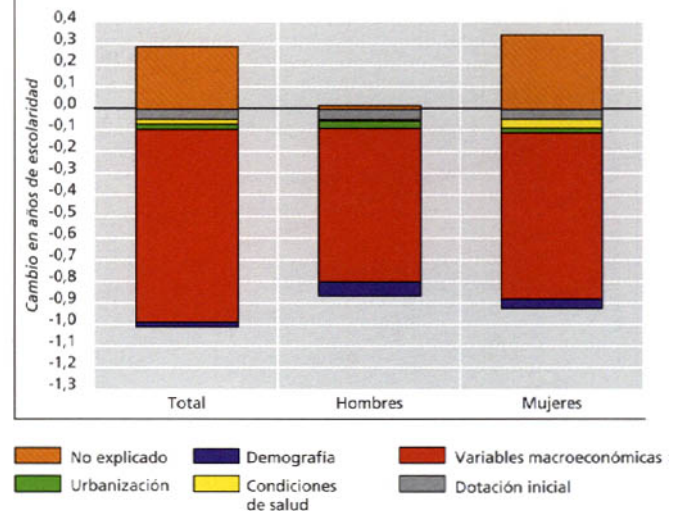
### La oportunidad demográfica para mejorar la educación

En las últimas décadas, los sistemas educativos de América Latina tendrían que haber andado muy rápido sólo para mantenerse en el mismo sitio. En los países que se encontraban más atrás en el proceso de transición demográfica hacia 1950, la población en edad escolar básica (entre 4 y 15 años) aumentó a un ritmo de 2,7% entre 1960 y 1990. Incluso en los países del grupo más adelantado en la transición, la tasa de crecimiento fue 1,8%.

Solamente para mantener los niveles educativos con respecto a las generaciones anteriores se hubiera requerido por lo tanto un esfuerzo educativo enorme. Pero, en adición a eso, la educación promedio de los latinoamericanos que nacieron hacia 1960 llegó a ser 8,2 años, casi 20% más que los 6,9 años alcanzados por quienes nacieron diez años antes y 55% por encima de los 5,3 años de educación promedio de los nacidos hacia 1940.

Dadas las circunstancias demográficas, no hay duda de que este ritmo de progreso constituyó una verdadera revolución, que abrió grandes oportunidades laborales a quienes se incorporaron a la vida productiva entre principios de la década de 1970 y los primeros años de la década siguiente. No sorprendentemente, sin embargo, un progreso tan acelerado produjo resultados muy heterogéneos de calidad y eficiencia, como consecuencia de debilidades institucionales y limitaciones en la oferta de recursos, en particular recursos docentes debidamente formados, pero también recursos físicos como escuelas y materiales, y recursos científicos y tecnológicos, como programas curriculares y métodos educativos. El éxito inicial de la expansión educativa fue posible gracias a la forma centralizada como se había organizado el sistema educativo, lo cual facilitó el establecimiento de planes de estudio uniformes, hizo posible contratar un número creciente de maestros y construir mi-

Gráfico 2.36 Qué explica el freno del progreso educativo en América Latina



Fuente: Behrman, Duryea y Székely (1999c).

les de escuelas en pocos años. Pero la organización centralizada produjo también una serie de rigideces que habrían de dificultar la adaptación del sistema a las condiciones cambiantes de la demanda.

La volatilidad macroeconómica de los años ochenta vino a poner fin a este período de revolución educativa. Las generaciones nacidas a partir de 1970 tuvieron un progreso mucho más modesto que los grupos anteriores: en promedio sólo alcanzaron 8,8 años de educación, apenas 7% más que el grupo diez años mayor. En los medios públicos y académicos de América Latina se ha identificado a la crisis de los años ochenta como el momento en el cual perdieron fuerza las tendencias del progreso social. Un estudio cuidadoso de los factores macro asociados a la deserción escolar muestra que, en efecto, ésa es una percepción correcta, y que su causa más importante fue la inestabilidad macroeconómica (que aún persiste)<sup>46</sup>. Partiendo de la educación y la edad de millones de latinoamericanos en la actualidad (según información de encuestas de hogares para 18 países) es posible deducir en qué año aproximadamente se retiró cada persona de la escuela (ajustado en cada país por los patrones usuales de iniciación y repetición escolar). A partir de esta información se pueden detectar los factores que pueden haber incidido en la probabilidad de reti-

<sup>46</sup> Véase Behrman, Duryea y Székely (1999c).



ro de la escuela. Entre ellos pueden estar diversos factores individuales, familiares o sociales, aparte de las condiciones macroeconómicas. Aunque algunos de estos factores también muestran ser muy importantes, solamente la volatilidad macroeconómica es capaz de explicar los cambios en el progreso educativo. Las condiciones demográficas también fueron adversas al progreso educativo, pero ellas explican sólo una fracción mínima del *cambio* en el progreso educativo (véase el Gráfico 2.36).

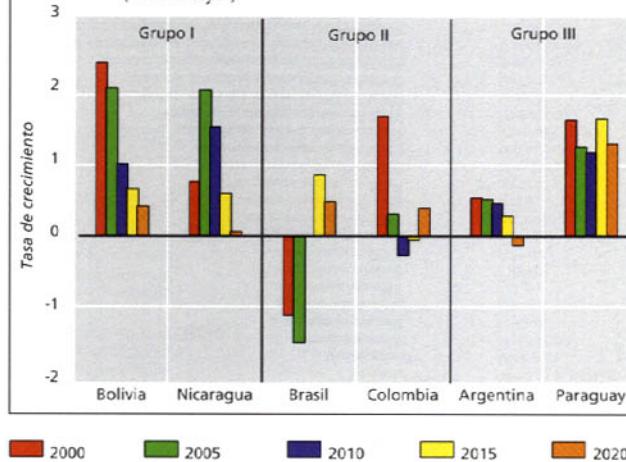
### *Panorama futuro*

En las próximas décadas, las condiciones demográficas en la mayoría de países de la región serán favorables para avanzar más rápido en materia educativa. En el período de oportunidad demográfica, la proporción de personas dependientes con respecto a quienes son económicamente productivos se mantendrá baja, y esto implicará mejores posibilidades familiares y sociales para elevar la educación. Con familias menos numerosas que en el pasado, los padres podrán dedicar mayores recursos a la educación de cada uno de sus hijos, y habrá más ingresos disponibles para ello, ya que muchas más mujeres podrán incorporarse al mercado laboral, y aún será baja la carga económica de los ancianos que será necesario sostener.

Este es un privilegio singular de los padres de familia de esta generación, porque tienen más hermanos que hijos, y en consecuencia tienen pocas cargas económicas de lado y lado. Desde un punto de vista agregado, este también es un privilegio potencial para los gobiernos actuales, que cuentan con una base creciente de generación de ingresos fiscales, mientras que se está reduciendo en términos relativos la población que demanda educación y aún es pequeña en términos relativos la población de retirados.

Como hemos visto y veremos una y otra vez en este capítulo, se trata de un privilegio potencial que puede o no ser aprovechado. Sería un error considerar los cambios demográficos que vienen por delante como una simple desaceleración de la demanda educativa, que permitirá bajar la guardia y dedicar esos recursos a otros asuntos más inmediatos. En primer lugar, los cambios que vienen no son sencillamente una desaceleración de la demanda, sino una oleada de cambios muy rápidos y no necesariamente continuos.

**Gráfico 2.37** Tendencias cambiantes: crecimiento de población entre 10 y 14 años de edad (Porcentajes)



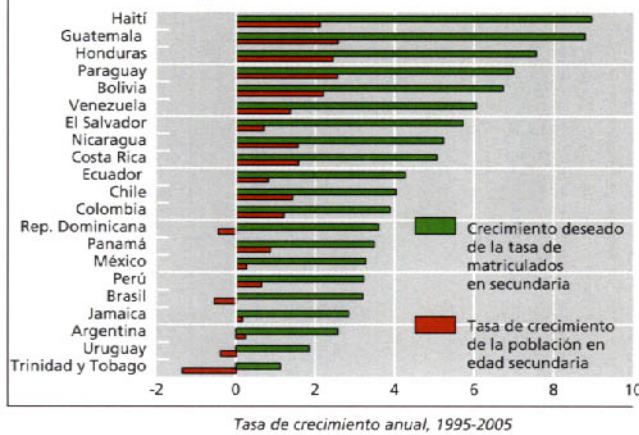
Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

Es cierto que en algunos países, como es el caso de Bolivia, puede esperarse un descenso continuado en el ritmo de crecimiento de la población de 10 a 14 años, que será el segmento más crítico para mejorar los logros educativos (véase el Gráfico 2.37). Sin embargo, en el mismo grupo de países poco avanzados en el proceso de transición demográfica se encuentra, por ejemplo, Nicaragua, donde aún cabe esperar una marcada aceleración de ese mismo grupo de edad, antes de empezar a ver tasas menores que las actuales dentro de unos quince o veinte años. Y puede haber sorpresas aun mayores. Según las proyecciones demográficas de Naciones Unidas, en Brasil estará reduciéndose la población de 10 a 14 años en los próximos dos quinquenios, pero posteriormente volverá a aumentar, mientras que en Colombia, donde ese grupo está creciendo aún muy rápido, habrá una desaceleración muy pronunciada hasta el año 2010, y luego una nueva aceleración.

Los ejemplos podrían continuar, pero el punto es el mismo: los cambios no serán continuos. Más aún, así como hay diferencias muy apreciables entre países que en principio pertenecen al mismo grupo demográfico, puede haber diferencias semejantes e incluso mayores entre regiones de un mismo país, y aún más entre estratos de una misma región o ciudad.

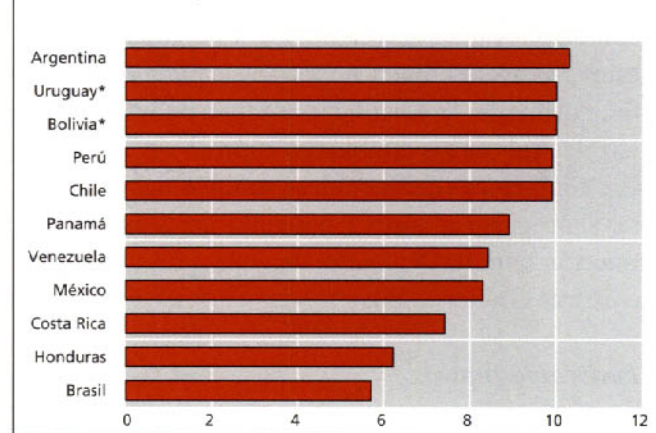
En segundo lugar, las circunstancias podrían desaprovecharse si no se advierte que este panorama demográfico se combina con un panorama no menos

**Gráfico 2.38** La matrícula secundaria seguirá creciendo más que la población  
(Porcentajes)



Fuente: Wolff y de Moura Castro (1998).

**Gráfico 2.39** Años promedio de educación de la población adulta



\* Datos urbanos.

Fuente: Behrman, et al. (1999a). Se refiere a la población mayor de 18 años.

heterogéneo en materia de situación educativa de los grupos de edad entre países, entre regiones y dentro de cada uno de esos mismos grupos. Considérese el caso de los niños que tenían 8 años de edad hacia 1993 o 1994 (y que por lo tanto son parte de nuestro grupo de 10 años hacia 1995 y 1996). Según las encuestas de hogares para esos años, menos del 1% de esos niños en Chile, Panamá y Perú tenían pendiente aún completar el primer año de escuela, mientras que en el caso de Honduras 6% se encontraban en esa situación y en Brasil cerca del 20% no había completado por lo menos un año. Por consiguiente, para estos últimos países las tendencias demográficas serán solamente parte de la información que deberán tener en cuenta para responder a las demandas de educación.

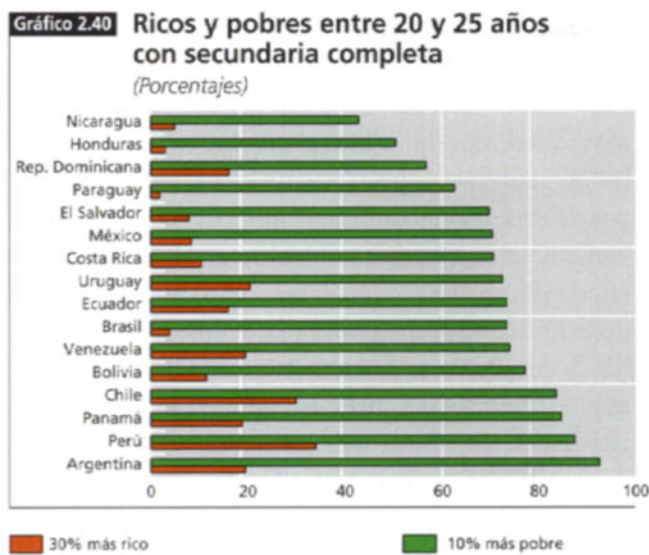
Debido a los serios atrasos que muestra la educación secundaria en la mayoría de países de América Latina, en los próximos años debería observarse una marcada aceleración en la matrícula secundaria, a pesar de que las tendencias demográficas de muchos países son ya de desaceleración de los grupos de edad relevantes. El BID ha calculado que para responder a las demandas sociales y económicas futuras, las tasas de matrícula secundaria deberían elevarse 20% en el período 1995-2005<sup>47</sup>. Esto implica un aumento muy importante, si se tiene en cuenta que las tasas de matrícula sólo se elevaron 4% en los diez años anteriores. El número de niños matriculados en secundaria tendría que pasar de 25 millones en 1995 a 36 millones en el 2005, un aumento del 44%, a pesar de que la población en las edades relevantes (teniendo en cuenta

los años de secundaria de cada país) aumentará menos del 8% (de 46 millones a 48,5 millones). En algunos países como Brasil o Uruguay, es de esperarse que la población en edad de cursar secundaria incluso descienda (Gráfico 2.38).

Esta es una oportunidad demográfica que deberá aprovecharse para lograr metas ambiciosas de aumento de la educación, especialmente en secundaria. Pero a pesar de las buenas condiciones demográficas, se requerirá esfuerzos muy grandes para lograr que las tasas de matrícula secundaria se eleven del 55% en 1995 al 75% diez años más tarde. El BID ha calculado que el gasto total deberá aumentar de US\$11.600 a US\$16.200 millones y que el número de maestros tendrá que pasar de 1,8 millones a 2,6 millones lo que, teniendo en cuenta las necesidades de reemplazo del cuerpo docente exigirá entrenar a 1,7 millones de maestros en el curso de diez años. Y esto solamente en la secundaria.

Los segmentos más dinámicos de la demanda educativa podrían estar más allá de las edades escolares convencionales. Por la combinación de las tendencias demográficas y de las altas tasas de repetición y deserción características de América Latina, serán los mayores de 18 años quienes ejercerán una presión más inmediata sobre los sistemas educativos en muchos países. En América Latina, millones de jóvenes

<sup>47</sup> Véase Wolff y de Moura Castro (1998).



Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

se han visto forzados a incorporarse en forma prematura al mercado laboral sin haber completado siquiera un mínimo de educación básica. La educación promedio de los jóvenes de 18 años en toda América Latina es de solo unos ocho años y medio, y en países como Brasil y Honduras es apenas de unos seis años (Gráfico 2.39).

Las deficiencias de escolaridad son muy marcadas entre los grupos más pobres. Incluso en los países más exitosos en materia de cobertura de la secundaria, como son Chile y Perú, tan sólo tienen secundaria completa un 30% de los jóvenes entre 20 y 25 años que pertenecen al 30% más pobre de la población. En Honduras, Paraguay o Brasil, ni siquiera llegan al 5% los jóvenes pobres que cuentan con secundaria completa (véase el Gráfico 2.40). Y, de manera sorprendente, incluso entre los grupos de más altos ingresos hay serias deficiencias educativas en muchos países de la región. En México y en seis países de América Central y el Caribe, por lo menos el 30% de los jóvenes de 20 a 25 años del decil más rico de la población no cuenta con secundaria completa. Es posible que muchos de quienes sí tienen secundaria, y aun niveles mayores de educación, estén dispuestos aún a conseguir mayor formación para mejorar sus posibilidades laborales.

Por todas estas razones, el mercado educativo de los jóvenes y adultos será extremadamente dinámico, como de hecho ya lo es en muchos países. Las líneas divisorias que tradicionalmente se han trazado en América Latina entre educación (para jóve-

nes) y capacitación (para adultos) no serán muy adecuadas para abordar los desafíos de estos grupos. Y, nuevamente, todas éstas son apenas historias agregadas, basadas en datos nacionales. La heterogeneidad es infinitamente mayor dentro de cada país.

### Los desafíos

En estas condiciones, los retos que le impone el cambio demográfico a los sistemas educativos de América Latina son básicamente tres:

*Flexibilidad* para responder a las cambiantes demandas. Se requerirá flexibilidad en materia fiscal para disponer y asignar los recursos a los lugares, niveles y tipos de educación donde se necesitan en cada momento. Será necesario movilizar recursos humanos, materiales educativos y cientos de otros insumos en condiciones que estarán cambiando continuamente. Será preciso adaptar continuamente los programas educativos, especial aunque no exclusivamente los de los adultos para responder a condiciones inmediatas difíciles de prever o de planificar, ya que dependerán, no sólo de factores ya conocidas como son la demografía y el pasado educativo de esas personas, sino además de las condiciones del mercado laboral, las necesidades de los sectores productivos y la evolución de la tecnología y las expectativas.

*Diversidad* para responder a la heterogeneidad de la demanda. Esto será especialmente cierto para la educación básica dirigida a jóvenes y adultos que se han atrasado o han abandonado el sistema. Para estos grupos no resulta eficiente ni viable replicar los patrones tradicionales de la educación dirigida a los grupos convencionales de edad (que, paradójicamente en América Latina, muchas veces son minoritarios, sobre todo entre los pobres).

*Eficiencia* para lograr un mejor uso de los recursos públicos y privados, que actualmente se desperdician por efecto de la repetición y la deserción. Mencionar este reto puede parecer un lugar común, de tanto que se ha repetido en las evaluaciones sobre el sector educativo. Pero su importancia es crucial, como permite ilustrarlo un cálculo de su impacto fiscal para el caso de Brasil. La ineficiencia por repetición y deserción implica que los costos unitarios por estudiante son aproximadamente el doble de lo que serían sin estos problemas. Puesto que estas fuentes de ineficiencia no se reducen de la noche a la mañana, es



ilustrativo entender su impacto a través del tiempo: se podría atender el 47% de la expansión de la demanda en la educación media de Brasil con los recursos que se economizarían por una disminución de la repetición en la educación primaria del 1% por año en cada grado<sup>48</sup>.

### *Hacia un nuevo paradigma de organización*

La forma centralizada como se encuentra organizado el sistema educativo en la mayoría de países de la región no facilitará responder a estos retos. La centralización pudo haber sido efectiva durante las fases de ampliación acelerada y masificación de la educación, pero difícilmente servirá para responder a los retos de flexibilidad, diversificación y eficiencia que le impone a América Latina la actual mezcla de condiciones educativas y demográficas, cambios tecnológicos y tendencias de globalización. Los retos educativos son sólo el resultado de factores demográficos, pero estos factores no deben ser ignorados.

La flexibilidad requiere una mayor cercanía entre las escuelas (u otros proveedores de los servicios educativos) y los estudiantes o los padres de familia, que demandan la educación. En la mayoría de los sistemas centralizados actuales, los planteles educativos no pueden responder ágilmente a la demanda porque las más importantes decisiones sobre financiamiento, contratación laboral, adquisición de insumos y mantenimiento de las escuelas se toman en el Ministerio o la Secretaría de Educación y otros organismos centrales a los cuales en algunos países se asignan estas tareas. Es difícil que una entidad central —y peor aun varias— puedan responder a la diversidad de condiciones locales para resolver el reto de la flexibilidad. Este sistema de decisiones conduce además a sistemas centralizados de negociación laboral con los maestros y otros grupos de trabajadores del sector, lo cual reduce también la flexibilidad. Puesto que los sistemas centralizados no asignan las decisiones cruciales a las escuelas, a los directores o a los maestros, desperdician la información y el potencial de respuesta que pueden tener quienes están más cerca a los usuarios.

Varios países han optado por descentralizar las decisiones, asignándolas a los gobiernos de los departamentos o los municipios, lo que en gran medida ha terminado por replicar las dificultades de la orga-

nización centralizada pero a un nivel menor, donde la capacidad administrativa es a menudo más limitada. Este tipo de descentralización ha creado dificultades mayores de coordinación, al involucrar a varios niveles de gobierno, especialmente cuando diferentes tipos de educación (como en Brasil o Colombia) se asignan a niveles diferentes de gobierno. Los problemas se complican aún más cuando, como resultado de una descentralización fragmentada de los recursos fiscales, la educación se financia con partidas que provienen de fuentes diferentes. En estas condiciones, buena parte de los esfuerzos de los administradores locales deben dirigirse a allegar esos fondos y responder por ellos a unidades diferentes de control e influencia. No es una sorpresa que estas prácticas de descentralización se conviertan en espacio de acción para los políticos, alejando aún más los esfuerzos de los planteles y el personal educativo de las tareas de la educación y de sus usuarios directos.

Por estas razones, tanto la centralización como estas opciones de descentralización hacen difícil enfrentar el reto de la eficiencia. Los directores de escuela o los maestros no responden a incentivos que conducen a la eficiencia por el mejor uso de los recursos, sino a incentivos para maximizar los recursos a su disposición y su capacidad de influencia para obtenerlos.

Por consiguiente, al menos para responder a los retos de la flexibilidad y la eficiencia se requiere un nuevo paradigma de organización de los sistemas educativos. Ese nuevo paradigma debe basarse en tres principios: fortalecer al usuario, dar autonomía al proveedor y redefinir la función del gobierno.

*Fortalecer al usuario.* El usuario puede tener mayor poder si cuenta con información, voz y posibilidad de escoger. La diseminación pública de las evaluaciones a los planteles y de los resultados de exámenes nacionales estandarizados permite a los padres de familia y los maestros ejercer presión para mejorar la calidad de la educación. Si además los usuarios son tenidos en cuenta (con voz y voto) en la selección de los directores y otras grandes decisiones de orientación de las escuelas, pueden contribuir a que los planteles respondan a sus necesidades. Idealmente, los

<sup>48</sup> Véase Rodríguez y Herrán (1999).

padres de familia deben tener además la posibilidad de escoger la escuela o el tipo de educación para sus hijos, pues eso les brinda la oportunidad de “votar con los pies” si encuentran mejores opciones.

*Dar autonomía al proveedor.* Es más factible que las escuelas puedan responder a las necesidades de sus estudiantes en forma más eficiente y con educación de más calidad, si tienen la opción de tomar las decisiones operativas básicas, en particular la asignación de los recursos presupuestarios entre los rubros de personal, mantenimiento, entrenamiento; la posibilidad de escoger, evaluar y promover a los maestros; y la opción de innovar en sus prácticas pedagógicas.

*Redefinir el papel del gobierno.* El control burocrático no debe ser la tarea central del gobierno, como ocurre en la actualidad. Es necesario que el gobierno continúe financiando la educación básica, pero ello debe hacerse mediante un sistema que reduzca la carga burocrática del gobierno y que genere los incentivos adecuados para que los proveedores puedan expandir y mejorar sus servicios. Un sistema que facilita estos objetivos consiste en asignar los recursos a las escuelas de acuerdo con lo producido, es decir según el número de niños matriculados y sus logros educativos, y no de acuerdo con los gastos en que incurren las escuelas por las diversas categorías de gasto, como se hace en la actualidad. Aliviado de las tareas del control burocrático, el gobierno debe reorientar sus esfuerzos a generar la información que requieren los usuarios, los planteles y los maestros para tomar sus decisiones: exámenes estandarizados, evaluaciones de desempeño de escuelas y maestros, análisis de prácticas educativas, opciones de enseñanza y organización para las escuelas, etc. El gobierno debe además fijar los estándares de calidad para determinar qué planteles pueden operar y en qué condiciones pueden recibir el financiamiento del gobierno.

Este nuevo paradigma de organización educativa es sin duda ambicioso y puede no ajustarse a las realidades de todos los países. Sin embargo, provee un marco de referencia útil para el diseño de otros esquemas. Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que los distintos elementos de un sistema organizativo deben ser coherentes. De poco sirve fortalecer al usuario si las escuelas no tienen ninguna capacidad de decisión, y nada se gana con dar autonomía a las escuelas si los usuarios no pueden expresar sus demandas o el gobierno no puede exigir estándares de calidad a

las escuelas y darles la información y el apoyo para que los cumplan.

Debido a esta necesidad de coherencia, las reformas graduales, que introducen sólo algunos de estos elementos, están llamadas al fracaso en la mayoría de las ocasiones. Puesto que una reforma radical puede ser temeraria, cuando no imposible, una opción aconsejable es introducir una reforma completa en su concepción pero limitada en su cobertura. Puede establecerse, por ejemplo, sólo para algunas regiones o planteles donde existe el interés y la convicción de que la nueva organización es viable, o pueden apoyarse iniciativas privadas que hayan surgido inicialmente sin apoyo estatal. La experiencia de Educo en El Salvador y las escuelas de Fe y Alegría en muchos países de la región son buenos ejemplos de esta opción.

### *Nuevas posibilidades educativas*

La escuela tradicional, dividida por grados, cada uno con sus maestros por áreas y sus planes de estudio uniformes es, aproximadamente, el patrón convencional de educación básica en América Latina. Sin duda, este patrón continuará existiendo para muchos niños pero posiblemente no será el más adecuado para el joven latinoamericano típico, cuyos estudios fueron interrumpidos varias veces antes de abandonar la escuela ante la necesidad de trabajar o la imposibilidad de continuar costeándose los.

Para la gran masa de jóvenes con rezagos educativos importantes para su edad, se requieren nuevos medios de enseñanza. La oportunidad demográfica quedará desaprovechada si no se desarrollan rápidamente nuevas opciones que permitan mejorar las posibilidades laborales de este grupo de población, que es el más numeroso de América Latina.

La educación por televisión constituye el principal ejemplo de un innovador medio cuyas posibilidades aún no se han explotado plenamente en la región. Aunque muchos países de América Latina han acudido a la televisión como medio educativo, los ejemplos más destacados se encuentran en México y Brasil. No es una coincidencia que sean países grandes, ya que el desarrollo de programas educativos para televisión requiere de grandes inversiones, que no están al alcance de los países más pequeños. Los programas de televisión del Telecurso 2000, de Brasil (que

consta de 1.200 sesiones de 15 minutos) pueden haber implicado una inversión del orden de los US\$30 millones.

El programa mexicano Telesecundaria y el Telecurso brasileño cuentan con más de 30 y 15 años de existencia, respectivamente, y tienen en común el ser básicamente cursos de secundaria, que conducen a la obtención de un título tradicional y que suponen la asistencia de los estudiantes a un aula con la participación de un profesor. El programa mexicano es una iniciativa pública, financiado con recursos del presupuesto, en tanto que el Telecurso brasileño es una iniciativa de una fundación privada, financiada por una empresa privada de televisión.

Telesecundaria se ofrece mayoritariamente a escuelas rurales creadas exclusivamente para ese propósito por demanda de las comunidades locales, con profesores que no están en la carrera docente. Puesto que sólo requieren de un profesor por salón, estas escuelas operan en forma muy eficiente, con niveles de calidad que básicamente vienen dados por los programas de televisión y los libros de texto acompañantes. De esta manera, Telesecundaria permite la masificación sin sacrificar la calidad y sin muchas de las rigideces del sistema tradicional.

En contraste con la Telesecundaria, el Telecurso brasileño está dirigido a jóvenes adultos que han abandonado el sistema educativo. Inicialmente, se desarrolló como un programa de cursos preparatorios para los exámenes de primaria y secundaria, apoyado también por actividades presenciales con maestro en instituciones supervisadas por la misma fundadora del programa. El éxito de este programa llevó a una importante agremiación industrial a financiar una nueva versión del programa —Telecurso 2000—, que está dirigida a trabajadores jóvenes que buscan completar sus estudios de secundaria. Los programas utilizan un formato de presentación vivencial, con situaciones de la vida diaria de los adultos, en lugar del formato tradicional del maestro en el salón de clase. Sin embargo, el programa se apoya también en actividades presenciales, en este caso en “telesalas” que han sido montadas por las empresas y diversas entidades para ofrecerle este servicio a sus trabajadores y afiliados. Se estima que 200.000 estudiantes asisten regularmente a este tipo de clases. A juzgar por el número de textos acompañantes vendidos o distribuidos entre 1995 y 1999, los Telecursos han llegado a 5,2 millones

de personas, aunque el número de aquéllos que ven los programas puede ser aun mayor.

Recientemente han surgido nuevas modalidades de este tipo de programas, con componentes de entrenamiento para ciertos grupos de trabajadores, y nuevas formas de aprovechar esos mismos cursos, incluso en las escuelas tradicionales, con maestros tradicionales. El uso de la televisión como medio educativo es, por supuesto, sólo una modalidad del conjunto más general de actividades de educación a distancia, que cuentan con una vieja tradición y numerosos éxitos en muchos países de la región. Para muchos países los programas de radio continúan siendo una alternativa viable.

### *Cómo ponerse al día en capacitación*

Los gobiernos latinoamericanos fueron pioneros en el mundo en desarrollo en la creación de diversas modalidades de capacitación y entrenamiento para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. El patrón que se adoptó en la mayoría de los países de la región desde la década de los cuarenta se basó en dos componentes. Por un lado, los estudios técnicos de secundaria, ofrecidos usual, aunque no exclusivamente por planteles públicos financiados por el presupuesto de educación y, por otro, los centros de entrenamiento operados por una entidad pública de carácter monopólico financiada con un impuesto a la nómina (típicamente del 1% de los salarios), y bajo la responsabilidad de los ministerios de trabajo. Estas entidades fueron inicialmente concebidas como servicios de aprendizaje para la ejecución de tareas manuales y oficios específicos.

Aunque estas modalidades de capacitación y entrenamiento probaron ser exitosas durante sus primeras décadas, han experimentado serios problemas desde fines de los años setenta, esencialmente porque han carecido de los resortes de adaptación a las necesidades de los usuarios y porque su eficiencia ha sido erosionada por los problemas típicos de la centralización y la ausencia de incentivos económicos adecuados. En el caso de la educación técnica, los programas se volvieron obsoletos, cuando no incoherentes, al convertirse en una mezcla de educación secundaria académica, entrenamiento técnico y capacitación para el trabajo. En el caso de los servicios de aprendizaje, las entidades centralizadas continuaron ofreciendo



programas adecuados para los oficios más estandarizados y menos dinámicos tecnológicamente, pero no pudieron responder al acelerado cambio tecnológico de muchas industrias, ni pudieron evitar que sus crecientes presupuestos resultaran devorados por la ineficiencia y el exceso de personal.

En síntesis, las modalidades de capacitación y entrenamiento tradicionales de América Latina se han quedado cortas frente a los retos de la flexibilidad, la diversidad y la eficiencia. Los programas exitosos de capacitación en los últimos años han sido los que han logrado resolver estos retos mediante sistemas de organización que fortalecen al usuario —en este caso las empresas—, le dan autonomía e incentivos adecuados a los proveedores de la capacitación, y le asignan al Estado las tareas de estimular la competencia, proveer información, pagar por los servicios prestados y fijar altos estándares de calidad.

Dos ejemplos de las nuevas modalidades de organización en esta área son el Proyecto Chile Joven, creado en 1992 y el Proyecto Joven de Argentina, iniciado en 1996. Estos proyectos tienen como población objetivo a los jóvenes desempleados que carecen de formación adecuada para el trabajo. Los dos elementos fundamentales de estos proyectos son la contratación sobre bases puramente competitivas de los proveedores de los servicios de capacitación, por parte del gobierno (a través del ministerio de trabajo), y la condición de que los proveedores garanticen que los jóvenes que capaciten sean vinculados como aprendices temporales o contratados por las empresas. Aunque las empresas no forman parte directamente de esta modalidad de organización, sus demandas están implícitamente reconocidas, pues los proveedores deben monitorear muy de cerca el mercado e incluso acordar previamente con las empresas que sus estudiantes serán contratados.

Estos proyectos no reemplazan a las entidades centralizadas de capacitación, pero al menos reducen su poder monopólico. Varios países están empezando a experimentar con otras variantes de organización para que dichas entidades tengan mejores incentivos de operación. Una variante consiste en permitir que las empresas contraten sus propios servicios de capacitación o creen centros gremiales de capacitación con cargo a los impuestos a la nómina originalmente destinados a la entidad centralizada. La dificultad de esta variante consiste en asegurar la cali-

dad de los servicios, lo que a menudo ha llevado a que se requiera la autorización previa de la entidad centralizada de aprendizaje. Por supuesto, se trata de una solución muy imperfecta, que neutraliza el incentivo que se busca introducir. En algunos países, esto ha generado una discusión pública sobre la conveniencia misma de los impuestos a la nómina como mecanismo de financiamiento de la capacitación. Puesto que se trata de un impuesto, es difícil utilizarlo a su vez como una señal de mercado. Y puesto que la capacitación es fuente de generación de beneficios que son apropiables, bien por la empresa, bien por el trabajador, es lícito poner en cuestión si la forma adecuada de financiamiento es un impuesto. El argumento de que la capacitación genera externalidades no es necesariamente una justificación para financiarla con un impuesto. Es muy posible que otras actividades públicas y otras modalidades de educación generen externalidades mucho mayores y por consiguiente deban recibir prioridad en la asignación de los recursos públicos. Por otro lado, el tipo de externalidades que posiblemente es más importante en la capacitación es aquél en el que los beneficios son apropiables por el conjunto de empresas de una rama industrial, pero no por una empresa individual, debido a la movilidad de los trabajadores. Este caso no justifica un impuesto general, sino una contribución de las empresas del sector, operando en forma asociativa (lo cual puede o no requerir de la intervención del Estado). Finalmente, como se ha debatido públicamente en algunos países, está el problema de que los impuestos a la nómina son por su misma naturaleza contrarios a la generación de empleo formal y tienden a discriminar justamente contra los trabajadores que cuentan con menor formación, cuyos servicios son más fácilmente reemplazables o pueden ser sub-contratados a través de empresas informales. Puesto que la capacitación laboral es una gran prioridad en el actual contexto demográfico de América Latina, es de esperarse que estos debates continúen en la región y que surjan nuevas modalidades de organización y financiamiento para este tipo de educación.

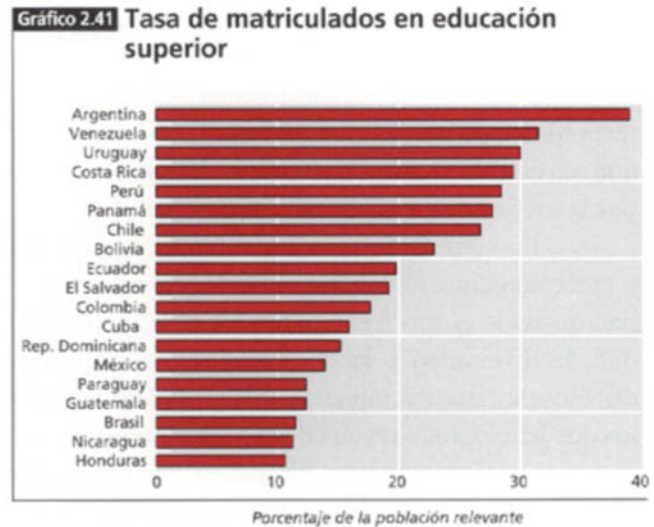
### Educación universitaria

El sistema universitario de América Latina es una demostración palpable de flexibilidad, adaptación y eficiencia desde el punto de vista de los proveedores privados, pero con serias deficiencias desde el punto de vista social, por falta de definición y adaptación del papel del Estado.

La matrícula universitaria de la región fue recientemente estimada en 7,4 millones de estudiantes, que como proporción de una población potencial (por edad) de 42,5 millones, equivale al 20,7%. Esta tasa es muy superior al 15% considerado internacionalmente como el umbral a partir del cual se considera que la educación superior se encuentra masificada. Los países más avanzados en extensión de la educación superior son Argentina, Venezuela, Costa Rica, Perú, Panamá y Chile. Incluso países relativamente pobres como Guatemala o Paraguay tienen tasas de matrícula no muy distantes de 15% (véase el Gráfico 2.41).

Según el más completo registro efectuado hasta el momento, la región cuenta con más de 5.000 entidades de educación superior, divididas aproximadamente por igual entre públicas y privadas, y de las cuales unas 300 son universidades públicas (con 3,5 millones de estudiantes, es decir cerca de la mitad de toda la población estudiantil superior de la región) y 500 aproximadamente son universidades privadas (que prestan servicios a 1,5 millones de estudiantes aproximadamente)<sup>49</sup>. El resto son institutos tecnológicos, centros de capacitación y otras modalidades de educación. Dentro de esta multitud de entidades se encuentran desde centros de excelencia académica internacional hasta pequeñas organizaciones de calidad y origen cuestionables. Se estima que la demanda de cupos universitarios está creciendo en la región a una tasa de más del 3% anual, que implicará duplicar su tamaño en las próximas dos décadas. A la presión demográfica originada en el crecimiento de los grupos de población en edad universitaria se sumará el efecto de la creciente escolaridad secundaria.

La diversidad y cobertura de la educación superior en América Latina ha sido una respuesta dinámica, pero no totalmente satisfactoria, a las demandas privadas y públicas de educación y formación. A pesar del tamaño de la matrícula y a pesar de que los gastos públicos en educación superior en muchos países se encuentran por encima de los patrones mun-



Fuente: SDS/BID (1997).

diales<sup>50</sup>, América Latina presenta la mayor escasez relativa de personal con altos niveles de calificación en el mundo. Así lo reflejan las brechas salariales entre ocupaciones administrativas y manuales, que son las mayores del mundo y las cuales han aumentado desde que se iniciaron los procesos de apertura económica de la región<sup>51</sup>. Naturalmente, éste es sólo un indicio del desempeño de la educación superior, que no refleja los logros o deficiencias en otros objetivos que debe cumplir la educación superior, como son la investigación teórica, el desarrollo tecnológico, la formación de líderes o la creación de mentalidades críticas, creativas y tolerantes.

Un diagnóstico de la educación universitaria de América Latina excede las limitaciones de este Informe. Sin embargo, puede afirmarse que las deficiencias más notables del sistema surgen de la falta de incentivos adecuados para el funcionamiento de las universidades públicas y de la ineficacia del gobierno para crear un marco favorable a la competencia y para proveer información y promover estándares de calidad para las entidades privadas. Estas deficiencias no son fáciles de subsanar, pues distintos tipos de educación superior requieren diferentes incentivos y diferentes mecanismos de competencia, información y control.

<sup>49</sup> Véase SDS/BID (1997).

<sup>50</sup> Véase BID (1996), Parte 3, y BID (1998-99), Capítulo 5.

<sup>51</sup> Véase BID (1998-99), Capítulo 2.

En la educación para el *liderazgo académico*, que forma a las élites intelectuales (no necesariamente económicas), donde la investigación básica y aplicada de calidad internacional juega un papel central, los incentivos básicos no los puede proveer el mercado, ni el control puede ser ejercido en forma directa por el Estado. Estas condiciones, reconocidas desde siempre en la región, han llevado a un esquema de organización de las universidades públicas en el cual el financiamiento proviene casi en su totalidad del presupuesto público (en ocasiones garantizado incluso por mandato constitucional) y las universidades gozan de una gran autonomía para utilizarlo. En ausencia de incentivos y controles, muchas de estas universidades se han convertido en serios lastres presupuestales con poca efectividad no sólo para formar élites académicas, sino incluso para prestar servicios educativos profesionales o técnicos de menor nivel.

Los incentivos para la actividad académica pueden ser introducidos a través de mecanismos de competencia por fondos públicos para el financiamiento de la investigación, por métodos de remuneración docente basados en el desempeño académico y en la producción de resultados de investigación de estándares internacionales, debidamente reconocidos (a través de publicaciones u otros medios). Puesto que la formación académica de élite es fuente de importantes beneficios futuros para los estudiantes, no hay razón alguna que justifique que la totalidad de los costos deben ser cubiertos por el Estado. De hecho, en muchos países este tipo de formación es impartida actualmente por universidades privadas que cubren con matrículas una porción muy importante de los costos. El acceso a este tipo de educación puede garantizarse con sistemas de crédito y con becas de mérito para estimular el desempeño académico (que es el objetivo central). En varios países de la región están operando con éxito sistemas de crédito universitario. Un caso ejemplar es el Icetex, de Colombia, que desde 1952 ha financiado la matrícula y, opcionalmente, los gastos de sostenimiento, de más de 400.000 estudiantes de todos los estratos sociales en universidades públicas y privadas.

Por definición, la educación para el liderazgo académico no es masificable, y por consiguiente sus reglas de funcionamiento no deben ser extendidas en forma mecánica a otras modalidades de educación. En los programas de *formación profesional* el objetivo es

preparar para actividades laborales complejas que requieren una educación formal avanzada y donde, por consiguiente, el mercado puede jugar un papel mucho más importante. Justamente por eso, este tipo de educación ha sido el terreno donde se han movido con mayor éxito numerosas universidades privadas de toda la región, aunque también ha sido el espacio de acción de entidades que ofrecen servicios de poca calidad. El mercado puede proveer las señales para esta educación a través de mecanismos de reputación (como ha ocurrido con las universidades públicas y privadas exitosas) o mediante sistemas de acreditación de los programas por parte de las organizaciones profesionales o empresariales o por parte de otras universidades (nacionales o extranjeras, públicas o privadas) de reconocido prestigio. Estos mecanismos indirectos de mercado pueden ser alentados por el Estado, pero no requieren propiamente de su intervención (a menos que sea una entidad pública la que goce de la reputación de mercado). Sin embargo, el Estado debe apoyar este tipo de educación estableciendo o regulando los sistemas de crédito y creando mecanismos adicionales de competencia (por ejemplo, por fondos públicos para el desarrollo de proyectos de investigación aplicada o para el establecimiento de nuevos programas en aquellas áreas con deficiencias demostradas).

En los países más pequeños de la región, estos mecanismos indirectos de mercado pueden ser difíciles de desarrollar por razones de escala y por conflictos de intereses de las empresas o individuos que estarían involucrados. Este es un espacio en que la integración con otros países de la región puede resultar útil. Además, el Estado debe establecer un marco regulatorio que contribuya a subsanar las deficiencias de calidad que han padecido diversos segmentos de la educación universitaria privada. En consulta con el sector privado, el Estado debe fijar altos estándares de calidad y disponer de la autoridad para hacerlos efectivos. El Estado debe además contribuir con información que facilite el control público sobre las universidades.

Algunas universidades públicas de la región, y numerosos centros privados ofrecen servicios de *entrenamiento y desarrollo* técnico, que se sobreponen en alguna medida con los servicios de aprendizaje discutidos en una sección anterior. Esta competencia es saludable, siempre y cuando esté basada en los



incentivos correctos que promuevan la cercanía al mercado y el uso eficiente de los recursos públicos (si los hay, ya que este es un tema en discusión, como vimos anteriormente). Además la competencia es saludable porque el entrenamiento técnico es una labor complementaria con actividades de desarrollo tecnológico, para las cuales pueden tener ventaja comparativa las universidades frente a los centros de capacitación. Esta complementariedad puede acercar las universidades a las empresas, lo cual no solamente contribuye a fortalecer las fuentes de ingresos, sino que introduce incentivos adicionales de mercado que ayudan a orientar las actividades hacia las necesidades de los usuarios e inducen eficiencia.

### Las políticas de atención de la salud y el cambio demográfico

La transición demográfica que está atravesando América Latina es más rápida que la que atravesaron los países desarrollados. Lo mismo ocurre en el caso de la transición epidemiológica, que crea serios desafíos para las políticas públicas en materia de salud. Algunos países de la región están recién iniciando ambas transiciones. Otros, en cambio, están bastante avanzados y ya han comenzado a experimentar los cambios estructurales que los nuevos perfiles de edad y salud imponen sobre la demanda de servicios de salud. No obstante, aún se observan las causas de morbilidad y mortalidad que caracterizan a las sociedades menos desarrolladas.

Los cambios demográficos afectan las necesidades de servicios de salud. Existe una mayor probabilidad de que los recién nacidos, los niños pequeños y las personas de edad avanzada requieran más servicios que los adultos jóvenes y de edad mediana. El perfil de edades de América Latina muestra una tendencia al envejecimiento, lo que significa que por un tiempo limitado la región se beneficiará de la existencia de crecientes cohortes en las edades más productivas, con menores demandas de atención y un mayor potencial de contribución. Sin embargo, la oportunidad se presenta sólo una vez. Como la carga financiera de la atención de la salud recae sobre la población en edad de trabajar, a medida que el coeficiente de dependencia comience a incrementarse, los sistemas de salud enfrentarán crecientes presiones,

derivadas de la menor base tributaria y de la mayor demanda de servicios.

El aspecto positivo es que el futuro crecimiento de los ingresos y los nuevos adelantos en la tecnología médica ayudarán a los países a avanzar en la transición epidemiológica, y esta transición representa un mejoramiento en la calidad general y la duración de la vida.

Una vida más larga y saludable también representará nuevos desafíos en materia de política pública y sistemas de salud. Las necesidades de las personas de edad avanzada constituirán una preocupación cada vez mayor para los gobiernos; los sistemas de salud deberán responder a las demandas de atención de enfermedades no transmisibles y degenerativas; la estructura familiar deberá adecuarse al nuevo perfil de edades, equilibrando las generaciones de mayor y menor edad.

En términos generales, las políticas públicas del futuro deberán abordar tres importantes desafíos: el aumento del costo, la mayor dependencia con respecto a los seguros, y la utilización de nuevos modelos de atención médica.

*Aumento del costo.* El tratamiento de las enfermedades no transmisibles, que deriva de las transiciones demográfica y epidemiológica, resultará cada vez más costoso. Los países que actualmente encuentran dificultades para destinar a la atención de la salud un 3% o un 5% del PIB deben considerar las implicaciones de gastar en servicios de salud más de un 8% o un 10% del PIB en el futuro. El inevitable incremento del gasto en salud deriva de tres tendencias positivas: los crecientes ingresos, los adelantos en la tecnología médica y la mayor esperanza de vida.

A medida que se elevan los ingresos, las personas gastan en atención de la salud una proporción cada vez mayor de esos ingresos. Ello explica, en parte, por qué los países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá gastan en atención de salud una mayor proporción del PIB que los países en desarrollo, a pesar del hecho de que sus ingresos son superiores en términos absolutos. Los adelantos en la tecnología médica permiten tratar enfermedades que antes no se trataban, o hacerlo de otra manera. Estos adelantos tecnológicos son beneficiosos por las mayores oportunidades que generan de prolongar y mejorar la vida. Pero también tienen un precio.

Por último, la mayor esperanza de vida significa que las personas de edad avanzada representarán una proporción cada vez mayor de la población. Los datos de los países industrializados más ricos del mundo muestran que los gastos de atención de la salud de las personas de mayor edad, en términos per cápita, son aproximadamente tres veces más elevados que para el resto de la población, en gran parte por los tipos de enfermedades y los problemas de salud a los que están expuestas.

En América Latina, la creciente importancia de las enfermedades no transmisibles, cuyo tratamiento resulta costoso (como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer) constituyen en gran medida la causa de la presión al alza que se proyecta en el costo de la atención de la salud. Sabiendo que el costo de la atención de la salud se elevará, los países de la región deberán anticiparse a estos cambios incrementando la eficiencia del gasto en atención de la salud.

*Creciente dependencia con respecto a los seguros.* En la mayor parte de los países de la región, los servicios públicos de salud son de tan baja calidad que han florecido los servicios privados de salud. El gasto en servicios privados de salud representa casi la mitad del gasto total en la región. Si bien gran parte de este gasto se incurre en visitas médicas y medicamentos, una creciente proporción corresponde a planes privados de seguro de salud.

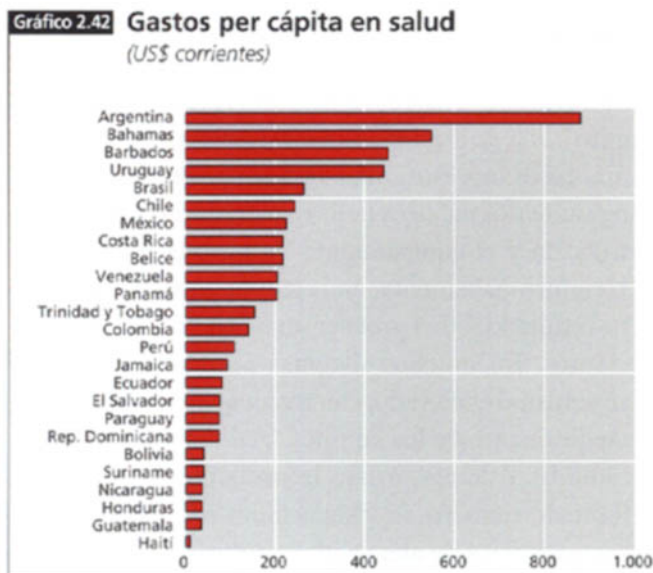
A diferencia del tratamiento de infecciones relativamente simples o enfermedades gastrointestinales que predominaban en las primeras etapas de la transición epidemiológica, el tratamiento de las enfermedades no transmisibles que predominarán en el futuro es costoso, y en general su precio es demasiado elevado para la mayor parte de los individuos o las familias. Por lo tanto, la demanda de seguros efectivos de salud que provean acceso a servicios de calidad será cada vez mayor, no sólo como consecuencia de los mayores ingresos, sino también de los tipos de enfermedades por los que las personas desean asegurarse.

Sin embargo, los mercados de seguros privados están seriamente afectados por los problemas de selección adversa, riesgo moral y deficiente aplicación de los contratos. La ausencia de una efectiva regulación pública de los seguros de salud ha permitido a los aseguradores limitar la cobertura y buscar los clientes de

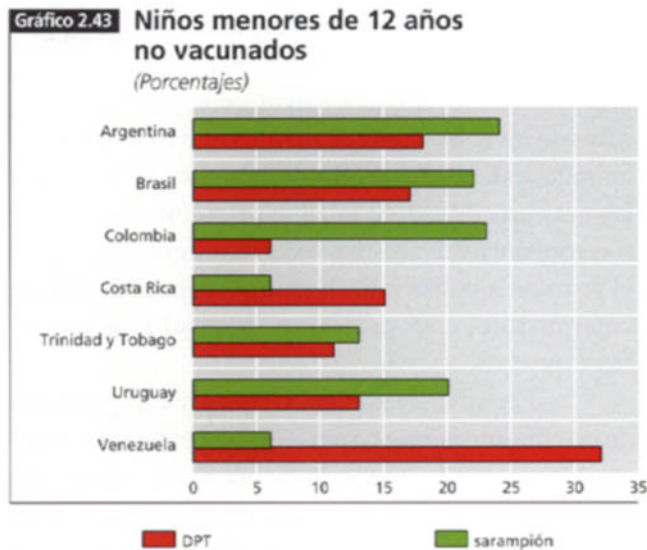
menor riesgo. De hecho, los gobiernos han ignorado en gran medida los mercados de seguro privado de salud, procurando en cambio proveer un tipo de “seguro” a la población, especialmente a los grupos de más bajos ingresos, mediante la provisión directa de tratamientos médicos de alto costo, a través de la construcción y el equipamiento de hospitales y clínicas. Desafortunadamente, en la mayor parte de los países ha resultado difícil proveer servicios hospitalarios eficientes. En muchos sistemas públicos de salud el ausentismo es elevado, con frecuencia desaparecen los medicamentos y los equipos, y el mal manejo es difundido. Además, existe la probabilidad de que el limitado número de instalaciones públicas que proveen servicios de alta calidad se dedique a tratar personas de ingresos más elevados, que encuentran formas de lograr acceso privilegiado, lo que fomenta la desigualdad.

Los países de la región deben encontrar formas de mejorar la provisión de un sistema efectivo de seguro. Al no utilizar sistemas públicos de seguro de salud, es preciso buscar modelos alternativos para abordar los problemas de mal manejo. Para los gobiernos que buscan alternativas a la provisión directa, un instrumento esencial de política es la creación de marcos regulatorios eficaces para los seguros de salud. Chile cuenta con la mayor experiencia en este sentido, habiendo creado una superintendencia para las empresas de seguro privado de salud, conocidas como ISAPRES, que atienden a alrededor del 30% de la población. La reciente reforma de la salud en Colombia se basa explícitamente en empresas de seguros múltiples (privadas y públicas), y en la actualidad el país está enfrentando el desafío de poner en práctica una regulación efectiva. En Brasil, donde alrededor de 44 millones de personas tienen seguros privados de salud —a pesar del acceso a la atención gratuita de salud, garantizado en la constitución— el gobierno ha aprobado recientemente nuevas disposiciones que regulan los planes de salud, y se halla en proceso de ponerlas en práctica.

*Nuevos modelos de atención.* Los sistemas de salud de América Latina han tendido a organizarse alrededor de un modelo clínico de tratamiento que se basa principalmente en hospitales y médicos que atienden privadamente. Dicha estructura puede resultar eficaz para tratar problemas agudos de salud, pero no constituye la mejor forma de organizar un sistema de



Fuente: Banco Mundial (1998).



Fuente: Banco Mundial (1998).

salud que promueva la salud pública o que permita abordar la creciente importancia que están adquiriendo las enfermedades crónicas. A medida que la población envejece y necesita una mayor diversidad de servicios, pueden requerirse nuevos modelos de atención y nuevas formas de provisión. Por ejemplo, los problemas de la diabetes y la presión arterial requieren la modificación de los hábitos de alimentación y ejercicios, la detección individual de las personas en situación de riesgo, y tratamientos ambulatorios y de seguimiento de quienes desarrollan las enfermedades. Por su parte, la atención en centros especializados y la atención domiciliaria puede resultar más apropiada para los inválidos o las personas que padecen de enfermedades crónicas.

### Los nuevos enfoques

El vigor institucional y el carácter de los sectores de salud pública varían significativamente en los distintos países de América Latina. No es una coincidencia que los países más avanzados en términos de su perfil de edades y de salud —como Argentina, Chile, Uruguay y Barbados— sean aquéllos con mayores ingresos y niveles de instrucción. Dichos países también cuentan con sistemas de salud más efectivos y equitativos. También figuran entre los países que destinan un mayor porcentaje del gasto —del 8% al 10% del PIB— a los servicios de salud (Gráfico 2.42).

En el otro extremo se encuentra la mayor parte de los países centroamericanos, Bolivia, Haití y Paraguay. A pesar de los adelantos registrados en los últimos años, estos países siguen mostrando tasas muy elevadas de fecundidad y de mortalidad infantil, que son hasta diez veces mayores que las que se observan en los países desarrollados. También muestran niveles relativamente bajos de ingresos y un menor nivel de instrucción. Sus sistemas de salud están altamente fragmentados, y en general se dividen en institutos de seguridad social que proveen generosos beneficios a una reducida proporción de la población, un sistema público centralizado que no logra alcanzar en forma eficaz a sus beneficiarios, y un sector privado buscado por los ricos y los pobres<sup>52</sup>. Tales sistemas de salud tienden a contar con financiamiento insuficiente y representan un gasto de menos de US\$100 per cápita.

En una situación intermedia se encuentran otros países, como Brasil, México, Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, que aún enfrentan una significativa carga de enfermedades infecciosas —particularmente entre los grupos de menores ingresos— y una creciente demanda de tratamiento de las enfermedades crónicas y degenerativas más características de los países desarrollados. En algunos casos los ingresos son relati-

<sup>52</sup> Véase un análisis de los sistemas fragmentados de salud en BID (1996).





Fuente: Murray y López (1996).

vamente elevados, pero su distribución es altamente desigual. El gasto en salud oscila entre US\$106 en el Perú y US\$223 en México. En general las instituciones del sistema de salud son adecuadas, pero se encuentran segmentadas. En todos los casos se ha debatido acaloradamente la introducción de reformas destinadas a descentralizar los servicios o reestructurar los incentivos del sistema de salud, que se han puesto en práctica en distinto grado. En tales países, la necesidad de reforma puede resultar más evidente por la doble presión creada por la transición epidemiológica.

Ante tal diversidad, no existe una recomendación simple que pueda aplicarse a todos los países. Sin embargo, también resulta obvio que todos los países necesitan prepararse para los inevitables desafíos que representan los cambios epidemiológicos y demográficos. Existen algunas enseñanzas que, si se aprovechan, pueden ayudar a cualquier país a enfrentar tales desafíos, aun cuando la respuesta se adecue a su entorno social, geográfico, económico e institucional. En primer lugar, los gobiernos deben llevar a cabo eficazmente las funciones esenciales de salud pública, incluso aquéllos más avanzados en la transición epidemiológica. En segundo lugar, los gobiernos deben mejorar la información mediante el apoyo y el otorgamiento de incentivos a la investigación sobre nuevas tecnologías. En tercer lugar, es preciso mejorar los marcos regulatorios. En cuarto lugar, es preciso movilizar recursos públicos y gastarlos

en forma más eficiente, y por último, deben modificarse los modelos de servicios de salud, adaptándolos a las nuevas demandas de los usuarios.

*Provisión de servicios esenciales de salud pública.* Las actividades específicas de promoción de la salud variarán de acuerdo con el perfil epidemiológico y la capacidad institucional y financiera de cada país. Sin embargo, en toda la región es preciso acordar una alta prioridad a las intervenciones de salud pública.

En aquellos países que están menos avanzados en la transición epidemiológica, los esfuerzos por controlar vectores de enfermedades infecciosas como el mal de Chagas, la malaria o los parásitos gastrointestinales figuran entre las principales prioridades. En tales países, también revisten importancia la educación básica en materia de nutrición, la vigilancia prenatal y del crecimiento y el tratamiento de la tuberculosis. Incluso en los países más desarrollados de la región, aún existen grupos de población que no están cubiertos por la inmunización contra enfermedades contagiosas, como puede verse en el Gráfico 2.43.

En los países más avanzados en el perfil epidemiológico, puede ser preciso orientar las intervenciones de salud pública a una gama diferente de enfermedades. También es importante educar a la población acerca de los factores de riesgo que conducen a la diabetes o la presión arterial, e intensificar las campañas contra el cigarrillo y el consumo de alcohol. Por ejemplo, se ha estimado que en América Latina, el consumo de alcohol representa casi el 10% de la carga total de enfermedades y lesiones<sup>53</sup> (véase el Gráfico 2.44).

Estas actividades de promoción de la salud no requieren enormes cantidades de dinero. Sin embargo, su valor y su impacto raramente ocupan un lugar muy destacado en la mente de los políticos, los votantes y los burócratas. Por consiguiente, los gobiernos deben llevar a cabo un esfuerzo concertado por estructurar estas actividades de promoción de la salud pública en forma tal que cuenten con un respaldo adecuado y estén relativamente aisladas de otras demandas, ajustándose a la vez a las normas de responsabilización y eficiencia. Este desafío no es único de América Latina, pero en vista del inminente

<sup>53</sup> Véase Murray y López (1996).

cambio que se producirá en la incidencia de las enfermedades y los cambios en el perfil epidemiológico, reviste particular importancia para la región.

*Estímulo de la investigación de nuevas tecnologías.* Como se analizará en más detalle en el capítulo siguiente, la carga de enfermedades que enfrentan los países situados en los trópicos difiere en muchos aspectos de la que enfrentan los países de las zonas templadas. El funcionamiento del mercado estimula claramente la investigación de las enfermedades que afectan a las naciones más ricas, situadas en las regiones templadas. En consecuencia, los gobiernos de América Latina enfrentan el desafío de encontrar formas de promover la investigación de enfermedades específicas de la región. En el pasado se lograron importantes éxitos con los trabajos de Oswaldo Cruz, Carlos Chagas, Manuel Patarroyo, Arnoldo Gabaldón y Jacinto Convit.

Pero, la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y medicamentos son costosos y pueden exceder la capacidad financiera de la mayor parte de los gobiernos, de manera que es preciso hallar formas innovadoras de estimular la investigación de estas enfermedades. Por ejemplo, podrían promoverse coaliciones regionales para garantizar la demanda efectiva de determinados medicamentos por parte del sector público con el objeto de estimular las actividades privadas de investigación y desarrollo.

*Fortalecimiento del marco regulatorio.* Ningún sistema de salud pública de la región proporciona una atención efectiva y de calidad a todos los ciudadanos. Las personas obtienen servicios de atención de la salud de una diversidad de proveedores, aseguradores e instituciones. La mayor parte de los países de la región ha comenzado a reconocer este hecho, y están empezando a modificar el papel de los ministerios de salud pública, que de administradores de los servicios de salud están convirtiéndose en instituciones que *regulan* y *orientan* el sector de la salud. Esta no es una tarea fácil. El sector de la salud es notoriamente difícil de vigilar y regular, pero es preciso enfrentar el desafío. Dicho proceso requiere la formulación de lineamientos, protocolos y sistemas de acreditación, y normas para la divulgación de perfiles, enfermedades y tratamientos de los pacientes. Implica estimular la formación de asociaciones privadas que puedan diseñar medidas de calidad, difundir buenas prácticas y promover nuevas formas de organizar y administrar proveedores.

En la medida en que se utilicen organizaciones privadas o no gubernamentales, tendencia cada vez más creciente en países tan diversos como Estados Unidos y Colombia, la regulación requiere vigilar el cumplimiento de contratos entre proveedores y consumidores, ampliar y normalizar los tipos de información que se proporcionan a los consumidores, y asegurar la existencia de mecanismos para canalizar quejas y rectificaciones.

En la medida en que se utilicen proveedores públicos, la regulación requiere la aplicación de normas de ejecución igualmente estrictas, ya sea a través de contratos por resultados u otras técnicas para fomentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. En los países desarrollados se ha experimentado con la utilización de “mercados internos” (como en Suecia) y de sistemas de control del acceso (como en el Reino Unido). En América Latina, varios países están experimentando la conversión de hospitales en empresas y los contratos por resultados.

*Mejoramiento de la eficiencia en la movilización de los recursos públicos.* El volumen de los recursos que los países destinan a la salud varía en forma significativa, no sólo por sus diferentes niveles de ingresos, sino también por las diferencias en la proporción del ingreso nacional que se destina a la salud. En algunos casos, obviamente necesitan gastar más en salud (por ejemplo, Guatemala destina apenas un 2% del PIB, o sea US\$30 per cápita). En otros, los servicios de salud ya absorben una importante proporción del ingreso nacional (por ejemplo, Argentina dedica a estos servicios más de un 10% del PIB, o sea US\$877 per cápita). En cualquier caso, los recursos financieros deben movilizarse en forma eficiente, por su impacto macroeconómico, y deben gastarse eficientemente por las crecientes demandas que supone el tratamiento de las enfermedades de una población en proceso de envejecimiento.

La movilización eficiente de los recursos requiere aprovechar las enseñanzas de las finanzas públicas. Los servicios de salud pueden financiarse prácticamente a través de cualquier impuesto o estructura de tarifas, pero algunos de estos impuestos o estructuras tienen un impacto más desfavorable que otros sobre el empleo o los incentivos de los proveedores. En general, los países que se han abstenido de financiar los servicios de salud a través de impuestos a la nómina y se han inclinado por los impuestos al valor

agregado han logrado incrementar la equidad de sus sistemas de salud<sup>54</sup>. Ante el proceso de envejecimiento de la población, algunos países podrían considerar la introducción de cuentas de ahorro médico, que facilitarían a la población en edad de trabajar ahorrar para atender el mayor costo de su atención cuando llegue a una edad avanzada. Existen distintas formas de lograr este objetivo, y es mucho lo que puede aprenderse de la experiencia de otras regiones<sup>55</sup>. En cualquier caso, la elección dependerá del ritmo de la transición demográfica, el carácter del mercado laboral y la estructura de la economía de cada país.

La otra enseñanza es no destinar financiamiento a los proveedores sin que éstos sean responsables por el uso de esos recursos. El deficiente desempeño de muchas instituciones de seguridad social de la región, que gozan de un ingreso garantizado independiente del rendimiento de sus servicios, constituye una enseñanza que es preciso tener en cuenta<sup>56</sup>.

*Los modelos de servicios de salud deben cambiar y adaptarse.* Los servicios de salud de América Latina se caracterizan por la diversidad de sus formas de organización, sus mecanismos de pagos y sus resultados. Sin embargo, en la mayor parte de los países las deficiencias en la provisión de servicios públicos han conducido a la existencia de sistemas segmentados, en los que abundan las ineficiencias y la fragmentación. La estructura de organización y las formas de asignar los recursos estimulan el incremento de los costos, obstaculizan los esfuerzos de los proveedores por mejorar la calidad, y se traducen en una cobertura inadecuada entre los diferentes grupos de ingresos y regiones. Las particulares características de cada país determinarán que el problema principal resida en el costo, la calidad o la cobertura de los sistemas de salud.

Los gobiernos de la región han procurado proveer servicios de salud similares a todos los grupos de población, independientemente de las diferencias geográficas, culturales o de edad. La descentralización (cuando cuenta con el respaldo de una adecuada regulación, investigación y promoción de la salud pública) constituye una forma en que los gobiernos estimulan el cambio en los servicios de salud y su adaptación a las necesidades de las distintas poblaciones locales. Otros enfoques, como la adquisición de servicios de diversos proveedores —públicos, privados y sin fines de lucro— también pueden estimular la innovación y la adaptación. De igual forma, los esfuer-

zos por subsidiar la demanda de servicios (por ejemplo, la adquisición de primas de seguro de salud para los pobres) en vez de subsidiar la oferta (como la contratación y el equipamiento de puestos públicos de salud) proporcionan importantes incentivos para que los proveedores busquen y escuchen las diversas necesidades de sus clientes.

En la medida en que estos tipos de reformas permitan a los proveedores considerar y responder de distintas maneras a las necesidades de salud, puede esperarse un tratamiento mejor y más eficiente de las enfermedades en el futuro. Ello podría involucrar el abandono del actual modelo centrado en la práctica clínica —caracterizado por la práctica independiente y las instalaciones hospitalarias— y la adopción de un modelo que incorpore nuevos tipos de profesionales de salud (como practicantes de enfermería y parteras capacitadas), nuevas instalaciones de salud (como la atención en centros especializados) y nuevas formas de organización (como las organizaciones de servicios integrados).

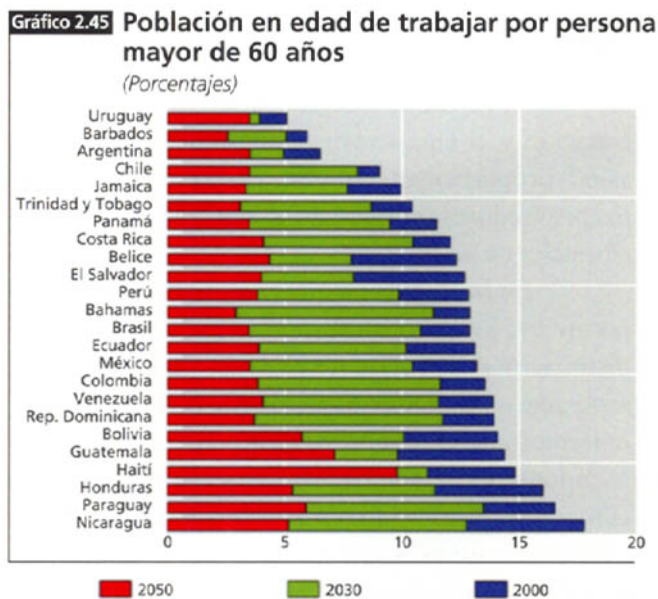
En resumen, la región no puede detenerse en el mejoramiento de la salud. A pesar de las diferencias en los niveles de ingreso, el desarrollo institucional y la carga de enfermedades, todos los países deben procurar mejorar la provisión de servicios públicos de salud, realizar más investigaciones sobre el tratamiento de las enfermedades locales, mejorar la regulación de los servicios de salud, la eficiencia movilización y utilización de recursos financieros, y modificar el modelo de práctica médica. En algunos casos, la meta será incrementar la eficiencia y el volumen del gasto, y en otros, lograr que el flujo de recursos financieros sea más eficiente, liberando recursos para la satisfacción de nuevas demandas. Las transiciones demográfica y epidemiológica son tendencias positivas, que representan una mayor longevidad y una mejor calidad de vida, pero también crean desafíos que es preferible prevenir que curar.

<sup>54</sup> Para un análisis de las implicaciones de los distintos regímenes tributarios y políticas distributivas sobre la equidad véase BID (1998-99), capítulo 8.

<sup>55</sup> Véase Prescott y Nichols (1998).

<sup>56</sup> En Santana (1998) pueden verse datos sobre las ineficiencias halladas en el Instituto Dominicano de Seguro de Salud.





Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

## Un futuro inquietante: sistemas de pensiones en América Latina

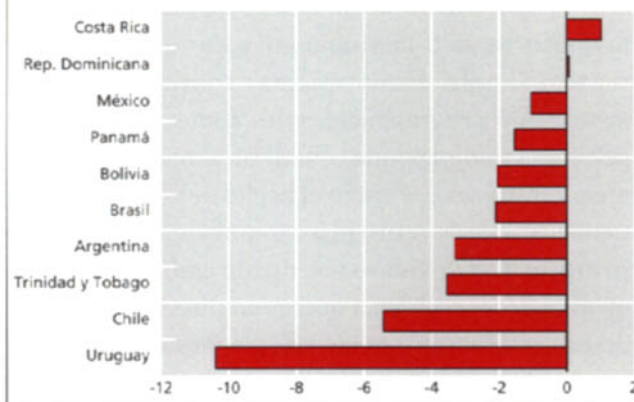
La fuerza del cambio demográfico debería ser motivación suficiente para que los responsables de política tomaran en consideración el largo plazo. Las poblaciones latinoamericanas aunque aún de edad joven, están envejeciendo rápidamente. La creciente esperanza de vida y el descenso de la fertilidad con el tiempo darán lugar a una población compuesta de un número relativamente menor de gente joven y un número muy grande de personas de edad madura en relación a la población de individuos en edad laboral (15-64). Las autoridades responsables de política en Estados Unidos y Europa se encuentran en la actualidad enfrentando este problema.

La transición demográfica será la fuerza que generará el envejecimiento de América Latina. En primer lugar, las grandes poblaciones en edad laboral de muchos países van a envejecer y conformarán la parte prominente de la población de edad avanzada. En segundo lugar, la reducción de las tasas de mortalidad entre la población madura aumentará sus años de retiro. En tercer lugar, la baja de la fertilidad está contribuyendo o pronto va a contribuir a reducir la población de niños en numerosos países, resultando en un número menor de individuos de edad laboral productiva en el futuro.

Como resultado de estos cambios, habrá una reducción muy fuerte en la relación entre personas en edades productivas y aquellos en edad de jubilación. Actualmente, por cada persona mayor de 60 años (que es aproximadamente la edad promedio de retiro en los sistemas pensionales actuales) hay en promedio unas diez personas en edad laboral en América Latina. En treinta años esa relación habrá descendido a menos de ocho, y hacia el año 2050 estará entre cuatro y cinco (véase el Gráfico 2.45). Uruguay, Barbados y Argentina ya están enfrentado esta realidad. En estos tres países la relación entre trabajadores mayores de 60 años y trabajadores productivos de edades menores es de aproximadamente 6 a 1. En el curso de las próximas décadas, prácticamente todos los países de América Latina tendrán esta situación: en el año 2050, solamente Guatemala y Haití tendrán una relación mayor de 6. Por consiguiente, los sistemas de seguridad social podrán convertirse rápidamente en una carga insostenible para los trabajadores. Este es uno de los principales motivos por los que la transición demográfica puede ser una amenaza para el crecimiento de la región en el futuro.

Las crecientes proporciones de individuos en edad de jubilación aumentarán las dificultades financieras que ya están padeciendo los sistemas de pensiones de la región. De los nueve países para los que existe información comparable del Fondo Monetario Internacional, solamente Costa Rica mostraba un saldo de operaciones superavitario del sistema pensional público en 1995. El sistema de República Dominicana estaba prácticamente en equilibrio y los de los demás países mostraban déficit, en algunos casos de enorme cuantía (Gráfico 2.46). Como veremos más adelante, algunos de estos déficit eran en parte el resultado del proceso de transición de sistemas públicos que originalmente eran de reparto simple y que se convirtieron total o parcialmente a sistemas privados de capitalización individual, con lo cual el sistema público dejó de percibir, al menos parcialmente, las contribuciones de los trabajadores activos, pero quedó a cargo de las pensiones en curso. En los demás casos, los déficit son prueba directa de que, a pesar de las favorables condiciones demográficas, los recursos del sistema eran insuficientes para pagar al número proporcionalmente reducido de pensionados. Tanto éstos últimos, como los casos de reforma, son evidencia de que, en gran medida, en América Latina se ha

**Gráfico 2.46** Balance de los sistemas públicos de seguridad social, 1995  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: FMI (1997).

desaprovechado el potencial del período de oportunidad demográfica, en el que es temporalmente alta la relación entre el número de trabajadores activos y el número de pensionados. Durante este período sería posible generar grandes ahorros que servirían para financiar tasas mayores de inversión y para generar empleos de alta productividad. Terminado ese período, los ahorros acumulados se empezarían a utilizar para cubrir las pensiones de la proporción creciente de retirados, que de esta forma no se convertirían en una carga insostenible para los trabajadores jóvenes.

Además de esto, hay que tomar en cuenta que actualmente vivimos en un mundo globalizado en donde las políticas y situaciones de un país pueden tener implicaciones importantes para el desarrollo de otros. Uno de los mejores ejemplos es el desfase que existe en la transición demográfica en las distintas regiones del mundo, y en particular entre los países desarrollados y América Latina. Esto amplía la oportunidad demográfica porque mientras que en las regiones desarrolladas habrá enormes proporciones de la población en edad de retiro y utilizando sus ahorros, en América Latina habrá una relación de capital por trabajador que implicará mayores rendimientos de capital. Gracias a este desfase, la necesidad de mayores retornos al capital en el mundo desarrollado llegará en un momento en el que América Latina, por sus condiciones demográficas, podrá ofrecer mayores retornos. Si se facilitan los flujos de inversión a largo plazo a la región, la oportunidad demográfica será incluso mayor de lo que ya es.

### Opciones de acción

Cualquier crecimiento de la población en edad de retiro en la región agravará los compromisos financieros para los ya afligidos sistemas de pensiones. La pregunta básica es si los gobiernos latinoamericanos van a tomar las medidas necesarias para asegurar que la población mayor pueda contar con suficientes recursos económicos cuando llegue su momento de retiro. Algunos argumentan que es un asunto del sector privado en el cual no debe jugar papel alguno el Estado. Algunos líderes latinoamericanos han llegado a declarar que el Estado haría mejor en apartarse de los mecanismos de seguridad social puesto que su intervención debilita los incentivos al trabajo y al ahorro. Sin embargo, va a ser muy difícil que los gobiernos pasen por alto la presencia numerosa de poblaciones de edad avanzada que cuentan con escaso o ningún recurso económico. Por lo tanto, es indudablemente preferible tomar las medidas necesarias ahora y no esperar a que el problema sea crítico.

¿Cuáles son las alternativas prácticas? Aunque actualmente existen diversas variantes, los dos enfoques extremos de pensiones son, por un lado el sistema solidario de reparto simple con beneficios definidos y contribuciones potencialmente ajustables, y el sistema de capitalización individual con base en unas reglas fijas de contribución. En el primer sistema el Estado se compromete al pago de ciertos beneficios a todos los participantes que hayan prestado servicios por un período definido mínimo dentro del sistema. En el segundo enfoque, típicamente operado por empresas financieras privadas, los beneficios percibidos están directamente relacionados con el monto de los aportes, aumentados con la rentabilidad de los fondos capitalizados.

En principio, los sistemas de reparto simple ofrecen ventajas, en especial su flexibilidad potencial y su capacidad redistributiva. A medida que la relación entre afiliados y pensionados desciende, las tasas de contribución o las condiciones de jubilación pueden ser ajustadas para preservar la estabilidad del sistema. Más aún, durante las primeras décadas de funcionamiento, estos sistemas están en capacidad de generar importantes reservas que pueden reducir las necesidades de ajustes posteriores. Estos elementos de flexibilidad, sin embargo, rara vez han sido una ventaja. Las bajas tasas iniciales de contribución

difícilmente son ajustadas al ritmo que se requiere, mientras que la holgura financiera inicial conduce a conceder beneficios excesivos, que luego no pueden ser desmontados. Aunque algunos sistemas logran hacer algunos ahorros que pueden lucir apreciables, por lo regular sólo logran cubrir una porción modesta de las obligaciones actuales o futuras. Panamá es un buen ejemplo de esta situación. Gracias a un buen manejo financiero, la Caja de Seguridad Social contaba a fines de 1998 con reservas por más de US\$1.400 millones, equivalentes al 15% del PIB. Sin embargo, según cálculos de la OIT, los pasivos pensionales con quienes ya están jubilados ascienden al 38% del PIB, y el valor actuarial de todas las obligaciones con pensionados actuales representa entre 90% y 120% del PIB.

En países que han tenido menos estabilidad macroeconómica que Panamá, no es inusual que las reservas del sistema de seguridad social hayan sido devoradas por la inflación y se hayan utilizado para inversiones financieras dudosas o de baja rentabilidad. En Perú, Venezuela y Ecuador, los rendimientos reales anuales de las inversiones de las entidades de seguridad social durante la década de 1980 fueron -37,4%, -15,3% y -10%, respectivamente.

Por consiguiente, la ventaja potencial de la flexibilidad de los sistemas de reparto simple rara vez ha sido aprovechada adecuadamente. Otro tanto aplica a su potencial redistributivo. Los sistemas de reparto implican una redistribución entre generaciones y una redistribución dentro de cada generación. La redistribución entre generaciones se debe a que los trabajadores actuales pagan por las pensiones de quienes están retirados. En la medida en que la estructura de la población permanezca sin cambio, este sistema de redistribución opera igual para cualquier generación, y por lo tanto es inherentemente equitativo. Pero esto no ocurre durante un período de cambio demográfico, como el actual. Como hemos visto en este capítulo, la generación actual de trabajadores en edad productiva es muy numerosa. Esto implica que su esfuerzo contributivo a este sistema de transferencias intergeneracionales es muy reducido, porque la proporción de pensionados en la actualidad es baja. En cambio, cuando esta generación llegue a la vejez, implicará una carga muy alta para las generaciones siguientes, que serán de tamaño relativamente menor. Por lo tanto, este mecanismo redistributivo no es equi-

tativo, ya que favorece a las generaciones actuales, a costa de nuestros hijos.

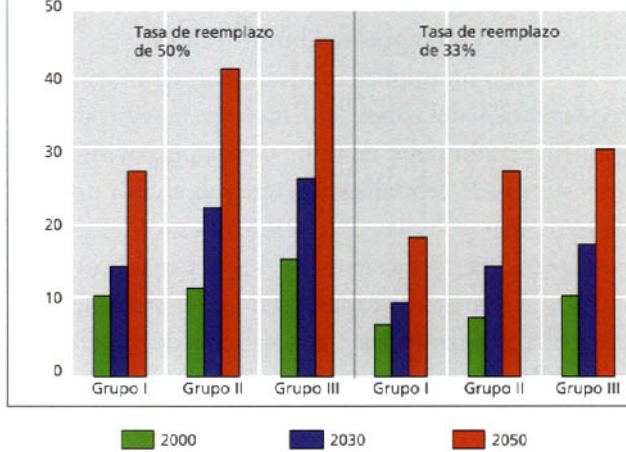
La redistribución dentro de cada generación tampoco ha sido más equitativa en los sistemas de reparto simple. Estos sistemas contemplan varios factores de progresividad, tales como la fijación de pensiones mínimas, que benefician a quienes perciben menores ingresos, y como el hecho de que las mujeres tienen edades de retiro más tempranas a pesar de que su expectativa de vida es mayor. Sin embargo, muchos otros factores tienden a operar en direcciones menos deseables. Puesto que las jubilaciones dependen del nivel salarial, cualquier sistema de transferencias implícito tiende a ser regresivo. También operan en esta dirección la mayor esperanza de vida de los más pudientes, la menor duración de la vida laboral de los ricos, debido a su mayor permanencia en el sistema educativo, y la exclusión del sistema de quienes no tienen contratos laborales permanentes, que suelen ser los más pobres. La progresividad potencial del sistema también es a menudo socavada por los métodos de cálculo de las pensiones, que suelen tomar en cuenta sólo las contribuciones de los últimos años de vida laboral, y por la existencia de regímenes especiales para los grupos de trabajadores que gozan de mayor influencia, como los empleados públicos y ciertos sectores profesionales. Por consiguiente, el potencial redistributivo no se ha utilizado en la dirección correcta. Brasil es un ejemplo destacado de esta situación. De acuerdo con información de las encuestas de hogares de ese país para 1996-1997, 63,9% de los beneficios pagados fueron al 40% más rico de la población, y sólo el 9% fue al 40% más pobre<sup>57</sup>.

Por consiguiente, los sistemas de reparto simple no han podido aprovechar las ventajas que les son inherentes. Más grave aún, los sistemas de reparto simple serán difíciles de sostener en el futuro y son un desperdicio de la oportunidad demográfica. En las condiciones demográficas actuales, los sistemas de reparto aún serían viables, pues no implicarían cargas excesivas para los trabajadores. Para los países más avanzados en el proceso de transición demográfica, como Bahamas, Costa Rica o Jamaica, actualmente bastaría una tasa de contribuciones equivalente al 16%

<sup>57</sup> Véase Paes de Barros, et al. (1999).



**Gráfico 2.47 Tasa de contribución requerida en el sistema de reparto simple**  
(Porcentajes)



Nota: la tasa de contribución es el producto de la relación entre la población mayor de 65 años y la población entre 15 y 65, y la tasa de salario de reemplazo (50% o 33%). Los grupos son los mismos descritos en el texto.  
Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998).

de los salarios de los trabajadores activos para ofrecerle a los mayores de 65 años pensiones por un 50% del salario, o una contribución del 11% si las pensiones fueran el 33% del salario promedio (Gráfico 2.47). Puesto que estos cálculos se basan sencillamente en una comparación entre los tamaños relativos de las poblaciones en edad de trabajar y en edad de jubilación, no reflejan la situación financiera actual de los sistemas de reparto simple, ni tienen en cuenta los números efectivos de afiliados y jubilados. En algunos países, debido a las condiciones específicas de contribución y acceso a la jubilación, las tasas requeridas de contribución pueden ser mucho mayores. En Uruguay, uno de los países más avanzados en el proceso de transición, y cuyo sistema de reparto era muy generoso, las tasas requeridas ya habían sobrepasado cualquier nivel razonable en 1996, cuando fue preciso introducir un sistema mixto con contribuciones del 27,5% de los salarios para asegurar pensiones mínimas para todos (y la opción de una pensión complementaria basada en capitalización individual para los trabajadores de mayores ingresos).

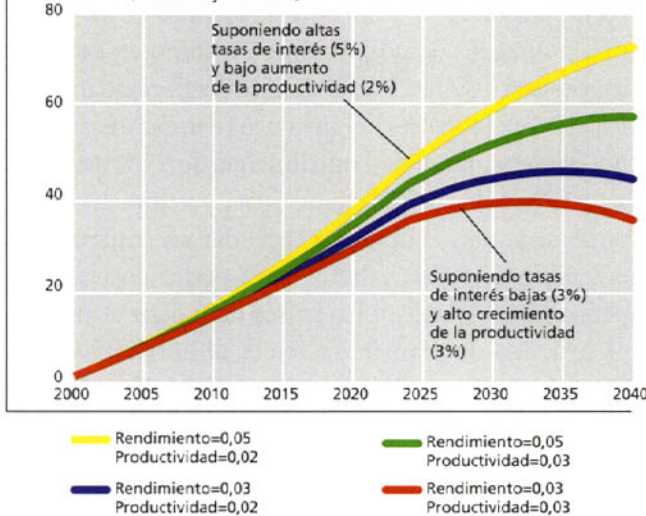
Sin embargo, estos cálculos son una medida adecuada del esfuerzo que se requeriría para lograr sistemas de cobertura universal basados en el reparto simple. En los países menos avanzados en el proceso de transición, como son la mayoría de los centroamericanos, ese esfuerzo sería bastante manejable inicialmente: las tasas de contribución requeridas serían del

orden del 11% para lograr la tasa de reemplazo del 50% del salario promedio, o del 7% para la tasa de reemplazo del 33%. Sin embargo, tanto en los países más avanzados demográficamente como en estos últimos, esta holgura inicial desaparecerá rápidamente. En el 2030, los países más maduros demográficamente necesitarían tasas de contribución de 27% para lograr la tasa de reemplazo de 50%, y veinte años más tarde se verían abocados a recaudar en contribuciones el 46% de los salarios para poder costear esas pensiones. Incluso en los países de menor avance en el proceso de transición hacia el año 2050 sería necesario elevar a 28% las tasas de contribución para pagar pensiones por el 50% del salario promedio, o del 19% para ofrecer unas modestas pensiones por el 33% del salario promedio.

### *Las posibilidades de la capitalización individual*

En las condiciones demográficas actuales de la mayoría de países de la región, los sistemas de reparto simple son una oportunidad desperdiciada. Puesto que el grueso de la población se encuentra en las edades más productivas, estos sistemas no están aprovechando la posibilidad de ahorro de los trabajadores, ni les están ofreciendo alternativas de ahorro de largo plazo, que permitirían financiar mayores tasas de inversión y que serían la base financiera para el pago futuro de sus pensiones. Considérese el potencial de ahorros de un sistema de capitalización individual que se introduce en forma obligatoria para todos los trabajadores que en el momento de la reforma tienen menos de 40 años. Supóngase que se fija una tasa de cotización que permite capitalizar el 10% del salario (como es en los sistemas de capitalización individual de Chile, Colombia y Perú, una vez se deduce de la tasa total de capitalización la parte destinada a administración y seguros de incapacidad y sobrevivencia). Con las condiciones demográficas y de participación laboral típicas de los países latinoamericanos, este sistema permitiría generar ahorros anuales equivalentes al 1,2% del PIB (suponiendo además una cobertura del 50% de la población trabajadora, que es aproximadamente la tasa de empleo formal). Si esta reforma ocurriera en el año 2000, hacia el año 2015 se tendrían ahorros acumulados por valores entre 20% y 25% del PIB (con tasas de rendimiento

**Gráfico 2.48** Ahorro potencial de los sistemas de capitalización pura  
(Porcentaje del PIB)



Nota: las simulaciones se hicieron para los tres grupos de países descritos en el texto, encontrando para los tres resultados similares. El gráfico muestra el promedio de los tres grupos suponiendo que el sistema se introduce en el año 2000 para el sector formal de trabajadores mayores de 40 años.  
Fuente: cálculos del BID basados en Naciones Unidas (1998) y encuestas de hogares.

real entre 3% y 5% y tasas de crecimiento de la productividad entre 2% y 3%, que son consistentes con tasas de crecimiento del PIB entre 3% y 5%). Estos ahorros acumulados bastarían en muchos países para duplicar el tamaño del sector financiero en relación con el PIB, multiplicando las fuentes de financiamiento y las posibilidades de inversión. Quince años más tarde los saldos de ahorro acumulados podrían estar entre 40% y 60% del PIB, aunque ya para ese entonces estarían pagándose las pensiones de los primeros jubilados por el nuevo sistema. Aunque las simulaciones con horizontes aun mayores son muy sensibles a los supuestos de rendimiento financiero y crecimiento de la productividad, en cualquier caso los saldos acumulados en los fondos de capitalización serían cuando menos del 35% del PIB y no sería improbable que alcanzaran sumas superiores al 70% del PIB (véase el Gráfico 2.48)

Por consiguiente, los sistemas de capitalización individual pueden explotar mejor el potencial de generación de ahorros del período de oportunidad demográfica. Esto se debe a que, por su naturaleza, en este sistema cada trabajador acumula durante su vida laboral los ahorros que le permitirán financiar su pensión. Estos sistemas generan mejores incentivos para que los trabajadores efectúen los aportes cumplidamente y para que las administradoras de esos fon-

dos los manejen más eficientemente que en los sistemas de reparto porque se basan en un principio de propiedad individual de los trabajadores y de competencia entre las empresas administradoras.

Ello no implica un desplazamiento, sino una reorientación del papel del Estado en la seguridad social. El Estado debe cumplir dos papeles básicos en los sistemas de capitalización individual. Por un lado, debe regular y vigilar el funcionamiento del sistema para proteger los ahorros de los trabajadores. Ello implica exigencias de capitalización, regulaciones a las inversiones permitidas y un sistema de supervisión especializado. Desde un punto de vista más amplio, implica también promover y facilitar el desarrollo del mercado de capitales para que los fondos acumulados encuentren inversiones productivas, que a su vez sean sostenibles en el largo plazo.

Por otro lado, el Estado debe mantener un rol subsidiario para garantizar la protección social de los trabajadores pobres cuando lleguen a la edad de retiro. América Latina está aún muy lejos de un sistema universal de protección social para la vejez. En países como Bolivia, Paraguay y República Dominicana, los ingresos por pensiones representan menos de la mitad de los ingresos de las personas mayores de 65 años del 20% más pobre de la población. La mayoría de estas personas se ven forzadas a llevar una vida precaria y dependiente por ausencia de ingresos estables mínimos. En contraste, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay los ingresos por pensiones representan entre 70% y 90% de los ingresos de los pobres que son mayores de 65 años (Gráfico 2.49).

### *América Latina marca el rumbo*

A partir de la reforma pionera de Chile en 1981, gradualmente América Latina ha ido desplazándose de los sistemas tradicionales de reparto simple hacia sistemas que son total o parcialmente de capitalización individual, y en los cuales el Estado garantiza una protección básica para los trabajadores de bajos ingresos. Durante la década de los noventa, siete países se movieron en esa dirección: Perú (1993), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México (1997), Bolivia (1997) y El Salvador (1998)<sup>58</sup>. En Venezuela

<sup>58</sup> Para una descripción y comparación de las reformas de Chile, Colombia, Perú, Argentina y México, véase BID (1996), Parte 2, Capítulo 7.

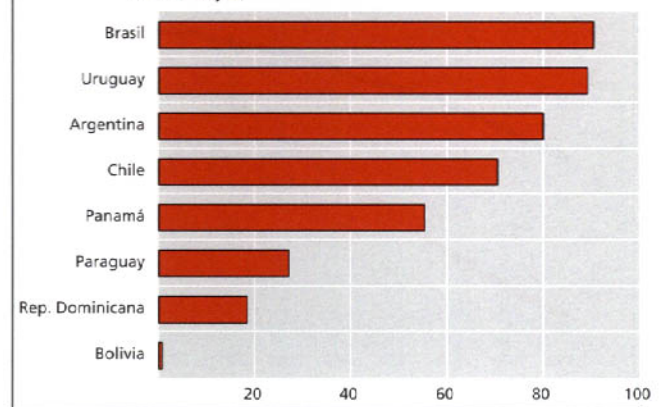
se expidió una ley que facultaba la creación del sistema de capitalización, pero hasta 1999 no se había aplicado. En este año estaban en discusión pública o se encontraban en el legislativo propuestas de reforma en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Sin embargo, los sistemas de capitalización individual no están exentos de problemas. La mayor crítica es que no han logrado ampliar significativamente la cobertura de la seguridad social ni asegurar fidelidad en las contribuciones de parte de los afiliados. En el caso de Perú, por ejemplo, las tasas efectivas de contribución se han estimado en 44%, y en Argentina y Chile son cercanas al 50%.

Debido a que tanto empresarios como trabajadores tienen diversos incentivos para operar de manera informal, con el objeto de evitar diversas obligaciones tributarias y operar con mayor flexibilidad, es difícil extender la cobertura a los trabajadores informales, que así quedarían sujetos a otras obligaciones y pagos. Algunos países han introducido condiciones especiales de contribución para este tipo de trabajadores, buscando contrarrestar dichos incentivos. Pero el problema no radica solamente en que haya incentivos a la evasión. Es posible, sencillamente, que el tipo de ahorro que exigen los sistemas de pensiones no sea atractivo para los trabajadores informales, cuyos ingresos son muy inestables y tienen además mejores opciones para esos recursos. Mientras que la rentabilidad de los fondos de pensiones puede ser 5%, se estima que el costo de oportunidad de los recursos líquidos de los trabajadores informales es del orden del 18% o 20%. Esto significa que, teniendo en cuenta el horizonte de los ahorros en el sistema pensional, el impuesto implícito es del orden del 80%<sup>59</sup>. Esto es así porque este tipo de ahorros sólo le permite al trabajador informal cubrirse contra el riesgo de ingresos en la edad de retiro, pero no contra todos los otros riesgos propios de su inestabilidad económica.

De lo anterior se deriva un punto más general, de enorme importancia desde el punto de vista de la oportunidad demográfica de América Latina. Por el hecho de ofrecer sólo una cartera de inversiones a todos sus afiliados, independientemente de su edad y condición, los fondos de pensiones están desaprovechando un gran potencial de ahorro y rentabilidad. Los trabajadores informales y los más jóvenes, que

**Gráfico 2.49** Pensiones como porcentaje del ingreso de personas mayores de 65 años del 20% más pobre de la población (Porcentajes)



Fuente: BID (2000).

son la inmensa mayoría de los afiliados potenciales, estarían dispuestos a asumir mayores riesgos a cambio de mayor rentabilidad durante los primeros años de afiliación. Una mayor diversidad en las oportunidades de inversión de los fondos también sería un mayor aliciente al desarrollo del mercado de capitales aunque, obviamente, exigiría mayores esfuerzos de vigilancia y supervisión.

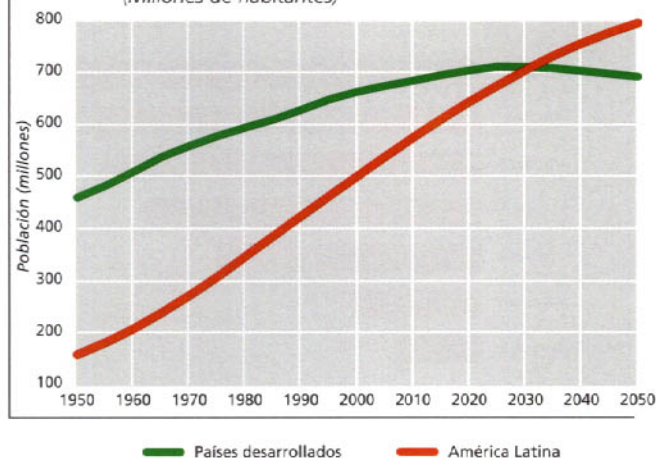
Los sistemas de capitalización individual también reciben críticas por sus altos costos de operación. Sin duda, éste ha sido el mayor problema del sistema chileno, donde los costos de administración ascienden al 20% o 30% de las contribuciones. En algunos países, este problema se ha tratado de evitar limitando el número de empresas administradoras de los fondos de pensiones, introduciendo algunos mecanismos de recaudación centralizada de los aportes o poniendo límites a la frecuencia con que los afiliados pueden cambiar de administradora de fondos.

Uno de los problemas que enfrentan los países que están considerando tomar medidas de reforma es el costo masivo de convertir el sistema de régimen de reparto simple en un sistema de capitalización individual. El problema se origina en que, durante el período de transición se depositarían los aportes de

<sup>59</sup> Véase Holtzmann y Packard (1999).



**Gráfico 2.50** Población en América Latina y en los países desarrollados  
(Millones de habitantes)



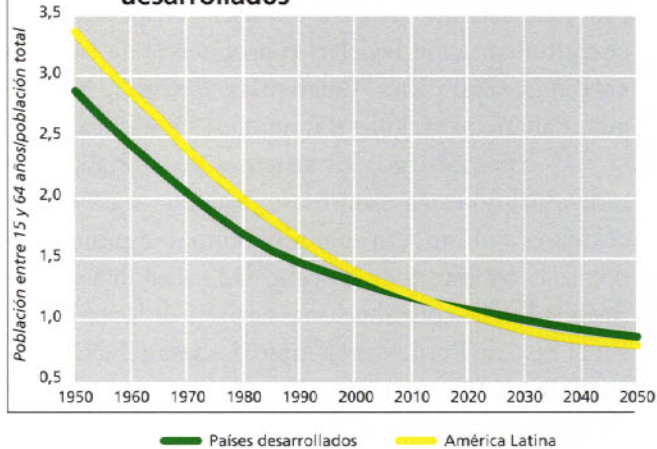
Fuente: Naciones Unidas (1998).

los empleados activos en cuentas privadas, mientras que el Estado estaría obligado a abonar todas las pensiones de los jubilados bajo el sistema antiguo. Este legado de obligaciones puede alcanzar un costo del 200% del PIB (como en Uruguay) o un costo bajo, como el 30% del PIB en Perú.

Los países de América Latina han enfrentado el problema de diversas maneras. Chile, Colombia, El Salvador, y Perú han optado por emitir un bono público de reconocimiento para quienes opten por trasladarse del sistema de reparto al de capitalización. Esto implica que el Estado debe reconocer el valor de estos bonos al momento de la jubilación. Argentina ofrece en cambio el pago de una pensión compensatoria a través de los fondos públicos del sistema. Ya que los pagos son mensuales durante el período de retiro, el Estado limita sus obligaciones financieras inmediatas y a la vez difiere los pagos. En lugar de la oferta de compensación, Uruguay utiliza los fondos públicos para abonar los pagos de beneficios devengados por el sistema anterior. Este enfoque ha tenido éxito ya que el sistema privado es pequeño. En México los trabajadores de ambos sistemas pueden comparar el paquete de beneficios de cada sistema y elegir el que prefieran al momento de su retiro, lo que por supuesto implica una importante incertidumbre financiera para el Estado.

Así como cada país que ha optado reformar el sistema de pensiones, y ha creado una yuxtaposición pública y privada de carácter único, también es posible pensar en opciones alternativas para extender la pro-

**Gráfico 2.51** Porcentaje de la población en edad de trabajar en América Latina y países desarrollados



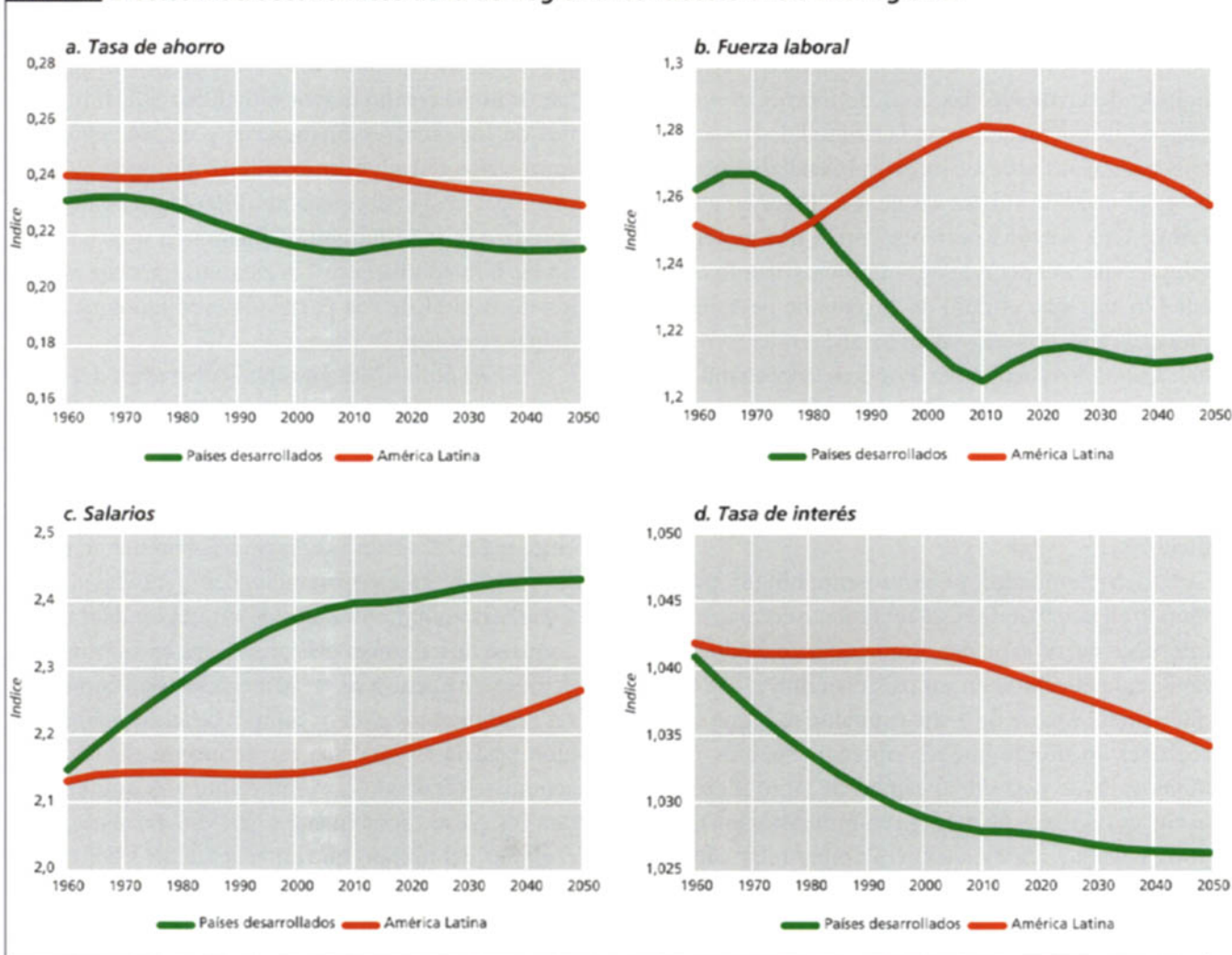
Fuente: Naciones Unidas (1998).

tección básica a los más pobres. En la mayoría de los países que han hecho reformas el Estado garantiza de todas maneras el pago de una pensión básica para quienes han contribuido un mínimo de años al sistema. No obstante, esta medida solamente protege a los ancianos afiliados al sistema, dejando sin solución los problemas para la mayoría que no participa en ningún sistema.

### *La oportunidad demográfica en un mundo globalizado*

Un tema que aún no hemos abordado en esta sección es que actualmente vivimos en un mundo globalizado en el que el desfase en las estructuras demográficas de las diferentes regiones del mundo puede ampliar el tamaño de la ventana de oportunidad demográfica. En América Latina, el proceso de expansión del grupo poblacional en edad de trabajar se está dando simultáneamente al proceso de envejecimiento en los países desarrollados. Estas diferencias implican que mientras que actualmente el saldo de ahorros en los países desarrollados es muy elevado, y por lo tanto sus rendimientos reducidos, lo contrario ocurre en América Latina.

Si se permite que el capital fluya de las regiones que han generado en el pasado grandes volúmenes de ahorro a las regiones en donde la rentabilidad del capital es mayor por razones demográficas, la falta de sincronía demográfica es una solución potencial para los dos casos. En América Latina habrá cada vez

**Gráfico 2.52** Efectos macroeconómicos de la demografía: contrastes entre dos regiones

Fuente: Attanasio y Violante (1999).

más capital para aumentar la productividad del mayor número de trabajadores, mientras que en el mundo desarrollado se tendrá acceso a rentabilidades del capital que permitirán a la población en edad avanzada recursos suficientes para el retiro.

El Gráfico 2.50 da una idea del desfase demográfico entre los países desarrollados por un lado, y América Latina por el otro. El ritmo de crecimiento poblacional se ha desacelerado en el mundo desarrollado, mientras que la población todavía crece a un ritmo relativamente acelerado en América Latina. Alrededor del año 2020, estas dos grandes regiones de países tendrán una población total muy parecida. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 2.51, el peso relativo de la población en edad de trabajar se igualará mucho antes. La gran diferencia es que mien-

tras que América Latina seguirá teniendo una proporción relativamente grande de jóvenes, los países desarrollados tendrán las mayores tasas de población mayor a 65 años.

Un modelo de simulación de Attanasio y Violante (1999) preparado para este informe, nos da una idea aproximada de cuán importantes pueden ser las políticas para aprovechar las ventajas del desfase demográfico. Los Gráficos 2.52 a-d muestran la tasa de ahorro, una medida estandarizada de la fuerza de trabajo, el salario promedio de la economía, y la tasa de interés tanto para América Latina como para los países desarrollados, en un mundo hipotético en el que no es posible mover el capital de una región a otra. Lo más importante, es que bajo este esquema los diferenciales salariales y de tasas de interés entre

regiones son enormes. A medida que la tasa de capital por trabajador crece, la tasa de interés cae.

Al caer la población en edad de trabajar en el mundo desarrollado, las tasas de interés se reducen significativamente. Es decir, la rentabilidad de los ahorros pasados es cada vez menor, lo cual dificulta sostener el nivel de vida de las generaciones en edad de retiro. Una persona perteneciente a una generación grande, vivirá el peor de dos mundos. Cuando esté en edad de trabajar, el flujo de entrada de personas a la fuerza de trabajo será mayor, lo cual tenderá a reducir los salarios de la economía. Por otro lado, cuando pase a edad de retiro, las tasas de interés también tenderán a estar deprimidas por el aumento de la relación capital por trabajador que se da cuando el tamaño de las generaciones en edad de trabajar son relativamente menores.

Sin embargo, prácticamente ningún país del mundo en la actualidad está totalmente cerrado al flujo internacional de capitales. Por lo tanto, cuando la rentabilidad del capital en un país disminuye, es común que al menos parte de dicho capital se reasigne a otras regiones en donde pueden obtener mayores rendimientos. Si se permite al capital de largo plazo fluir hacia las regiones de mayor rendimiento, los individuos pertenecientes a generaciones relativamente grandes dejarán de estar sujetos a lo peor de los dos mundos. Si cuando están en edad de trabajar hay regiones en donde la población en este grupo de edad es baja, el capital fluirá hacia el país en donde un porcentaje mayor de la población está entre 15 y 65 años. Cuando una generación grande pase a la edad de retiro, los flujos de ahorro hacia otras regiones podrán evitar la caída en el rendimiento del capital. Con esto, puede financiarse al mismo tiempo un retiro digno, y pueden inyectarse recursos en las economías que necesitan mayor capital para desarrollarse precisamente en el mismo momento.

En la práctica, los flujos de capital entre regiones han sido bastante limitados. Es importante por lo tanto entender los motivos por los que este factor no ha tenido mayor movilidad. Las limitaciones de los sectores financieros y de los regímenes cambiarios del mundo en desarrollo pueden ser el principal obstáculo, pero también hay razones para pensar que la arquitectura financiera internacional no ha sido conducente a la estabilización de los flujos de capital de los países desarrollados hacia las demás regiones.

El desfase demográfico entre estos dos grandes grupos de países es una justificación muy importante, y hasta ahora descuidada, de los beneficios que traería a unos y otros la profundización de los flujos de capitales en forma estable y con un horizonte de largo plazo. América Latina podría obtener un mayor provecho de sus circunstancias demográficas actuales si pudiera contar con flujos de capital estables de largo plazo de los países más avanzados en su transición demográfica, que a su vez se beneficiarían con mayores rendimientos para su capital. Gradualmente la región pasaría a tener una estructura de edades y una acumulación de ahorros semejante a la que hoy tienen los países desarrollados. En ese entonces, otras regiones del mundo que en la actualidad tienen menor edad, como África, estarán pasando por un período de oportunidad como el que actualmente vive la región, y la falta de sincronía demográfica podrá seguir siendo aprovechada para aumentar el nivel de bienestar de la población.

En ésta, como en todas las otras áreas de la política económica y social que hemos discutido a lo largo de este capítulo, las oportunidades podrán aprovecharse mejor si se reconoce el papel de la demografía y se tienen en cuenta sus implicaciones para el diseño de las estrategias de desarrollo económico, humano y social.



## APENDICE 2.1. Edad promedio y resultados económicos<sup>60</sup>

Para analizar las relaciones entre las cambiantes estructuras por edades y las variables económicas agregadas utilizamos la literatura sobre el análisis dinámico de las decisiones individuales mediante el empleo de series cronológicas de datos transversales. De acuerdo con esta literatura, se sigue el comportamiento promedio de las cohortes de individuos en ausencia de datos que siguen al mismo individuo a lo largo del tiempo a medida que envejece (Browning, Deaton e Irish, 1985). En forma similar, seguimos el comportamiento promedio de un conjunto de variables a medida que los países pasan de una etapa en la cual una gran proporción de la población es joven a etapas posteriores en las cuales aumenta la proporción de los grupos de más edad.

*Representación de las estructuras por edades de los países.* Existen muchas formas de resumir la información sobre la estructura por edades de un país. En este caso utilizamos la edad media. La media presenta la desventaja de no captar toda la información pertinente acerca de la estructura por edades de un país, pero simplifica la interpretación de los resultados y proporciona prácticamente la misma información que otras alternativas como la división tripartita entre jóvenes, adultos en edad de trabajar y personas de edad avanzada<sup>61</sup>. De hecho, la edad media guarda una elevada correlación con la proporción de esos grupos de edades en la población. Los coeficientes de correlación entre la edad promedio del país y la proporción de la población en los grupos de 0 a 14, 15 a 64 y 65 años y más son 0,97, 0,89 y 0,96, respectivamente, en el período 1950-1995<sup>62</sup>.

*Especificación básica de las estimaciones.* Para analizar la relación entre las edades medias de los países y las variables económicas en el período comprendido entre 1950 y 1995, estimamos regresiones en las cuales la variable dependiente es el indicador económico de interés, y las variables de la derecha son las edades promedio del país, los efectos fijos del país y los efectos fijos del año:

$$(1) \quad X_{i,t} = \alpha AD_{i,t} + \beta \text{año}_{i,t} + \gamma \text{país}_i + \varepsilon_{i,t}$$

donde  $X$  es una de un conjunto de variables agregadas para el país 'i' y el año 't';  $AD$  es un vector de 19 variables ficticias que indican la edad promedio del país en ese año particular (la variable ficticia para la edad promedio 19 es siempre la categoría excluida), la variable año indica el año de cada observación y  $\varepsilon$  es el término residual. Las estimaciones del coeficiente para los elementos en el vector  $AD$  revelan si, después de neutralizar el efecto de las características fijas del país y los efectos de tiempo, la variable  $X$  se desplaza cuando cambia la edad promedio del país (estos coeficientes constituyen la base de las series presentadas en los gráficos 2.3, 2.4, 2.5, 2.20, 2.21, 2.22 y 2.23<sup>63</sup>). Interpretamos que el gráfico representa el patrón de una variable agregada a medida que cambia la edad promedio de un país, una vez eliminados los efectos del país y del tiempo.

Las siguientes son las fuentes de los datos utilizados en las regresiones.

<sup>60</sup> Las regresiones que utilizan la proporción de los diferentes subgrupos de población en vez de las edades medias de un país (que no se presentan en este trabajo) no son significativamente más congruentes con las variaciones de las variables independientes que se analizan en las dos secciones siguientes.

<sup>61</sup> Las correlaciones correspondientes a las desagregaciones más detalladas de los grupos en las edades de 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-60 y 60-64 son 0,36, 0,30, 0,41, 0,65, 0,81, 0,88, 0,91, 0,77, 0,6, 0,50, 0,51 y 0,54, respectivamente. Nótese que las correlaciones entre el promedio y la división de la población en jóvenes, población en edad de trabajar y personas de más de 65 años son bastante marcadas, pero las correlaciones disminuyen si la población en edad de trabajar se divide en un mayor número de subgrupos. En consecuencia, nuestros resultados captan principalmente las variaciones entre los tres grupos de edades mencionados en el texto.

<sup>62</sup> Nótese, sin embargo, que algunas escalas se han modificado para facilitar la presentación.

<sup>63</sup> Este apéndice está tomado de Behrman, Duryea y Székely (1999a).

## Fuentes de los datos

| Variables  | Fuentes  |
|--|--|
| Todas las variables de estructura de edades  | Naciones Unidas (1998)   |
| Ahorro interno como porcentaje del PNB   | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| PIB per cápita ajustado en función de la PPA   | Para 1950-1992, Penn World Tables. Los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998) proporcionan una serie del PIB per cápita ajustado en función de la PPA para el período 1980-1997. Utilizamos las tasas de crecimiento del Banco Mundial (empleando la misma definición de las Penn World Tables) para extender las series de las Penn World Tables hasta 1995 |
| Capital por trabajador   | Penn World Tables  |
| Ingreso tributario como porcentaje del PIB   | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| Gasto público en educación como porcentaje del PIB   | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| Gasto público en educación primaria por niño en edad de escuela primaria como porcentaje del PIB                       | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| Gasto en salud como porcentaje del PIB   | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| Coefficientes de Gini  | Datos de distribución de "buena calidad" de Deininger y Squire (1996)  |
| Tasas de desempleo   | OIT (1997)   |
| Tasas de homicidios  | Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998), que combinan las tasas de homicidios de las encuestas criminales y operaciones de los sistemas de justicia penal de las Naciones Unidas, con datos de la Organización Mundial de la Salud  |
| Probabilidad de que un estudiante que pertenece a la cohorte de edad escolar en el año de referencia llegue al grado 4 | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| Apertura comercial (importaciones más exportaciones)/PIB   | Penn World Tables  |
| Crédito privado como porcentaje del PIB  | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |
| Volatilidad del crecimiento del PIB  | Construida a partir de las Penn World Tables y datos del Banco Mundial   |
| Gasto en educación como porcentaje del PIB   | Indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998)   |

## APENDICE 2.2.

### Descomposición de los cambios en la fecundidad<sup>64</sup>

Para examinar las asociaciones entre diversas variables agregadas que se relacionan con los posibles determinantes de la fecundidad, efectuamos una regresión de la tasa de fecundidad total sobre diversas variables socioeconómicas utilizando especificaciones de efecto aleatorio (Cuadro 2.A.2.1)<sup>65</sup>. Puesto que las variables como el porcentaje de población urbana y los niveles promedio de escolaridad varían lentamente a lo largo del tiempo, utilizamos observaciones para cada cinco años entre 1960 y 1995, empleando hasta ocho observaciones por cada país.

Aparte de las características socioeconómicas tradicionales como la escolaridad, agregamos a la ecuación algunos indicadores de salud. La regresión 18 incluye la proporción de la población con acceso a servicios de agua potable como sustituto de las condiciones de salud, que guardan la relación negativa esperada con la fecundidad. Los resultados globales de las regresiones 2 y 3, en las que utilizamos diferentes sustitutos de las condiciones de salud, son similares a las que se acaban de analizar<sup>66</sup>. Los indicadores de salud tienen significativas asociaciones negativas con la fecundidad, mientras que la escolaridad femenina se mantiene significativa en todos los casos.

Desafortunadamente, la mayor parte de las mediciones de las condiciones de salud incluidas hasta ahora no están disponibles para la totalidad del período, y son incompletas para la totalidad de la muestra de países. En vista de estas limitaciones, preferimos emplear una medida de la salud, denominada *e1*, basada en las expectativas de los padres sobre la supervivencia de sus hijos (véanse detalles en Behrman, Duryea y Székely (1999a)). No utilizamos la tasa de mortalidad infantil o la esperanza de vida al nacer como medidas del mejoramiento en la supervivencia porque las elevadas tasas de fecundidad también causan elevadas tasas de mortalidad infantil asociadas con el poco espaciamiento entre los nacimientos. En cambio, depuramos la medida de la esperanza de vida de la influencia de la mortalidad antes del primer año para investigar las asociaciones entre la fecundidad y las mejoras en los resultados de salud después del primer año<sup>67</sup>.

La ecuación 4 muestra los resultados de utilizar *e1* como indicativa de la salud, lo que incrementa el número de países y de observaciones para el período 1960-1995. El signo, la magnitud y la significación estadística de los coeficientes de las variables de religión, urbanización y escolaridad no varían significativamente entre las ecuaciones 1 y 4, lo que indica que estos coeficientes son robustos a las diferentes formas de incorporar la información sobre las variables de salud. Sin embargo, los coeficientes de latitud y PIB per cápita siguen siendo insignificantes, pero cambian de signo, pasando de negativo a positivo y de positivo a negativo, respectivamente. Ello indica que *e1* está captando algunos aspectos de salud que están correlacionados con las condiciones geográficas y el PIB, que no registra la proporción de la población con acceso a servicios de agua potable.

Para verificar si las magnitudes y la significación de las estimaciones de los coeficientes son sensibles al método de estimación, en las columnas 5 y 6 también presentamos regresiones del efecto fijo de país. Aparentemente, existen características específicas de cada país que guardan una fuerte correlación con la urbanización y la escolaridad. La exclusión de estas características introduce un sesgo descendente en los coeficientes. Quizá el más sorprendente de estos resultados sea el efecto sobre la escolaridad masculina. Como la estimación del coeficiente no es significativa,

<sup>64</sup> Este Apéndice está tomado de Behrman, Duryea y Székely (1999a).

<sup>65</sup> Todas las variables demográficas están tomadas de Naciones Unidas, (1998). Las variables de religión fueron tomadas de La Porta et al. (1998). Los datos sobre geografía están tomados de Sachs y Warner (1998). Los datos sobre la proporción de la población urbana están tomados de Naciones Unidas (1998). Para el período 1950-1992, la fuente del PIB per cápita ajustado en función de la PPA es Penn World Tables. Los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998) proporcionan una serie del PIB per cápita ajustado en función de la PPA para el período 1980-1997. Utilizamos las tasas de crecimiento del Banco Mundial (empleando la misma definición que en las Penn World Tables) para extender estas series hasta el año 1995. La medida de la escolaridad utilizada proviene de Barro y Lee (1994).

<sup>66</sup> Todas estas variables relacionadas con la salud están tomadas de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (1998).

<sup>67</sup> Toda la información sobre esperanza de vida y mortalidad infantil está tomada de Naciones Unidas (1998).



**Cuadro 2.A.2.1. Regresiones explicativas de la tasa de fecundidad (Regresiones de panel por países)**

| Variable  | Efectos aleatorios |          |          |          | Efectos fijos |          |
|---|--------------------|----------|----------|----------|---------------|----------|
|   | (1)                | (2)      | (3)      | (4)      | (5)           | (6)      |
| Religión musulmana (%)  | 0,0087*            | 0,0058   | 0,0029   | 0,0037   |               |          |
|   | 2,22               | 1,42     | 0,59     | 1,13     |               |          |
| Religión católica (%)   | 0,0106*            | 0,0100*  | 0,0072*  | 0,0107*  |               |          |
|   | 3,59               | 3,14     | 2,22     | 4,10     |               |          |
| Religión protestante (%)  | 0,0171*            | 0,0166*  | 0,0153*  | 0,0113*  |               |          |
|   | 3,50               | 3,45     | 3,15     | 2,80     |               |          |
| Latitud   | -0,9371            | -1,6538* | -1,5262* | 0,1646   |               |          |
|   | -1,53              | -2,55    | -2,21    | 0,34     |               |          |
| PIB per cápita (en paridad<br>poder adquisitivo)                                | 0,0017             | 0,0104   | 0,0021   | -0,0187  | -0,0383*      | -0,0204  |
|   | 0,05               | 0,47     | 0,08     | -1,08    | -2,10         | -1,16    |
| Población urbana (%)  | -0,0072            | -0,0123* | -0,0130* | -0,0022  | -0,0305*      | -0,0114  |
|   | -1,40              | -2,30    | -2,29    | -0,56    | -5,20         | -1,82    |
| Años promedio de educación de<br>hombres (mayores de 25 años)                   | -0,0396            | -0,0129  | -0,0699  | -0,0251  | -0,0114       | 0,0640   |
|   | -0,51              | -0,19    | -0,79    | -0,53    | -0,21         | 1,19     |
| Mujeres (mayores de 25 años)<br>con primaria (%)                                | -0,0332*           | -0,0397* | -0,0333* | -0,0273* | -0,0502*      | -0,0408* |
|   | -6,80              | -7,30    | -4,89    | -7,72    | -12,16        | -9,80    |
| Mujeres (mayores de 25 años)<br>con secundaria (%)                              | -0,0317*           | -0,0394* | -0,0232  | -0,0408* | -0,0615*      | -0,0593* |
|   | -3,00              | -5,34    | -1,94    | -6,80    | -8,99         | -9,04    |
| Mujeres (mayores de 25 años)<br>con universitaria (%)                           | -0,0386*           | -0,0328* | -0,0265  | -0,0566* | -0,0892*      | -0,0814* |
|   | -2,14              | -2,16    | -1,34    | -5,53    | -7,96         | -7,56    |
| Población con acceso<br>al agua potable (%)                                     | -0,0204*           |          |          |          |               |          |
|   | -6,15              |          |          |          |               |          |
| Niños (menores de 12 años)<br>vacunados contra DTP                              |                    | -0,0047* |          |          |               |          |
|   |                    | -2,13    |          |          |               |          |
| Niños (menores de 12 años)<br>vacunados contra sarampión                        |                    | -0,0037  |          |          |               |          |
|   |                    | -1,78    |          |          |               |          |
| Población con acceso<br>a alcantarillado (%)                                    |                    |          | -0,0116* |          |               |          |
|   |                    |          | -2,83    |          |               |          |
| Condiciones de salud (esperanza<br>de vida ajustada por mortalidad<br>infantil) |                    |          |          | -0,0909* |               | -0,0800* |
|   |                    |          |          | -9,11    |               | -7,04    |
| Constante   | 7,5*               | 7,1*     | 7,3*     | 11,7*    | 9,2*          | 12,6*    |
|   | 25,54              | 21,65    | 19,54    | 22,50    | 47,22         | 24,37    |
| Número de observaciones   | 197                | 195      | 106      | 631      | 631           | 631      |
| Número de países  | 86                 | 91       | 79       | 96       | 96            | 96       |
| Estadístico F <sup>2</sup>  | 1,82               | 1,83     | 1,21     | 6,27     | 6,57          | 6,57     |
| R <sup>2</sup> en el tiempo   | 0,70               | 0,67     | 0,46     | 0,69     | 0,67          | 0,70     |
| R <sup>2</sup> entre países   | 0,87               | 0,81     | 0,85     | 0,83     | 0,76          | 0,80     |
| R <sup>2</sup> total  | 0,85               | 0,77     | 0,86     | 0,80     | 0,74          | 0,77     |
| Chi estadístico   | 763                | 541      | 403      | 1594     | 180           | 176      |

Nota: Estadístico 'z' en *bastardilla* bajo el coeficiente.

\* Significativo al 5% o más.

Fuente: estimaciones de los autores.

respalda la hipótesis de que, una vez neutralizado el ingreso, la escolaridad masculina no muestra una asociación adicional con la fecundidad. La comparación de las ecuaciones 5 y 6 muestra que cuando se incluye en la regresión la supervivencia después del primer año, la escolaridad masculina está asociada a un incremento insignificante pero positivo en la fecundidad. Los coeficientes de escolaridad femenina disminuyen ligeramente con la adición del indicador de salud, pero son superiores en la especificación del efecto fijo que en la especificación del efecto aleatorio.

Las estimaciones de los coeficientes de regresión que figuran en la columna 4 se utilizan para descomponer las diferencias en la fecundidad entre las distintas regiones que se presentan en el texto. Multiplicamos cada coeficiente por la media de la variable en cuestión para obtener la fecundidad “prevista” en 1960 y en los años noventa. Con esta información, descomponemos el cambio en el efecto de cada una de las variables independientes.

### APENDICE 2.3. Demografía y crecimiento económico<sup>68</sup>

En este Apéndice se analizan los efectos de los factores demográficos sobre el crecimiento económico en base a algunas regresiones entre países. El enfoque utilizado consiste en procurar explicar las variaciones entre países en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita entre 1965 y 1990. Los niveles de ingreso se miden a la paridad del poder adquisitivo, de manera que los ingresos reales son comparables entre países, pues están corregidos por las diferencias específicas en los precios de cada país (la utilización de conversiones cambiarias para obtener el ingreso real puede resultar muy engañoso).

Nuestro enfoque básico para explicar el crecimiento económico es permitir que el crecimiento dependa del nivel inicial de ingreso y varios factores explicativos,  $X^1, X^2, \dots, X_n$ . Estas variables explicativas están sugeridas por la literatura económica. Por ejemplo, pueden describir la política comercial, la geografía, la calidad de las instituciones y cualquier otra característica de la economía que pueda afectar la tasa de crecimiento a largo plazo. La inclusión del nivel inicial del ingreso per cápita es importante. La teoría de la economía neoclásica predice que los países más pobres crecerán más rápidamente que los países ricos, manteniéndose otros factores constantes. En este caso, el coeficiente del nivel inicial del ingreso per cápita será negativo. Una implicación de esta teoría es que es posible establecer el nivel de ingreso de estado estable. En el estado estable, el efecto del nivel de ingreso apenas contrapesa el efecto de las variables  $X$ , dando un crecimiento cero. Alternativamente, la teoría del crecimiento endógeno no implica convergencia alguna hacia el estado estable. En este modelo, el nivel inicial de ingreso no afecta la tasa de crecimiento de la economía, y los diferentes países pueden mostrar diferencias persistentes en las tasas de crecimiento.

La muestra está constituida por 80 países de todo el mundo; los países fueron seleccionados sobre la base de que pudieran obtenerse todos los datos requeridos. En la mayor parte de los casos, las variables explicativas se miden al principio del período (en 1965). Ello elimina cualquier causalidad adversa entre la variable y la tasa de crecimiento durante el período

1965-1990. Ello es cierto para el ingreso per cápita inicial; la razón inicial entre la población en edad de trabajar y la población total; el porcentaje del área de cada país localizada en el trópico; la matriculación bruta inicial en las escuelas secundarias y la esperanza de vida. La apertura es el porcentaje de años en que un país es clasificado como abierto al comercio internacional en el período de muestra, mientras que la calidad institucional se mide en 1982, el primer año para el que se cuenta con información.

Las medidas también incluyen el crecimiento de la población total y el crecimiento de la población entre 15 y 64 años, con el fin de captar el efecto del cambio demográfico. Para evitar el problema de la causalidad inversa del crecimiento económico al cambio demográfico, se instrumentan ambas tasas de crecimiento de la población. Instrumentamos la tasa de crecimiento de la población durante el período de la regresión con el logaritmo de la tasa de fecundidad inicial, la tasa inicial de dependencia juvenil y las tasas desfasadas de crecimiento (entre 1960 y 1965) de la población en edad de trabajar y la población total. Todos estos instrumentos se miden antes de que el crecimiento económico ocurra en la práctica, y la regresión de primera etapa de nuestras tasas de crecimiento de la población sugiere que la instrumentación se ajusta adecuadamente a los datos.

La regresión básica se muestra en el Cuadro 2.A.3.1, columna 1. Existen significativos efectos positivos de la apertura y la calidad institucional sobre el crecimiento económico, y un efecto negativo del nivel inicial de ingreso. El crecimiento de la población total, incorporado por sí solo, no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre el crecimiento económico. Sin embargo, la demografía es multidimensional y puede afectar en otras formas el desarrollo humano. Así como la estructura inicial por edades, se agregan las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar y la población total durante el período para captar el efecto del cambio demográfico. En la columna 2 del Cuadro 2.A.3.1 se

<sup>68</sup> Este Apéndice ha sido tomado de Bloom, et al. (1999).



Cuadro 2.A.3.1. Regresiones explicativas del crecimiento entre 1965 y 1990

|  | Regresión                  |                      |                      |
|--|----------------------------|----------------------|----------------------|
|  | (1)<br>(MC2E) <sup>1</sup> | (2)<br>(MC2E)        | (3)<br>(MC2E)        |
| Constante  | -0,407<br>(-0,07)          | 9,777**<br>(2,08)    | 9,608**<br>(2,15)    |
| PIB per cápita inicial (log)   | -2,114***<br>(-5,45)       | -1,896***<br>(-5,74) | -1,913***<br>(-6,18) |
| Relación entre población total<br>y población de 15 a 64 años  | -8,639*<br>(-1,72)         | 4,655<br>(0,82)      | 6,117**<br>(2,26)    |
| Trópico (% de área en el trópico)  | -0,614<br>(-1,30)          | -0,850**<br>(-2,28)  | -0,862**<br>(-2,39)  |
| Tasa de matrícula escolar (log)  | 0,532*<br>(1,84)           | 0,204<br>(0,75)      | 0,202<br>(0,76)      |
| Apertura (variable <i>dummy</i> )  | 1,635***<br>(3,67)         | 1,332***<br>(3,71)   | 1,332***<br>(3,77)   |
| Índice de calidad<br>institucional (0-1)   | 0,268***<br>(2,84)         | 0,144*<br>(1,86)     | 0,145*<br>(1,91)     |
| Esperanza de vida (log)  | 2,946<br>(1,43)            | 1,870<br>(1,19)      | 2,065*<br>(1,75)     |
| Tasa de crecimiento de la<br>población <sup>1</sup>  | -1,000<br>(-1,44)          | -3,008***<br>(-4,38) |                      |
| Tasa de crecimiento de la<br>población entre 15 y 64 años <sup>2</sup>                                     |                            | 2,826***<br>(3,90)   |                      |
| Diferencia entre el crecimiento<br>de la población total y la población<br>entre 15 y 64 años <sup>1</sup> |                            |                      | 2,928***<br>(4,62)   |
| R <sup>2</sup>   | 0,57                       | 0,72                 | 0,73                 |
| Número de observaciones  | 80                         | 80                   | 80                   |
| Estadístico F  | 11,5                       | 20,2                 | 24,5                 |

Nota: Las estimaciones presentan los estadísticos t corregidos por heterocedasticidad.

<sup>1</sup> Mínimos cuadrados en 2 etapas.

<sup>2</sup> Las tasas de crecimiento de la población total, de la población entre 15 y 64 años, y su diferencia, fueron instrumentadas con la mortalidad infantil en 1965, la fertilidad total en 1965 (log), la tasa de dependencia de los jóvenes en 1965, y las tasas de crecimiento de la población total y entre 15 y 64 años de edad entre 1960 y 1965.

\* Significativo al 10%

\*\* Significativo al 5%

\*\*\* Significativo al 1%

Fuente: Bloom et al. (1999).

agrega la tasa de crecimiento de la población en el grupo de 15 a 64 años. Esta variable es estadísticamente significativa y mejora marcadamente el ajuste de la regresión, como puede verse en la estadística  $R^2$ .

Los coeficientes del crecimiento de la población total y de la población en edad de trabajar son aproximadamente iguales y opuestos. Ello significa que el efecto demográfico puede simplificarse en la diferencia entre las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar y la población total, como en la columna 3 (Cuadro 2.A.3.1).

Una vez neutralizado el efecto de la dinámica de la estructura por edades, encontramos que la demografía tiene importancia, resultado que es robusto en una diversidad de especificaciones. Los países que muestran patrones favorables de cambio demográfico crecen más rápidamente en promedio. Las crecientes proporciones de individuos en edad de trabajar elevan el PIB per cápita. El coeficiente del nivel de la proporción inicial de trabajadores tiene un coeficiente positivo y estadísticamente significativo en nuestra especificación preferida (columna 3). Ello implica que el efecto del cambio en la estructura por edades no es sólo transitorio, sino que tiene un efecto de estado estable a largo plazo.

Las evidencias sugieren que el efecto dinámico del cambio demográfico es más que un efecto contable: es decir, el cambio demográfico favorable parece generar significativas externalidades positivas, patrones de causalidad acumulativa. La demografía tiene muchos efectos que parecen ser importantes, por ejemplo, sobre el ahorro y la educación. Estos efectos empíricos sugieren que la demografía tiene importancia. Tener en cuenta todas las trayectorias específicas a través de las cuales opera es considerablemente más difícil, aunque el análisis anterior resume algunos de los más importantes canales. Puesto que las tasas de ahorro durante el período y las tasas de matrícula escolar durante el período se han excluido deliberadamente de las regresiones, nuestros factores demográficos pueden estar influenciando el crecimiento económico a través de las tasas de ahorro y de las tasas de matrícula escolar.

Este análisis básico incluye variables que controlan el efecto de las políticas y la calidad institucional. Muchos investigadores han hallado que estas variables son importantes para el crecimiento (Sachs y Warner, 1998; Knack y Keefer, 1995). Las especifica-

ciones presentadas aquí son congruentes con esta literatura. Las políticas tienen importancia para el crecimiento, y una fracción considerable de las experiencias de crecimiento relativo entre países, regiones y tiempo puede atribuirse a diferencias en las políticas y en la calidad de las instituciones. Un aspecto interesante es hasta qué punto el efecto demográfico sobre el crecimiento depende del entorno de política. Hemos sostenido que el cambio demográfico crea la posibilidad de mayor empleo, ahorro e inversión en capital humano, pero este potencial necesita mecanismos a través de los cuales puede realizarse el cambio en la práctica.

El Cuadro 2.A.3.2 muestra regresiones en las cuales la tasa de crecimiento diferencial de la población en edad de trabajar y la población total interactúa con las variables de apertura y de calidad institucional. El efecto del cambio demográfico tiene entonces dos efectos: un componente básico que mide el efecto cuando la variable de política es cero (el indicador de la peor política) y un efecto interactivo que se incrementa a medida que mejoran las políticas. Cuando la variable de política asume un valor de 1 (el indicador de la mejor política), el efecto demográfico total es la suma del efecto básico y el efecto interactivo.

En la columna 1 del Cuadro 2.A.3.2 se agrega un término interactivo entre el cambio demográfico y la apertura. Ello indica que las economías abiertas se benefician más del cambio demográfico que las cerradas. De hecho, se estima que el efecto del crecimiento diferencial de la población en edad de trabajar en una economía abierta es tres veces mayor que en una economía cerrada. En la columna 2 del Cuadro 2.A.3.2 se obtienen resultados similares, en los que el crecimiento diferencial de la población interactúa con la calidad institucional. En este caso, los resultados sugieren que el cambio demográfico no tiene efecto en un entorno deficiente de políticas.

En la columna 3 del Cuadro 2.A.3.2, se agregan interacciones con la apertura y la calidad institucional, para ver cuáles de las dos variables de política parece tener más importancia. Mientras que la apertura parece más robusta, pierde su significación estadística en esta especificación. La experimentación con otras variables de política sugiere que si bien existe una interacción robusta, en que el cambio demográfico es una fuerza más potente en un entorno adecuado de políticas, nuestros datos

**Cuadro 2.A.3.2. Regresiones explicativas del crecimiento entre 1965 y 1990 incluyendo interacciones de política**

|   | Regresión                  |                      |                      |                      |                      |
|---|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | (1)<br>(MC2E) <sup>1</sup> | (2)<br>(MC2E)        | (3)<br>(MC2E)        | (4)<br>(MC2E)        | (5)<br>(MC2E)        |
| Constante   | 6,084<br>(1,35)            | 8,173*<br>(1,70)     | 6,043<br>(1,37)      | 4,782<br>(1,16)      | 2,806<br>(0,55)      |
| PIB per cápita inicial (log)  | -1,799***<br>(-6,04)       | -1,929***<br>(-6,36) | -1,792***<br>(-5,62) | -1,71***<br>(-5,49)  | -1,272**<br>(-2,30)  |
| Relación entre población total y población de 15 a 64 años  | 5,03*<br>(1,88)            | 5,295*<br>(1,87)     | 5,048*<br>(1,87)     | 4,971*<br>(1,94)     | 4,952*<br>(1,80)     |
| Trópico (% de área en el trópico)   | -1,058***<br>(-3,27)       | -0,956***<br>(-2,82) | -1,059***<br>(-3,28) | -1,058***<br>(-3,27) | -1,001***<br>(-3,06) |
| Tasa de matrícula escolar (log)   | 0,284<br>(1,12)            | 0,281<br>(1,10)      | 0,282<br>(1,11)      | 0,235<br>(0,90)      | 0,279<br>(1,10)      |
| Apertura  | 0,443<br>(0,93)            | 1,188***<br>(3,24)   | 0,415<br>(0,70)      | 3,835<br>(1,34)      | 1,335***<br>(3,81)   |
| Índice de calidad institucional (0-1)   | 0,106<br>(1,28)            | 0,052<br>(0,56)      | 0,111<br>(1,22)      | 0,156*<br>(1,69)     | 0,909*<br>(1,74)     |
| Esperanza de vida (log)   | 2,666**<br>(2,37)          | 2,432*<br>(1,95)     | 2,663**<br>(2,35)    | 2,791***<br>(2,61)   | 2,485**<br>(2,13)    |
| Diferencia entre el crecimiento de la población total y la población de 15 a 64 años <sup>2</sup> | 1,449<br>(1,48)            | -0,013<br>(-0,01)    | 1,621<br>(0,80)      | 1,467*<br>(1,69)     | -0,73<br>(-0,46)     |
| Ingreso inicial * apertura (log)  |                            |                      |                      | -0,414<br>(-1,14)    |                      |
| Diferencia * apertura   | 2,849***<br>(2,61)         |                      | 2,977*<br>(1,66)     | 2,346**<br>(2,35)    |                      |
| Ingreso inicial * calidad institucional (log)   |                            |                      |                      |                      | -0,11*<br>(-1,67)    |
| Diferencia * calidad institucional  |                            |                      | 0,465*<br>(1,90)     | -0,038<br>(-0,10)    | 0,541***<br>(2,81)   |
| R <sup>2</sup>  | 0,74                       | 0,74                 | 0,738101             | 0,75                 | 0,740732             |
| Número de observaciones   | 80                         | 80                   | 80                   | 80                   | 80                   |
| Estadístico F   | 22,3                       | 22,1                 | 19,7                 | 20,5                 | 20,1                 |

Nota: Las estimaciones se hicieron utilizando estadísticos t corregidos por heterocedasticidad.

<sup>1</sup> Mínimos cuadrados en 2 etapas.

<sup>2</sup> Las tasas de crecimiento de la población total, de la población entre 15 y 64 años, y su diferencia, fueron instrumentadas con la mortalidad infantil en 1965, la fertilidad total en 1965 (log), la tasa de dependencia de los jóvenes en 1965, y las tasas de crecimiento de la población total y entre 15 y 64 años de edad entre 1960 y 1965.

\* Significativo al 10%

\*\* Significativo al 5%

\*\*\* Significativo al 1%

Fuente: Bloom, et al. (1999).



macroeconómicos entre países no son lo suficientemente ricos como para detectar exactamente cuáles políticas son más importantes en períodos de cambio demográfico.

Las columnas 4 y 5 del Cuadro 2.A.3.2 verifican la robustez agregando términos interactivos entre el ingreso inicial y las variables de política, así como entre el cambio demográfico y las políticas. Si las políticas adecuadas son más importantes en los países pobres que en los ricos, la exclusión de este factor podría sesgar los resultados obtenidos. Si bien existen algunas evidencias de este efecto, la interacción entre el cambio demográfico y la política parece muy robusta a su inclusión.

Una forma de expresar el término de interacción es decir que el cambio demográfico tiene un mayor efecto cuando las políticas son adecuadas; otra forma es decir que las políticas adecuadas tienen un mayor efecto en períodos de rápido cambio demográfico.

En los resultados presentados arriba hemos tratado de neutralizar el efecto de problemas obvios en la estimación de los modelos utilizando técnicas para neutralizar el efecto de la endogeneidad y las

variables omitidas. Los resultados presentados son razonablemente robustos a las estrategias apropiadas de estimación, es decir, los resultados probablemente no sean una forma de sesgo de estimación o error de medición, sino que más bien reflejan fenómenos económicos reales. Sin embargo, es importante recordar que estos modelos empíricos describen las características generales de los datos entre países y en consecuencia representan relaciones “promedio” entre los fenómenos económicos. Por ejemplo, en promedio, el modelo 1.1 indica que el pasaje de una economía cerrada a una abierta estimula el crecimiento en 1,6 puntos porcentuales por año. Sin embargo, ésta es una relación promedio: en un determinado país el dividendo de la reforma de la política comercial en términos de crecimiento puede variar notablemente debido a una serie de factores específicos del país, que un modelo transnacional no puede captar. Por lo tanto, es apropiado considerar estos resultados como ilustrativos de los patrones generales de crecimientos entre países, e informativos de aquellos factores que impulsan el proceso de crecimiento, pero no como representativos del “crecimiento” en un determinado país.

## APENDICE 2.4. Criminalidad y demografía<sup>69</sup>

Los cambios en la estructura por edades de la población pueden conducir a cambios sustanciales en las tasas agregadas de criminalidad si existen grandes diferencias en la participación en la criminalidad por grupos de edades. Puesto que en la gran mayoría de los países de la región es difícil obtener la tasa de criminalidad por edades específicas, utilizamos un enfoque alternativo para medir el impacto de las tendencias demográficas sobre las tasas de homicidios. Empleamos datos internacionales sobre las tasas de homicidios y los grupos de población por edades para estimar la sensibilidad de los homicidios a los cambios en la estructura de la población. Luego utilizamos estas estimaciones para proyectar el impacto de los cambios demográficos futuros sobre la criminalidad.

### Metodología

Siguiendo a Levitt (1995), las tasas de criminalidad agregadas pueden expresarse como

$$C_{it} = \sum_s \alpha_{its} * P_{ist} \quad i=1, \dots, N, \quad t=1 \dots T \quad (1)$$

donde  $C_{it}$  es la tasa agregada de homicidios en el país  $i$  período  $t$ ,  $\alpha_{its}$  es el número de crímenes cometidos por una persona en el grupo de edad  $s$ , y  $P_{ist}$  es la proporción de la población total en el grupo de edad  $s$ . Utilizando datos de Estados Unidos para  $\alpha_{its}$  y  $P_{ist}$  y aplicando la ecuación (1), Levitt computa los cambios en las tasas de homicidios de Estados Unidos impulsados por los cambios demográficos. Desafortunadamente, la falta de datos similares para los países en desarrollo en general y para América Latina en particular, significa que este simple procedimiento contable no puede utilizarse para inferir el impacto de los cambios demográficos en las tasas de homicidios de América Latina.

Un enfoque alternativo es utilizar los datos internacionales disponibles para  $C_{it}$  y  $P_{ist}$  para estimar  $\alpha_{its}$ . Suponiendo que  $\alpha_{its} = \alpha_s$  para todos los valores de  $i$  y de  $t$ , y considerando el hecho de que  $C_{it}$  puede declararse con error, tenemos que

$$C_{it} = \sum_s \alpha_s * P_{ist} + \varepsilon_{it} \quad i=1, \dots, N, \quad t=1 \dots T \quad (2)$$

Además, desde que  $\sum_s P_{ist} = 1$ , la expresión (2) puede presentarse como

$$C_{it} = \alpha_1 + \sum_{s=2}^s (\alpha_s - \alpha_1) * P_{ist} + \varepsilon_{it} \quad i=1, \dots, N, \quad t=1 \dots T \quad (3)$$

En la práctica, dos tipos de problemas pueden dificultar este procedimiento de estimación. En primer lugar, las tasas de criminalidad por edades específicas pueden variar en los distintos países y años, sesgando los resultados. Este es un problema común que surge en la mayoría de los estudios de datos de panel, en los cuales los coeficientes se suponen constantes entre países y años con el objeto de maximizar los grados de libertad. Es poco lo que puede hacerse para resolver este problema, desde que las limitaciones de datos no nos permiten estimar esta especificación por países o por períodos. No obstante, proporcionamos algunas estimaciones en las cuales permitimos que el coeficiente  $\alpha_s$  varíe en las distintas regiones del mundo. En segundo lugar, las tendencias en los homicidios pueden “explicarse” por las tendencias demográficas sin una relación causal entre ambas variables. Para minimizar este problema incluimos en nuestras especificaciones efectos fijos y tendencias cronológicas.

### Descripción de los datos

Los datos oficiales sobre criminalidad adolecen de una seria falta de declaración, derivada del hecho de que muchos delitos no se informan a las autoridades. Los datos sobre las tasas de homicidios, sin embargo, se consideran más confiables que los datos sobre otros delitos. En consecuencia, restringimos nuestro análisis a las tasas internacionales de homicidios. La variable homicidios mide los homicidios intencionales declarados por cada 100.000 habitantes y fue tomada de

<sup>69</sup> Este Apéndice está tomado de Morrison y Pagés (1999).

Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998). Esta base de datos combina los datos sobre homicidios de las Encuestas sobre Tendencias Criminales y Operaciones de los Sistemas de Justicia Penal (Naciones Unidas) y de la OMS. Para los períodos 1970-1974, 1975-1979, 1980-1984, 1985-1989 y 1990-1994 se utilizaron promedios quinquenales. Los mismos promedios quinquenales se emplearon para todas las demás variables. Los datos sobre las cohortes de población fueron tomados de las Naciones Unidas. Los datos sobre matriculación de hombres jóvenes y crecimiento del PIB fueron obtenidos del Banco Mundial. Los datos sobre urbanización fueron tomados de las Naciones Unidas. Por último, los datos sobre distribución del ingreso (índice de Gini) fueron obtenidos de los datos sobre distribución del ingreso “de buena calidad” de Deininger y Squire (1996).

### Resultados empíricos

El Cuadro 2.A.4.1 muestra los resultados de estimar la ecuación (3) utilizando como controles los efectos fijos de país, el crecimiento del PIB y una tendencia lineal. El Cuadro 2.A.4.2 muestra los resultados de estimar la ecuación (3) permitiendo diferentes  $\alpha_i$  por regiones del mundo incluyendo como controles el crecimiento del PIB y las tendencias cronológicas. Las regiones consideradas son la OCDE (sin incluir a México) y América Latina. El procedimiento estadístico para permitir diferentes  $\alpha_i$  es agregar términos de interacción de la forma Población 14 a 34 x REGION. El Cuadro 2.A.4.3 muestra los resultados de incluir variables adicionales a las especificaciones contenidas en el Cuadro 2.A.4.2 con el objetivo de eliminar el efecto de la variable de población joven en la criminalidad para el caso de América Latina.

**Cuadro 2.A.4.1. Regresiones sobre la relación entre demografía y tasas de homicidio**  
(Variable dependiente: homicidios intencionales por 100.000 habitantes)

|                                  | (1)                | (2)                | (3)                |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Población entre 15 y 19 años (%) | 84,49<br>(1,707)   | 92,88<br>(1,65)    | 77,29<br>(1,510)   |
| Población entre 20 y 29 años (%) | 33,03<br>(1,532)   | 41,85<br>(1,58)    | 27,35<br>(1,149)   |
| Pobación entre 30 y 39 años (%)  | 55,36*<br>(2,085)  | 70,73*<br>(2,229)  | 45,31<br>(1,41)    |
| Población mayor de 40 años (%)   | 18,6<br>(0,791)    | 18,4<br>(0,715)    | 8,78<br>(0,3)      |
| Crecimiento del PIB              |                    | -0,102*<br>(-2,62) |                    |
| Línea de tendencia               |                    |                    | 0,23<br>(0,56)     |
| Constante                        | -18,79*<br>(-2,05) | -22,2*<br>(-2,27)  | -13,85*<br>(-2,09) |
| Número de observaciones          | 374                | 340                | 374                |
| Número de países                 | 115                | 106                | 115                |
| R <sup>2</sup> en el tiempo      | 0,04               | 0,08               | 0,04               |
| R <sup>2</sup> entre países      | 0,04               | 0,06               | 0,02               |

Nota: Todas las estimaciones incluyen efectos fijos de países. El estadístico t aparece entre paréntesis. La población omitida de la estimación es la menor de 15 años.

\* Significativo al 5% o más.



**Cuadro 2.A.4.2. Regresiones sobre la relación entre demografía y tasas de homicidio con diferencias regionales permitiendo diferencias entre regiones del mundo**  
(Variable dependiente: homicidios intencionales por 100.000 habitantes)

|   | (1)                | (2)                 | (3)                |
|---|--------------------|---------------------|--------------------|
| Población entre 15 y 29 años (%)          | -22,25<br>(-,58)   | -11,26<br>(-,26)    | -33,88<br>(-,87)   |
| Población entre 30 y 39 años (%)          | -20,44<br>(-,52)   | -10,74<br>(-,26)    | -50,55<br>(-,1,16) |
| Población mayor de 40 años (%)            | -0,63<br>(-,02)    | 1,61<br>(0,062)     | -12,47<br>(-,05)   |
| Dummy de América Latina y el Caribe (LAC) | -52,53*<br>(-2,85) | -48,91*<br>(-2,40)  | -56,35*<br>(-3,04) |
| Dummy del Sudeste Asiático (EASIA)        | 36,73<br>(1,874)   | 42,14*<br>(2,00)    | 33,65<br>(1,71)    |
| Dummy del resto del mundo (RWORLD)        | -12,85<br>(-,75)   | -14,91<br>(-,7)     | -17,63<br>(-1,02)  |
| LAC*15-29                                 | 138,56*<br>(2,746) | 132,82*<br>(2,379)  | 138,66*<br>(2,750) |
| LAC*30-39                                 | 246,125*<br>(3,58) | 227,32*<br>(3,133)  | 243,7*<br>(3,554)  |
| LAC*40                                    | -27,96<br>(-,6)    | -26,66<br>(-,541)   | -19,09<br>(-,411)  |
| EASIA*15-29                               | -80,03<br>(-1,52)  | -91,76<br>(-1,6)    | -78,02<br>(-1,48)  |
| EASIA*30-39                               | -1,65<br>(-,027)   | -11,12<br>(-,17)    | 16,33<br>(,26)     |
| EASIA*40                                  | -54,76<br>(1,3)    | -58,16<br>(-1,4)    | -57,56<br>(-1,471) |
| RWORLD*15-29                              | 38,4<br>(,859)     | 51,54<br>(,99)      | 38,02<br>(,84)     |
| RWORLD*30-39                              | 18,85<br>(,4)      | 12,08<br>(,22)      | 29,84<br>(,64)     |
| RWORLD*40                                 | 5,19<br>(,18)      | 4,01<br>(,1)        | 12,43<br>(,44)     |
| Constante                                 | 14,45<br>(,99)     | 9,94<br>(,611)      | 24,3<br>(1,58)     |
| Crecimiento del PIB                       |                    | -0,071*<br>(-2,015) |                    |
| Línea de tendencia                        |                    |                     | 0,497<br>(1,571)   |
| Número de observaciones                   | 374                | 340                 | 374                |
| Número de países                          | 115                | 106                 | 115                |
| R <sup>2</sup> en el tiempo               | 0,2                | 0,23                | 0,2                |
| R <sup>2</sup> entre países               | 0,08               | 0,05                | 0,1                |

Nota: Todas las estimaciones incluyen efectos fijos de países. El estadístico t aparece entre paréntesis. La población omitida de la estimación es la menor de 15 años y la región omitida es la OCDE.

\* Significativo al 5% o más.

**Cuadro 2.A.4.3. Regresiones sobre la relación entre demografía y tasas de homicidio, incluyendo otros factores explicativos**

(Variable dependiente: homicidios intencionales por 100.000 habitantes)

|  | (1)               | (2)               | (3)               | (4)                 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| Población entre 15 y 34 años                   | -21,68<br>(-1,24) | -10,82<br>(-0,35) | -29,06<br>(-1,50) | -174,44*<br>(-3,97) |
| Población entre 15 y 34 años en América Latina | 184,18*<br>(6,23) | 218,82*<br>(4,63) | 184,43*<br>(5,92) | 200,89*<br>(6,54)   |
| Desigualdad del ingreso                        |                   | -0,21<br>(-1,05)  |                   |                     |
| Urbanización (%)                               |                   |                   | 0,14<br>(1,50)    | -0,61*<br>(-2,75)   |
| Población urbana entre 15 y 34 años            |                   |                   |                   | 2,32*<br>(3,36)     |
| Constante                                      | 1,63<br>(0,33)    | 3,18<br>(0,28)    | -3,47<br>(-0,61)  | 42,28*<br>(3,09)    |
| Número de observaciones                        | 374               | 192               | 350               | 350                 |
| Número de países                               | 115               | 72                | 106               | 106                 |
| R <sup>2</sup> en el tiempo                    | 0,16              | 0,24              | 0,17              | 0,21                |
| R <sup>2</sup> entre países                    | 0,07              | 0,23              | 0,06              | 0,06                |

Nota: Todas las estimaciones incluyen efectos fijos de países. El estadístico t aparece entre paréntesis.

\*Significativo al 5% o más.

## BIBLIOGRAFIA

- Araujo e Oliveira, J. 1999. "Learn as You Teach: The Accelerated Learning Program in Brazil and Its Approach to Teacher Education". Informe presentado al Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: BID.
- Attanasio, O. y Violante, G. 1999. "Global Demographic Trends and Social Security Reform". University College of London, September.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. *Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1996*. Washington, DC: BID.
- . 1997. *América Latina tras una década de reformas. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1997*. Washington, DC: BID.
- . 1998-99. *América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1996*. Washington, DC: BID.
- . 2000. *Social Protection for Equity and Growth*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial. 1998. *World Development Indicators*, datos electrónicos. Washington, DC: Banco Mundial.
- Behrman, J. 1999. *Education, Health and Demography in Latin America Around the End of the Century: What do We Know? What Questions Should be Explored?* Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Behrman, J., Duryea, S. y Székely, M. 1999a. "Aging and Economic Options: Latin America in a World Perspective". Documento de base para el IPES 2000. Washington, DC: BID.
- . 1999b. "Decomposing Fertility Differences Across World Regions and Over Time". Documento de base para el IPES 2000. Washington, DC: BID.
- . 1999c. "Human Capital in Latin America at the End of the 20th Century". Documento de base para el IPES 2000. Washington, DC: BID.
- Belser, P. 1998. "Does Latin America and the Caribbean Unemployment Depend on Asian Labor Standards?". Serie de documentos de trabajo 380, Oficina del Economista Jefe. Washington, DC: BID.
- Binder, M. 1999. "Schooling Indicators during Mexico's Lost Decade", *Economics of Education Review* 18(2): 182-200.
- Bloom, D., Canning, D., Evans, D., Graham, B., Lynch, P. y Murphy, E. 1999. "Population Change and Human Development in Latin America". Documento de base para el IPES 2000. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Bloom, D., y Sachs, J. 1998. "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa", *Brooking Papers on Economic Activity* 2:207-273.
- Bloom, D. y Williamson, J. 1998. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia". *World Bank Economic Review* 12(3): 419-55.
- Bongaarts, J. y Bulatao, R. 1999. "Completing the Demographic Transition". *Population and Development Review* 25(3): 515-529, September.
- Browning, D. e Irish. 1998. "A Profitable Approach to Labor Supply and Commodity Demand over the Life Cycle". *Econometrica* 53: 503-544.
- Buvinic, M. y Morrison, A., 1999. "Notas técnicas: Prevención de la violencia". Washington, DC: BID. Fotocopia.
- Castro, C. de Moura, 1999. "Secondary Education Using TV?". Notas técnicas. Washington, DC: BID. Fotocopia.
- Cortázar, R., Lustig, N. y Sabot, R. 1998. "Economic Policy and Labor Market Dynamics". En Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard Sabot, compiladores. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, DC: BID.
- Cox Edward, A. 1997. "Labor Market Regulation in Latin America: An Overview". En Sebastian Edwards y Nora E. Lustig, compiladores. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cruz, J. M. 1999. "La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España", *Pan American Journal of Public Health* 5 (4/5).
- Deininger, K. y Squire, L. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review* 10(3): 565-91, Septiembre.
- Deutsch, R., 1998. "Does Childcare Pay? Labor Force Participation and Earning Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro". Documento de trabajo 384 de OCE. Washington, DC: BID.
- Duryea, S. y Arends-Kuening, M. 1999. "New Gender Gaps in Schooling: Adolescent Boys at Risk in Latin America". Washington, DC: BID. Fotocopia.
- Duryea, S., y Székely, M. 1998. *Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story*. Documento de trabajo No. 374. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ermida, O. 1993. "Origen, características y perspectivas". En Ojeda, A. y O. Ermida, compiladores. *La negociación colectiva en América Latina*. Madrid, España: Instituto Europeo de Relaciones Industriales.
- Fajnzylber, L., Lederman y Loayza. 1998. "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment". World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: Banco Mundial.
- FMI. 1997. Government Finance Statistics. Washington, DC: FMI.
- Garasky, Steven, 1995. "The Effects of Family Structure on Educational Attainment: Do the Effects Vary by the Age of the Child?", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 54, enero: 89-105.
- Garfinkel, I. y McLanahan, S. 1986. *Single Mothers and their Children*. Washington, DC: Urban Institute.
- Gaviria, A. y Pagés, C., 1999. "Patterns of Crime Victimization in Latin America". Documento de base para el IPES 2000. Washington, DC: BID.
- Glaeser, E. y Sacerdote, B. 1996. "Why is There More Crime in Cities?", NBER Working Paper 5430, enero. Cambridge, Massachusetts.
- Godio, J. 1995. "Empresas transformadas y estrategia sindical en América Latina". En María Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer, compiladores. *Sindicalismo latinoamericano: entre la renovación y la resignación*. Caracas: Nueva Sociedad.



- Holtzmann, R. y Packard, T. 1999. "Extending Coverage in Multi-Pillar Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda". Washington, DC: Banco Mundial. Fotocopia.
- Kennedy, D. 1998. "Operation Cease Fire". Departamento de Policía de Boston. John F. Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University. Fotocopia.
- Knack, S. y Keefer, P. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Test Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7:207-227.
- Kruger, A. 1999. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform". Fotocopia.
- La Porta, R., López de Silanes, F., A. Shleifer y R. Vishny. 1998. "The Quality of Government". Harvard University. Fotocopia.
- Larrieu, M. y Levine, R. 1999. *Mortality Trends and the Epidemiological Transition in Latin America: Inter-Regional and Cross-Country Comparisons by Cause*. SDS Technical Working Paper. Washington, DC: BID. Octubre.
- Latinobarómetro. 1996-1998. *Opinion Pública Latinoamericana, Encuesta*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lerman, R. 1996. "The Impact of the Changing US Family Structure on Child Poverty and Income Inequality", *Economica*, vol. 63.
- Levitt, S. 1995. "The Effects of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation", National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo No. 5268. Cambridge, Massachusetts: NBER.
- Levitt, S., 1998. "Deterrence vs. Incapacitation", *Economic Inquiry* 36(3), July.
- Lora E. y Márquez, G. 1998. "The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts". Serie de documentos de trabajo No. 371. Washington, DC: BID. Marzo.
- Lora, E. y Olivera, M. 1998. "Macro Policy and Employment Problems in Latin America". Serie de documentos de trabajo No. 372. Washington, DC: BID. Marzo.
- Márquez, G. 1997. "Protección al empleo y funcionamiento del mercado de trabajo: una aproximación comparativa". En *Empleo, flexibilidad laboral y protección social*. Anales de la II Reunión Técnica, Círculo de Montevideo, Montevideo, PNUD.
- . 1998. "El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los años 90". Serie de documentos de trabajo 377, OCE, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Márquez, G. y Pagés, C. 1998. "Ties that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America". Serie de documentos de trabajo No. 373. Washington, DC: BID.
- McDonald, G. 1992. Testimonio ante el Senado. En *Agressors, Victims and Bystanders: Thinking and Acting to Prevent Violence*. Newtown, MA: Education Development Center.
- Morrison, A. y Pagés, C., 1999. "The Demographics of Violent Crime in Latin America and the Caribbean". Documento de base para el IPES 2000. Washington, DC: BID.
- Murray, C. y López, A. 1996. *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020*. Publicado por la Harvard School of Public Health por cuenta de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, distribuido por Harvard University Press.
- Naciones Unidas. 1998. *World Population Prospects, datos electrónicos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo, 1997. *World Labor Report: Industrial Relations, Democracy and Social Stability*. Ginebra: OIT.
- Paes de Barros, R. 1999. "The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance". Washington, DC: BID, inédito.
- Pagés, C., 1999. "Apertura, reforma y mercado de trabajo: la experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú". Serie de documentos de trabajo No 397. Washington, DC: BID. Mayo.
- Pagés, C. y Montenegro, C. 1999. "Job Security and the Age Composition of Employment: Evidence from Chile". Serie de documentos de trabajo No. 398. Washington, DC: BID. Junio.
- Prescott, N. y Nichols, L. 1998. "International Comparison of Medical Savings Accounts", en Prescott, N., compilador. *Choices in Financing Health Care and Old Age Security*. Anales de la conferencia auspiciada por el Instituto de Estudios Políticos, Singapur, y el Banco Mundial, 8 de noviembre de 1997.
- Primoff Vistnes, J. 1997. "Gender Differences in Days Lost from Work Due to Illness", *Industrial and Labor Relations Review* 50 (2): 304-323.
- Rhum, C., 1998. "The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe". *The Quarterly Journal of Economics* (febrero): 285-317.
- Rodríguez, A. y Herrán, C. 1999. "Secondary Education in Brazil: Time to Move Forward". Proyecto de informe BIRF-19409-BR, BID BR-014.
- Saavedra, J., 1998. "¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales". Documento de trabajo de OCE 388. Washington, DC: BID.
- Saavedra, J. y Pagés, C., 1999, "Apertura, reforma y mercado de trabajo: la experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú". Documento de trabajo de OCE 397. Washington, DC: BID.
- Sachs, J. y Warner, A. 1998. "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity* 0(1): 1-95.
- Santana, I. 1998. "Seguridad social y planes privados prepagos en República Dominicana". En Savedoff, W., compilador. *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*. Washington, DC: BID.
- SDS/BID. 1997. Higher Education in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper. Inter-American Development Bank, Washington, DC. December.
- Sorrentino, C. 1990. "The Changing Family in International Perspective", *Monthly Labor Review*, marzo.
- Summers, R. y Heston, A. 1991. "The Penn World Tables (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988". *Quarterly Journal of Economics* 106: 327-386.
- United Nations Population Fund. 1998. *The State of World Population, 1998: The New Generations*. Nueva York: UNFPA.
- Villavicencio, A., 1993. "Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo en Perú". En Ermida, O. y E. Ameglio, compiladores, *Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo*. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

- Waller, I. y Welsh, B. 1999. "International Trends in Crime Prevention: Cost Effective Ways to Reduce Victimization" *Global Report on Crime and Justice*. Nueva York: Naciones Unidas, Oficina de Control de Drogas y Prevención de la Criminalidad.
- Wolff, L. y C. de Moura Castro, 1998. "Secondary Education in Latin America and the Caribbean: Critical Policies for growth and reform". Documento de antecedentes sobre estrategia en la educación No.4. Washington, DC: BID.
- Zapata, F. 1995. "Reestructuración productiva en América Latina: ¿Con o sin la presencia de los sindicatos?" En María Silvia Portella de Castro y Achim Wachendorfer, compiladores, *Sindicalismo latinoamericano: entre la renovación y la resignación*. Caracas: Nueva Sociedad.

*Página en blanco a propósito*



## Capítulo 3

# Geografía y desarrollo en América Latina

Por mucho tiempo ha predominado en América Latina la noción errónea de que la geografía es inmutable, y por lo tanto no tiene por qué ser objeto de atención de las políticas públicas. La relación entre el desarrollo y la geografía ha sido ignorada, cuando no rechazada en forma explícita, bajo la presunción de que implica no sólo un determinismo fatalista, sino posiblemente cierto enfoque racista. No hay duda de que estas críticas pueden haber tenido algún fundamento décadas atrás, cuando los estudios sobre la geografía física y humana se vieron muy influidos por una visión etnocentrista europea, pero carecen de validez en la actualidad.

Paradójicamente, mientras que la geografía permanece en gran medida ignorada en los medios académicos y en las discusiones de política pública de América Latina, las inundaciones, los huracanes y los terremotos causan enormes daños materiales y humanos que podrían haberse evitado; miles de personas se ven afectadas todos los días por enfermedades endémicas que carecen de cura o tratamiento; numerosas familias campesinas padecen una vida escuálida por la escasa productividad de sus tierras y la falta de tecnologías adecuadas, y un sinnúmero de latinoamericanos se hacina en ciudades que carecen de la infraestructura básica de servicios y de medios de transporte.

Más aún, en diversas regiones de América Latina continúan sin la debida atención los problemas de exclusión de las comunidades indígenas, los negros y otras minorías raciales que por herencias históricas se encuentran localizados en áreas geográficamente desaventajadas, donde el aislamiento físico, económico y social tiende a reforzar las brechas de desarrollo con el resto de la sociedad.

Cada uno de estos fenómenos, y muchos más que surgirán a lo largo de este capítulo, son resultado de la geografía y de la forma en que, a través de la historia, las sociedades latinoamericanas se han relacionado con ella. Más importante aún, los efectos negativos de estos fenómenos podrían reducirse, e incluso evitarse, si se tuviera una mejor comprensión de la influencia de la geografía y se aceptara que, aunque muchas condiciones geográficas como el clima o la localización no pueden modificarse, su influencia puede ser controlada o encauzada conscientemente hacia los objetivos del desarrollo económico, humano y social.

El impacto de la geografía sobre el desarrollo se deriva de la interacción entre las condiciones físicas —tales como el clima, las características de las tierras o la topografía— y los patrones de asentamiento de la población en el territorio, o geografía humana. Este capítulo tiene por objeto analizar los canales a través de los cuales esos dos tipos de geografía —la física y la humana— afectan las posibilidades del desarrollo económico y social, y discutir el papel que pueden desempeñar las diversas políticas para obtener el mejor provecho de las condiciones geográficas. No es el propósito de este capítulo examinar las influencias que operan en la dirección contraria, es decir del desarrollo —o la falta de desarrollo— sobre la geografía. Esto no implica desconocer la posible influencia de la erosión, la contaminación o la sobreexplotación de los recursos naturales sobre la sostenibilidad ambiental y, por consiguiente, sobre las posibilidades mismas del desarrollo a largo plazo. Curiosamente, sin embargo, estos canales de influencia han sido objeto de mayor atención académica y discusión pública que aquéllos en la dirección opuesta, que posiblemente sean más inmediatos.

La geografía física influye sobre las posibilidades de desarrollo económico y social a través de tres canales básicos: la productividad de la tierra, las condiciones de salud de las personas y la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales. Naturalmente, estos canales de influencia interactúan con los patrones de localización de la población y la composición y distribución espacial de las actividades productivas, que en gran medida son resultado de procesos históricos. Adicionalmente, los patrones de localización de la población influyen en las posibilidades de desarrollo económico y social a través de dos canales: por un lado, a través del acceso a los mercados, especialmente los internacionales, que son una fuente más amplia y dinámica de intercambio de bienes, tecnologías e ideas que los mercados internos. Por otro lado, a través de la urbanización, que facilita la especialización del trabajo y permite generar economías de escala y aprendizaje, aunque puede también involucrar costos de congestión.

Estos canales de influencia pueden modificarse a través de una diversidad de políticas. La productividad de la tierra y las condiciones de salud pueden alterarse por desarrollos tecnológicos orientados a las necesidades de los países y regiones, y mediante la provisión de ciertos servicios básicos. El potencial destructivo de los desastres naturales puede mitigarse con estándares adecuados de construcción y localización de viviendas. El acceso a los mercados puede mejorarse mediante inversiones en vías de transporte. Las economías de aglomeración urbana pueden aprovecharse mejor si las ciudades cuentan con la infraestructura de servicios, los incentivos y las instituciones de administración pública adecuadas. Estas y otras políticas se pueden identificar y formular para aprovechar las posibilidades de la geografía, siempre que se reconozca la importancia de los distintos canales a través de los cuales la geografía física y humana influye sobre el potencial de desarrollo económico y social.

La primera sección de este capítulo es una breve introducción a los rasgos más destacados de la geografía de América Latina y su relación con los indicadores actuales de desarrollo. La segunda sección contiene una selección de hechos históricos que demuestran la profunda y persistente influencia de la geografía en la conformación de las sociedades latinoamericanas. En las cinco secciones siguientes se analiza la importancia de cada uno de los canales de

influencia de la geografía física y humana mencionados en esta introducción: la productividad de la tierra; las condiciones de salud; los desastres naturales; el acceso a los mercados y la urbanización.

Las últimas secciones cuantifican el impacto de estos factores sobre el potencial de desarrollo de América Latina y luego se ocupan de las implicaciones de política en una diversidad de aspectos que van desde la investigación tecnológica hasta la descentralización de las políticas públicas, dejando claro que las variables geográficas deben incorporarse en forma explícita en el análisis y la implementación de muchas, sino todas, las políticas públicas.

### Las regiones geográficas de América Latina

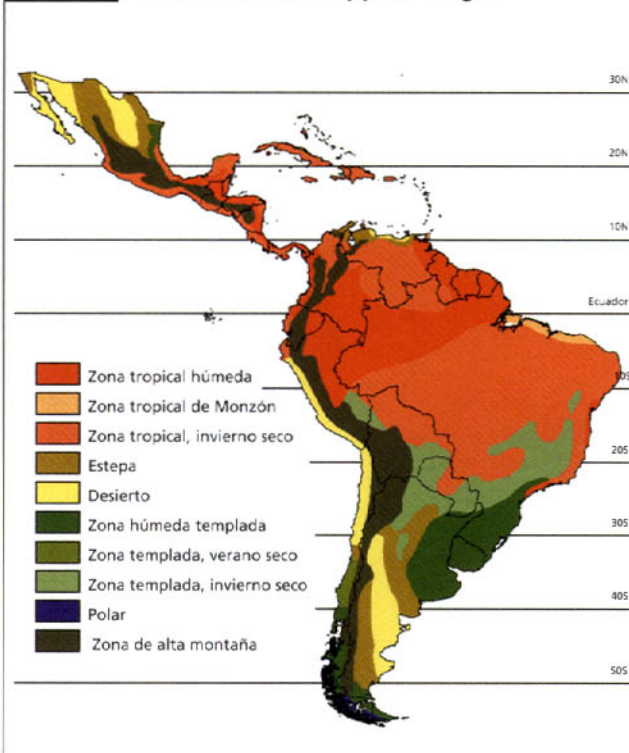
Gran parte del territorio de América Latina se encuentra ubicado en la zona tropical, pero sus características geográficas presentan una gran variedad de climas y ecozonas, no todas típicas de las regiones tropicales.

Las zonas climáticas pueden caracterizarse mediante el sistema de clasificación de Köeppen. Este sistema de ecozonas es una de las clasificaciones climáticas más antiguas; se desarrolló hace un siglo, pero es la más útil y la más difundida. La clasificación de zonas representada en el Gráfico 3.1 depende de los datos de temperatura, precipitaciones y elevación, estos últimos según las modificaciones de Geiger<sup>1</sup>. Las principales ecozonas de América Latina son tropical, seca, templada y de alta elevación. Las ecozonas permiten identificar las diferencias geográficas más importantes dentro de una región: templadas y tropicales, tierras altas y tierras bajas en los trópicos, y secas y templadas fuera de los trópicos.

Además del clima, muchos otros factores geográficos han influido en la actividad económica y en la distribución de la población de la región. Las zonas costeras son diferentes de las tierras interiores; la frontera con el gran mercado norteamericano ha hecho que el norte de México sea diferente del resto del país, y el acceso marítimo directo a Europa ha marcado una diferencia histórica entre las costas del Caribe y del Atlántico y las costas del Pacífico. La ecozonas de Köeppen y estos sencillos patrones constituyen la base de siete grandes zonas geográficas en la región: Fron-

<sup>1</sup> Véase Strahler y Strahler (1992), pp. 155-160.

Gráfico 3.1 Ecozonas de Köppen-Geiger



Fuente: Strahler y Strahler (1992).

Gráfico 3.2 Zonas geográficas de América Latina



Fuente: Strahler y Strahler (1992).

tera, Tierras Altas Tropicales, Tierras Bajas de la Costa del Pacífico, Tierras Bajas de la Costa Atlántica, Amazonia, Tierras Altas y Cono Sur Seco, y Cono Sur Templado (Gráfico 3.2).

### *Zonas geográficas diferentes, resultados económicos diferentes*

La zona de frontera presenta el clima árido o templado del norte de México, próximo a Estados Unidos. Su población es de baja densidad (véase el Gráfico 3.3), el PIB per cápita es más alto que en el resto de México y de América Latina (véase el Gráfico 3.4) y allí se encuentra la mayoría de las maquiladoras mexicanas debido a su cercanía al mercado estadounidense.

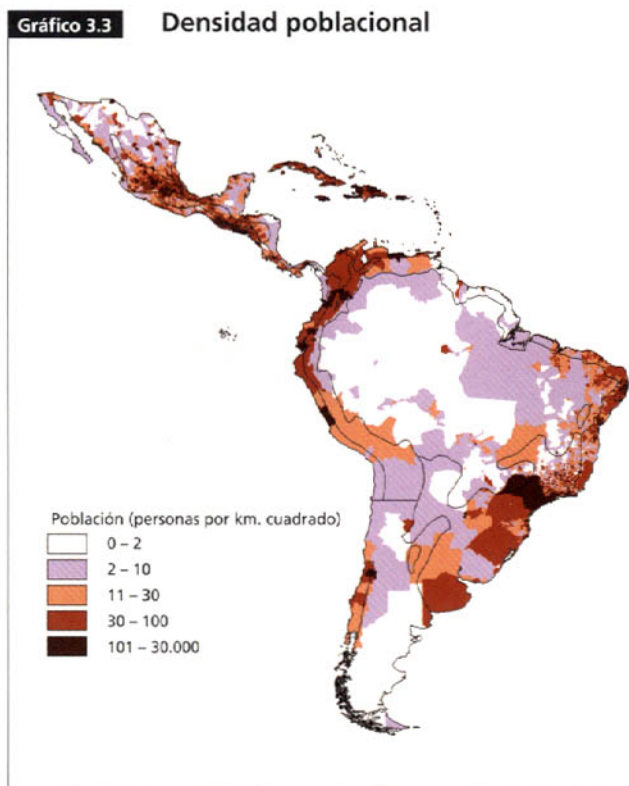
Las tierras altas tropicales comprenden las regiones altas de América Central y de los países andinos al norte del trópico de Capricornio. A pesar de lo difícil que resulta llegar a la costa, la densidad de población de esta zona es muy alta y es el hogar de la mayoría de las poblaciones indígenas de América Latina. Su PIB per cápita es el más bajo del continente. Los niveles de ingreso promedio son bajos, a pesar de que en esta zona están la ciudad de México y Bogotá, que son

centros de importante actividad económica y altos ingresos. La pobreza de esta zona pone de relieve el desafío de la persistencia histórica de las poblaciones que viven en zonas con desventajas geográficas. Si la población no se traslada a regiones con una geografía más ventajosa y no puede superar las barreras geográficas, las concentraciones de pobreza persistirán.

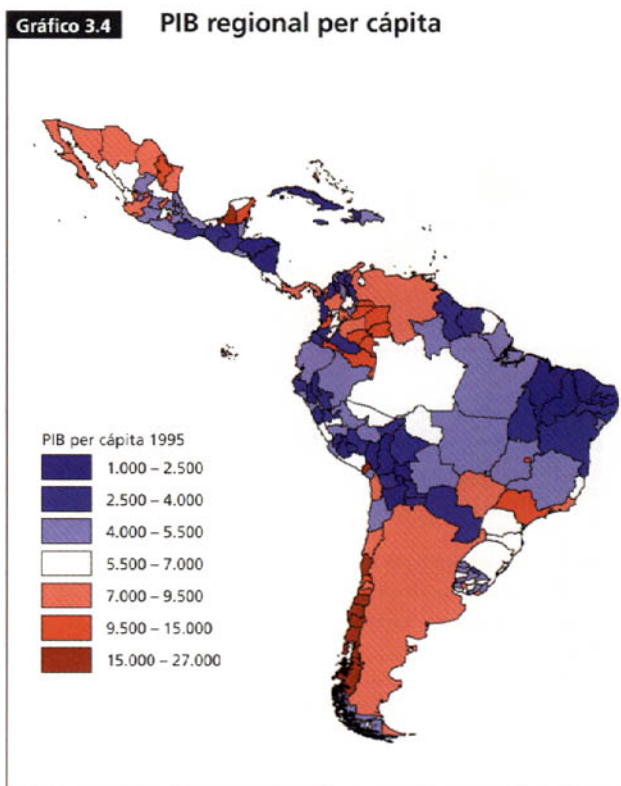
Las zonas de tierras bajas de las costas del Pacífico y el Atlántico son tropicales, con algunas pequeñas ecozonas secas. La costa del Pacífico presenta la mayor densidad de población de las siete zonas geográficas. La población de la costa Atlántica también es densa, aunque en menor grado que en el Pacífico. El PIB per cápita en estas dos zonas costeras es casi un 20% más alto que en la zona adyacente de tierras altas, con concentraciones de población similarmente elevadas. Las zonas costeras tienen un excelente acceso al mar y al comercio internacional, pero tienen que enfrentar el peligro de las enfermedades y los desafíos agrícolas de un ambiente tropical.

La región de la Amazonia en comparación con el resto de las zonas geográficas, todavía está muy despoblada, a pesar de los movimientos migratorios de las últimas décadas, con sus concomitantes conse-





Fuente: Tobler, et. al. (1995).



Fuentes: Summers y Heston (1994); Azzoni, et al. (1999); Torero (1999); Esquivel (1999); Morales, et al. (1999); Núñez (1999); y Urquiola (1999).

cuencias ambientales. Aunque resulte sorprendente, el PIB per cápita es más alto en la Amazonia que en las zonas costeras y en las tierras altas adyacentes. Ello se debe a dos factores: el equilibrio migratorio y las importantes fuentes de rentas de algunas de esas zonas. Los colonos están dispuestos a trasladarse al difícil ambiente del Amazonas si creen que las oportunidades de ingreso van a ser mejores allí que en el lugar que abandonan. Los emigrantes a estas zonas son generalmente hombres en edad productiva y sin dependientes, lo que se traduce en un ingreso promedio per cápita más alto. Un segundo factor es que la mayor parte del PIB de la región proviene de la renta de recursos naturales de la minería y las grandes plantaciones, generalmente propiedad de inversionistas que no viven en la selva, de manera que el PIB per cápita probablemente sea más alto que el nivel de ingreso promedio per cápita de las unidades familiares.

Las dos zonas del Cono Sur registran altos ingresos, como la zona fronteriza del extremo norte. El Cono Sur templado tiene una densidad de población sustancial, mientras que en el Cono Sur seco y de tierras altas la densidad es apenas más alta que en la Amazonia. El PIB per cápita promedio y la densi-

dad de población del Cono Sur templado son algo más bajos de lo que cabría esperar debido a la inclusión de ecozonas templadas en Paraguay y Bolivia.

Si se observan los niveles de ingreso promedio y las densidades de población de las zonas geográficas en el Cuadro 3.1, las cuatro zonas tropicales muestran los niveles más bajos de PIB per cápita, agrupados alrededor de los US\$5.000, exceptuando a las tierras altas que se encuentran en US\$4.343. Las tres regiones templadas del Cono Sur y el norte de México tienen un ingreso mucho más alto, promediando entre los US\$7.500 y los US\$10.000. Las densidades de población obedecen a un patrón muy distinto: densidades muy bajas en las zonas áridas del Cono Sur y de la frontera de México, intermedias en el Cono Sur templado y altas en las zonas tropicales de la costa y de las tierras altas. El producto del PIB per cápita y la densidad de población es la densidad de la producción económica por superficie de tierra. De acuerdo con esta métrica, las tres zonas tropicales densamente pobladas tienen una alta densidad de PIB por tierra, igual que el Cono Sur templado. En la región de la frontera mexicana es intermedia y en el Cono Sur árido y en la Amazonia es muy baja. Aunque las den-

Cuadro 3.1

## Características de las zonas geográficas de América Latina

| Zona geográfica                  | PIB per cápita (US\$ de 1995) | Densidad poblacional (personas/km <sup>2</sup> ) | Densidad del PIB (US\$1.000/km <sup>2</sup> ) | Area (millones kms <sup>2</sup> ) | Población a 100 kms de la costa (%) |
|----------------------------------|-------------------------------|--|---|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Zonas tropicales altas           | 4.343                         | 52   | 226   | 1,9                               | 11                                  |
| Costa del Pacífico               | 4.950                         | 61   | 302   | 0,8                               | 95                                  |
| Costa del Atlántico              | 5.216                         | 46   | 240   | 2,2                               | 83                                  |
| Amazonia                         | 5.246                         | 6  | 31  | 9                                 | 1                                   |
| Zona templada Cono Sur           | 7.552                         | 35   | 264   | 3,2                               | 31                                  |
| Frontera México – Estados Unidos | 7.861                         | 17   | 134   | 1,1                               | 30                                  |
| Zonas altas y secas Cono Sur     | 9.712                         | 7  | 68  | 2,2                               | 16                                  |

Fuente: cálculos de los autores basados en los datos de los gráficos 3.2, 3.3 y 3.4.

sidades del PIB son similares entre estos grupos de zonas tropicales y templadas, las regiones templadas muestran un PIB per cápita más elevado con una menor densidad de población, mientras que las regiones tropicales enfrentan la combinación contraria.

En algunos países de la región también se registra la misma diversidad de las condiciones geográficas generales de América Latina. Mientras que Uruguay y Costa Rica son muy homogéneas, debido a que la mayor parte de su territorio se encuentra mayormente en una ecozona, países como Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia o Perú presentan una asombrosa diversidad geográfica. Muy pocos países del mundo ofrecen tantas zonas climáticas y paisajes como éstos. Perú, por ejemplo, tiene un total de 84 de las 104 regiones ecológicas del mundo (de acuerdo con una clasificación) y 28 climas diferentes. La diversidad geográfica de algunos países latinoamericanos ha conducido a severos patrones de fragmentación geográfica que se reflejan en los patrones de asentamiento humano, a veces con consecuencias políticas funestas, como veremos en el capítulo 4 de este informe.

## Historia

El alejamiento y el aislamiento geográfico de las Américas desempeñó un papel central en la devastación de su población indígena en el momento del primer contacto con los europeos. El hombre no se asentó

permanentemente en las Américas hasta hace un período relativamente reciente, quizá unos 11.000 años A.C.<sup>2</sup>. Los primeros pobladores fueron probablemente grupos nómadas que cruzaron el frío estrecho de Bering, de manera que llevaron pocas enfermedades del Viejo Mundo desde Asia del Norte, en particular ninguna enfermedad epidémica como la viruela, el sarampión y la fiebre tifoidea, y ninguna enfermedad tropical. Cuando Cristóbal Colón llegó a América, seguido por otros conquistadores y exploradores, el efecto de las enfermedades del Viejo Mundo resultó catastrófico para las poblaciones indígenas del Nuevo Mundo, acabando en algunos casos con tribus enteras sin necesidad de disparar un solo tiro<sup>3</sup>. Las victorias de Cortés sobre los aztecas y de Pizarro sobre los incas a pesar de las enormes diferencias numéricas a favor de los indígenas son en buena parte atribuibles a la viruela y no solamente a las armas y a los caballos españoles. Los emperadores inca y azteca y altos porcentajes de la población fueron diezmados por la viruela antes de que comenzaran las batallas contra los españoles. En 1618, la población de México, que rondaba los 20 millones de habitantes, se había reducido a 1,6 millones<sup>4</sup>. Según McNeill: “las pro-

<sup>2</sup> Diamond (1997), p. 49. Sin embargo, la llegada del hombre a las Américas podría haberse producido ya en el año 25.000 A.C. aunque estas estimaciones han sido muy debatidas.

<sup>3</sup> Crosby documenta muchos ejemplos escalofrantes (1972, 1986).

<sup>4</sup> Diamond (1997), p. 210.

porciones de 20:1 o incluso de 25:1 entre las poblaciones precolombinas y el punto más bajo de las curvas de la población amerindia parecen ser más o menos correctas, a pesar de la amplia variación local”<sup>5</sup>.

Lo más probable es que la geografía haya incidido en los patrones de asentamiento precolombinos en las Américas. Los principales imperios, el azteca y el inca, se encontraban en las tierras altas tropicales, quizá debido a su clima favorable a la agricultura y un medio ambiente más benigno. Al no existir el comercio marítimo, ni siquiera el transporte con ruedas, el acceso al mar no constituía una desventaja económica para estas civilizaciones. La principal excepción en las civilizaciones de las tierras altas del Nuevo Mundo fue la civilización maya de las tierras bajas tropicales, pero la densa población de la península de Yucatán desapareció misteriosamente antes de entrar en contacto con los europeos<sup>6</sup>. La concentración actual de las poblaciones indígenas de México, América Central y los países andinos de las tierras altas también fue una función de los lugares donde las poblaciones indígenas sobrevivieron a las enfermedades del Viejo Mundo. Las poblaciones de las tierras altas están protegidas contra la malaria, la fiebre amarilla y la anquilostomiasis, enfermedades tropicales de las tierras bajas que contribuyeron a la extinción de muchas poblaciones amerindias en la mayoría de las islas del Caribe.

### *Geografía y colonización*

La colonización ha desempeñado un papel complicado en los patrones actuales de desarrollo económico, pero no explica la significativa variación geográfica actual de América Latina. La mayoría de los países de la región comparten la misma herencia colonial, pero los resultados económicos son muy diferentes. Y entre los países de origen británico, francés y holandés en vez de ibérico, pueden encontrarse algunos de los países más ricos, pero también algunos de los más pobres de la región.

Por otra parte, como demuestra Diamond (1997), la geografía desempeñó un papel central al determinar qué países serían colonizadores y cuáles colonizados. Eurasia se vio muy favorecida en relación con los otros continentes en términos de cultivos y animales domesticables, por el azar, y por la gran área de zonas ecológicas contiguas<sup>7</sup>. La proximidad permanente de los hombres sedentarios a su ganado y

el consumo de los animales permitieron que las nuevas enfermedades se adaptaran al ser humano: viruela, sarampión, varicela y una amplia gama de parásitos intestinales. Las poblaciones sedentarias concentradas en las ciudades gracias a los avances agrícolas se convirtieron en proveedores permanentes de enfermedades infecciosas que sostenían “enfermedades masivas” como la tuberculosis y la influenza. Este cultivo de enfermedades infecciosas resultó devastador para las poblaciones no expuestas y explica en gran medida la fácil conquista de las Américas y Australasia. Los avances tecnológicos posibilitados por las ventajas agrícolas de Eurasia también explican el dominio europeo en África.

Cuando los europeos llevaron a los africanos al Nuevo Mundo, también exportaron una diversidad de enfermedades nuevas para las Américas. La malaria, la fiebre amarilla, la anquilostomiasis, la esquistosomiasis y otras enfermedades devastaron la población indígena y desde entonces han tenido un persistente impacto en la carga de enfermedades. Todavía hoy, la mayoría de estas enfermedades constituye un problema económico y de salud pública importante en los trópicos americanos.

Las enfermedades importadas de África también afectaron a los colonizadores europeos en las regiones tropicales del Nuevo Mundo, especialmente en el Caribe. Haití se convirtió en la última morada de dos grandes ejércitos coloniales (véase el Recuadro 3.1). La fiebre amarilla y la malaria acabaron con sucesivas invasiones de los británicos y los franceses, que en Haití sufrieron más bajas que en Waterloo<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> McNeill (1976), p. 190.

<sup>6</sup> Ciertas evidencias apuntan a una sequía sostenida ocasionada por la oscilación climática del fenómeno de El Niño como causa del colapso de la civilización maya, debido a la alta densidad de población y la práctica de la agricultura en suelos tropicales frágiles. Véase Fagan (1999), capítulo 8.

<sup>7</sup> La falta de animales domesticables en las Américas, útiles tanto en la agricultura como en la guerra, se debió probablemente al impacto que tuvieron los primeros pobladores humanos hace 13.000 años sobre los grandes mamíferos, irónicamente, similar al impacto mortal de los colonos europeos sobre los descendientes de los pobladores americanos originales. Los mamíferos americanos no tenían experiencia en la coevolución con los seres humanos hasta la sorpresiva aparición de los inmigrantes asiáticos y no tenían cautela ni defensas contra los ataques humanos. En las Américas, así como en Australia, los primeros colonos humanos causaron la extinción de la mayoría de los grandes mamíferos. Véase Crosby (1986) pp. 273-281.

<sup>8</sup> Heintz y Heintz (1978).



## Recuadro 3.1

El clima de Haití destruyó dos grandes ejércitos<sup>1</sup>

Dentro del caos general que trajo consigo la Revolución Francesa, una de sus colonias más ricas, Saint Domingue, que más tarde se convertiría en Haití, comenzó a experimentar problemas. Con la promulgación de los Derechos del Hombre en una colonia fundamentada en un sistema de esclavitud brutal, la resistencia armada contra los propietarios blancos de las plantaciones pasó de los *mulâtres*, de raza mixta y tendencias proescalvistas, a una revuelta general de los esclavos africanos en 1791.

Inglaterra y España, ambas en guerra contra la Francia republicana entre los años 1790 y 1799, acordaron dividirse el botín de Saint Domingue. España luchó a través de las bandas de esclavos rebeldes en el norte, e Inglaterra invadió el sur en 1793. Al darse cuenta de que ni España ni Inglaterra pondrían fin a la esclavitud, los rebeldes dieron la espalda a los españoles y atacaron a los británicos. Aunque no se vieron seriamente amenazados por los rebeldes hasta el final, los británicos sucumbieron en cambio a la geografía de St. Domingue. El comandante inglés había asegurado a Londres que podía tomarse el territorio con 877 soldados, pero los refuerzos no lograban mantenerse al día con los estragos que producían la fiebre amarilla y la malaria. En un caso típico, el teniente Thomas Howard, al mando de un regimiento formado por 700 húsares, perdió 500 hombres en un mes, cuando en batalla sólo había perdido siete. Al final, las enfermedades y los rebeldes forzaron a los británicos a evacuar la isla, dejando a sus espaldas más de 14.000 muertos. Edmund Burke resumió así este desastre: "La espada hostil es caritativa; el país mismo es el enemigo más temido".

Cuando Napoleón consolidó su poder en Francia después de 1799, se propuso reconquistar la apreciada colonia, para usarla como trampolín para reafirmar el control francés en el Territorio de Louisiana. Su fracaso fue igual al de los británicos. Los soldados franceses no pudieron sobrevivir en el ambiente malsano de Haití. En 1802, Leclerc, el cuñado de Napoleón, ocupó rápidamente toda la colonia con 20.000 soldados, pero la fiebre amarilla y la malaria volvieron a tomar el control: la mortalidad por fiebre amarilla excedió el 80%. Para ocultar sus bajas, los franceses sacaban a los muertos de noche y suspendieron los funerales militares. Sólo dos comandantes de regimiento sobrevivieron, y el propio Leclerc sucumbió a la fiebre amarilla antes de que terminara el año.

Los franceses lucharon con refuerzos masivos hasta 1803, cuando decidieron evacuar lo que quedaba del ejército. Diez mil hombres lograron regresar a Francia y 55.000 quedaron enterrados en la colonia. En poco tiempo nació Haití, la segunda república independiente del hemisferio, dando refugio y apoyo a Simón Bolívar en su hora más oscura en 1815. Napoleón se vio forzado a abandonar sus planes en Louisiana, territorio que vendió a Estados Unidos. La tenacidad de los rebeldes haitianos fue esencial en la única revuelta exitosa de esclavos en la historia, pero su victoria dependió de la aplastante carga de enfermedades tropicales que afectaba a la isla.

<sup>1</sup> Basado en Heini y Heini (1978).

La esclavitud no sólo implicó un nuevo cultivo de enfermedades; también significó un profundo cambio en la composición de la población, en la capacidad para explotar ciertas tierras y en los patrones de desarrollo institucional de los países que absorbieron grandes cantidades de esclavos. La esclavitud no fue un fenómeno uniforme, sino se vio claramente influenciada por una combinación de factores geográficos, tecnológicos e institucionales (véase el Recuadro 3.2).

Desde los agudos análisis de Eric Williams hace más de medio siglo, se acepta que en su origen, la esclavitud "fue económica, no racial; no tuvo nada que ver con el color del trabajador, sino con su precio". Pero, a la postre "las diferencias raciales hicieron más fácil justificar y racionalizar la esclavitud ne-

gra". De esta manera, "la esclavitud no nació del racismo, sino que el racismo fue consecuencia de la esclavitud". Ese fue su efecto más duradero, ya que los prejuicios raciales no terminaron con la esclavitud. Aún continúan afectando las vidas de los descendientes de los esclavos y limitando sus posibilidades económicas y sociales<sup>9</sup>.

### *Los trópicos pueden ser duros, pero no indomables*

Las dificultades para operar en un ambiente tropical resultaron totalmente claras durante la construcción del canal de Panamá. El abandono del proyecto por los franceses (1881-1889) y los fracasos posteriores

<sup>9</sup> Williams (1964), pags. 7 y 19.



## Recuadro 3.2

### Por qué la esclavitud sólo se desarrolló en algunas regiones

La relación entre la geografía y la esclavitud ha sido objeto de profundos debates, motivados por la cultura racista que desarrollaron los colonizadores de origen europeo para justificar la explotación de los negros. El hecho que se busca explicar es la concentración de la esclavitud en las zonas tropicales: la mayoría de los esclavos llegaron a las islas del Caribe o a Brasil, y en Estados Unidos se concentraron en el sur subtropical. La explicación arraigada en la cultura racista era que los blancos no podrían soportar el trabajo en las malsanas condiciones tropicales, que sólo podían ser aptas para las razas de color.

Algunas de las explicaciones modernas, que tienen sus antecedentes en los estudios renovadores de Thompson (1941), Williams (1964) y otros autores, se basan en las condiciones de producción de las plantaciones y la escasez de otros tipos de mano de obra. Siguiendo ese enfoque, Engerman y Sokoloff (1997) han mostrado que la esclavitud se concentró en los trópicos, no por el ambiente malsano, sino porque esta institución resultaba económicamente más productiva en las plantaciones tropicales (aunque desastrosa para quienes fueron sometidos a ella), mientras que la mano de obra libre era más productiva en el Nuevo Mundo de los climas templados. El clima tropical era apropiado para ciertos cultivos (azúcar, tabaco, cacao, café, algodón y arroz) propicios para la producción en gran escala, mientras que las zonas de clima templado del Nuevo Mundo eran propicias para el cultivo de granos con una producción eficiente a nivel de pequeños agricultores. Además, las plantaciones tropicales se podían manejar con cuadrillas de trabajadores forzados a trabajar rápidamente sin riesgos significativos para los cultivos. De ahí que Engerman y Sokoloff afirmen que las economías de América Latina basadas en la mano de obra esclava se tradujeron en altos niveles de desigualdad, con consecuencias de gran alcance para las instituciones y el desarrollo económico de estos países. Las colonias españolas tenían relativamente pocos esclavos, y los amerindios, que se consideraban esclavos o siervos, constituyeron un elevado porcentaje de la población en todas estas colonias hasta finales del siglo XIX. Esta disparidad implicó una gran desigualdad y el desarrollo de instituciones económicas restrictivas similares a las de los estados esclavistas. Según Engerman y Sokoloff, el ambiente institucional (generado por el impacto histórico y no por el impacto persistente de la geografía) es lo que explica la diferencia entre el desempeño económico de América Latina y el de Estados Unidos y Canadá.

Otros autores sostienen, sin embargo, que las condiciones de salud de las zonas tropicales sí pueden haber incidido en el predominio de la esclavitud negra sobre otras razas. Coelho y MacGuire (1997) han mostrado que, debido a su exposición a las enfermedades tropicales durante muchas generaciones, los africanos tenían más inmunidad genética y adquirida, especialmente a la malaria, la fiebre amarilla y a la anquilostomiásis. La mayoría de los grupos étnicos del África Sub-sahariana tienen dos características sanguíneas: el factor Duffy y la anemia drepanocítica. El factor Duffy confiere inmunidad contra la malaria vivax más benigna, mientras que la anemia drepanocítica proporciona protección parcial contra la malaria falciparum más maligna. La mayoría de los africanos eran inmunes a la fiebre amarilla debido a la exposición durante su infancia (cuando la enfermedad es más leve) y, por razones que simplemente se desconocen, las tasas de mortalidad por la enfermedad incluso entre los africanos no inmunes son más bajas. Asimismo, los africanos occidentales, de quienes descendía la mayoría de los esclavos del Nuevo Mundo, también por razones desconocidas, tienen una clara tolerancia a la anquilostomiásis.

En cualquier caso, la explicación última de la distribución espacial de la esclavitud negra se encuentra en la escasez de otros tipos de mano de obra en las producciones de gran escala. Los europeos forzados o contratados para trabajar en las plantaciones tenían la posibilidad de adquirir tierras y de acogerse a instituciones que les ofrecían formas de protección inexistentes para los negros. Por su parte, los amerindios eran una oferta limitada de mano de obra, que en muchas zonas sucumbió a la arremetida de las enfermedades. La mayor resistencia de los negros a ciertas enfermedades tropicales posiblemente facilitó el proceso, aunque por supuesto no lo explica, ni lo justifica.

En muchas regiones de América Latina, los patrones de localización de las poblaciones negras e indígenas en la actualidad reflejan todavía factores del pasado. Las adversas circunstancias climáticas se refuerzan a menudo por aislamiento físico, insuficiente acceso a los mercados, inadecuada infraestructura de servicios y diversos mecanismos institucionales y culturales que hacen difícil borrar el peso de la historia. América Latina no ha prestado aún la atención que merecen estos problemas. Aunque este libro no pretende ser una excepción, está motivado por la convicción de que ignorar la influencia de la geografía en el desarrollo implica el riesgo de ignorar a las minorías étnicas.

de los americanos (1904-1905) demostraron que su terminación dependía de un control más intensivo de las enfermedades. El ambiente general de trabajo en el húmedo trópico era muy difícil: “El efecto del clima en las herramientas, en la ropa y en los efectos personales, era devastador. Todo lo que fuera de hierro o acero adquiriría el color naranja brillante del óxido. A los libros, zapatos, cinturones, morrales, estuches de instrumentos y vainas de machetes les salía moho en una noche. Los muebles pegados se desbarataban. La ropa nunca se secaba”<sup>10</sup>. El gran desafío, sin embargo, eran la malaria y la fiebre amarilla. Aunque los franceses realizaron grandes inversiones en asistencia médica, en la década de 1880 todavía no conocían la forma de propagación de estas dos enfermedades transmitidas por los mosquitos. Además de la temible mortandad entre los trabajadores y el debilitamiento recurrente de quienes sobrevivían, muchos de los líderes e ingenieros más dinámicos del proyecto también perecieron por la enfermedad. Además de las metas técnicas poco realistas y de las dificultades de organización, las muertes por enfermedad eran demasiado gravosas para el proyecto. Durante los nueve años que duró el esfuerzo francés se perdieron más de 20.000 vidas<sup>11</sup>.

El entonces presidente de Estados Unidos, Theodore Roosevelt, principal promotor del intento norteamericano de construcción del canal, reconoció inmediatamente la importancia del control de las enfermedades gracias a su experiencia en los trópicos: “Creo que los problemas de sanidad e higiene... en el istmo son los verdaderamente importantes, incluso más que la ingeniería”<sup>12</sup>. Cuando los norteamericanos reiniciaron la construcción del canal en 1904, William Gorgas resultó ser un elemento esencial para su éxito. En La Habana, en 1901, demostró lo que pocos creían posible: la fiebre amarilla endémica se podía eliminar controlando el mosquito. En 1905, Gorgas recibió suficientes recursos y apoyo y fue a Panamá a realizar una hazaña similar. En uno de los esfuerzos de control vectorial más intensivo que jamás se acometiera, Gorgas pudo eliminar la amenaza de la fiebre amarilla y de la malaria negando a los mosquitos los pozos de agua estancada que necesitan para procrearse con la ayuda de un ejército de inspectores de sanidad que visitaron casa por casa. La provisión de agua potable y otras medidas sanitarias redujeron la incidencia de otras enfermedades. A diferencia

de lo que cree la mayoría, Gorgas reconoció que la malaria constituía una peor amenaza para la salud que la fiebre amarilla en Panamá; y en efecto había sido la mayor causa de mortalidad en los proyectos francés y norteamericano<sup>13</sup>.

La fiebre amarilla ya no es un problema de salud pública gracias al esfuerzo de control que se realizó a nivel mundial durante la década de 1930 y al desarrollo de una vacuna efectiva. Con respecto a la malaria, la situación es completamente distinta. El esfuerzo mundial de erradicación que había comenzado en los años veinte, y que se intensificó en los años cincuenta y sesenta, fracasó en gran medida en los trópicos y todavía no hay una estrategia de vacunación de viabilidad comprobada. Actualmente, todas las drogas económicas que se utilizan para el tratamiento y la prevención de la malaria están perdiendo su efectividad debido a la aparición de cepas resistentes.

### Productividad de la tierra

La geografía tiene efectos fuertes y determinantes en el desarrollo económico y social, que pueden observarse en la actualidad. A escala mundial, los patrones geográficos son especialmente elocuentes (véase el Gráfico 3.5). La gran mayoría de los países pobres están ubicados en los trópicos, mientras que las zonas no tropicales muestran los niveles más elevados de desarrollo. Si la geografía no fuera determinante, se podrían esperar condiciones económicas similares en todo el mundo, sujetas a algunas variaciones aleatorias. De hecho, los países pobres raramente están intercalados en las regiones ricas, aunque unos pocos países ricos sí se encuentran en las zonas tropicales.

Volviendo al mapa de niveles de ingreso de todo el mundo (Gráfico 3.5), existen más países de ingresos medios en los trópicos latinoamericanos que en los demás trópicos, por lo que parecería que la región se ve menos afectada por la regla general que afirma que los trópicos son más pobres. Los gradientes geográficos dentro de América Latina, sin embargo,

<sup>10</sup> McCullough (1977) p. 135.

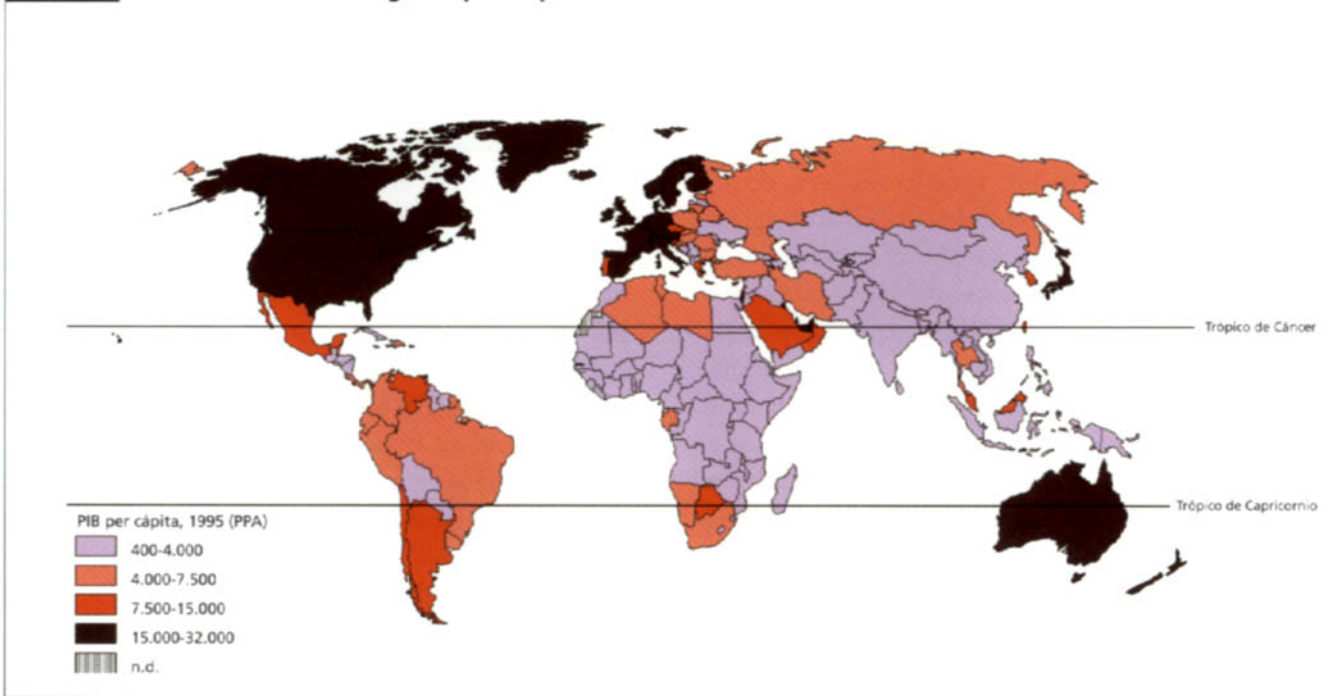
<sup>11</sup> McCullough. (1997) p. 235.

<sup>12</sup> Ibid., p. 406.

<sup>13</sup> Ibid., p. 139.



Gráfico 3.5 Distribución del ingreso per cápita



Fuente: Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

son claros y dramáticos. Como puede apreciarse en el Gráfico 3.6, los niveles del PIB per cápita de poder adquisitivo de 1995 en la región siguen una curva en forma de U en la banda de latitud. El PIB muestra niveles mucho más altos en el sur templado y un nivel mínimo justo por debajo de la línea ecuatorial, en la banda de latitud de 20° a 0° Sur. El trópico geográfico se define como una región ubicada entre los 23,45° Sur hasta los 23,45° Norte, donde el sol se encuentra perpendicular en algún momento del año. La América Latina tropical tiene niveles de ingreso mucho más bajos que la América Latina templada o la parte templada de México, aunque en las islas del Caribe se encuentran algunos puntos de gran desarrollo (los países que corresponden a cada banda de latitud pueden verse en el Gráfico 3.7). El PIB per cápita promedio de US\$4.580 en la banda de latitud de 20° a 0° Sur se encuentra justo por debajo de la mitad del nivel de los puntos altos templados.

El problema de la pobreza en los trópicos no es nuevo. El gradiente en forma de U de los niveles de ingreso por latitud, con ingresos bajos en los trópicos e ingresos mucho más altos en las latitudes más elevadas, existe desde el momento en que empezó a recabarse información. Los datos sobre el PIB per cápita de los países más grandes de las Américas son

confiables desde 1900, como muestra el Gráfico 3.8<sup>14</sup>. Los ingresos en Brasil, Perú, Colombia y Venezuela, todos países tropicales, están por debajo de la mitad de los niveles de ingreso de los países templados como Chile y Argentina, y menores que los de México y Cuba, situados en el borde de la zona tropical. Hace un siglo, los países latinoamericanos tropicales tenían niveles de ingreso mucho más bajos que Estados Unidos y Canadá, por un factor de tres o cuatro.

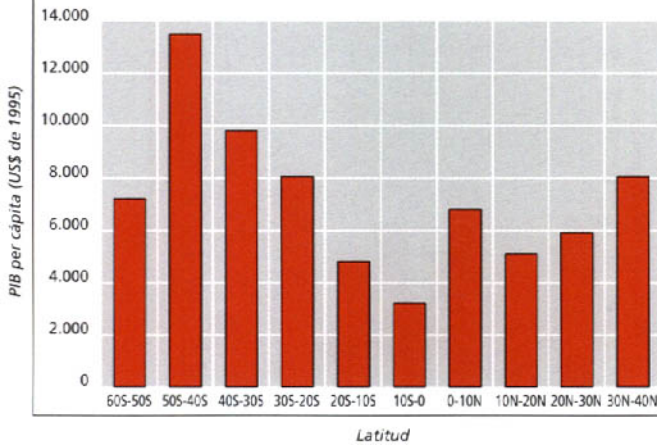
Las estimaciones disponibles sobre el PIB per cápita de 1800 son más débiles y escasas (Gráfico 3.9), pero muestran el mismo patrón por latitud<sup>15</sup>. Los trópicos eran más pobres que los países templados, con la clara excepción de Cuba, y aparentemente Haití<sup>16</sup>, cuya riqueza provenía de la brutal (y eventualmente insostenible) productividad de la economía esclavista.

<sup>14</sup> Los datos sobre el PIB per cápita de 1900 provienen de Maddison (1995), Cuadro C-16d, p. 188, exceptuando los de Cuba en 1913, obtenidos de Coatsworth (1998), Cuadro 1.1, p. 26.

<sup>15</sup> Los datos sobre el PIB per cápita de 1800 provienen de Coatsworth (1998) Cuadro 1.1, p. 26.

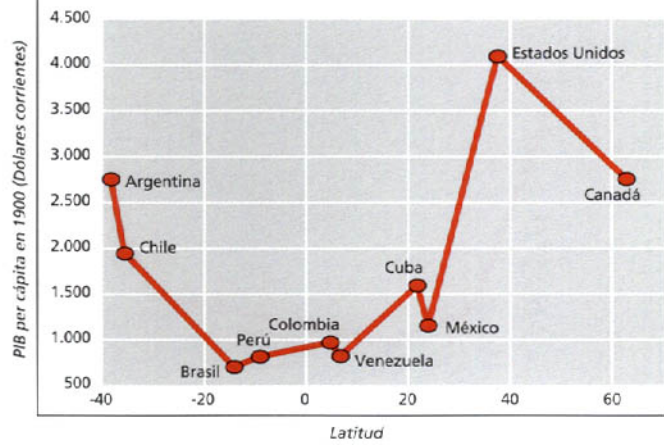
<sup>16</sup> Aunque no se incluye en el gráfico, las evidencias históricas prueban que Haití era la colonia más rica de Francia y es muy probable que tuviera niveles de ingreso similares a los de Cuba antes de que la rebelión de los esclavos destruyera las plantaciones. Véase Heintz y Heintz (1978, p.2).

**Gráfico 3.6** PIB per cápita promedio por grados de latitud en América Latina



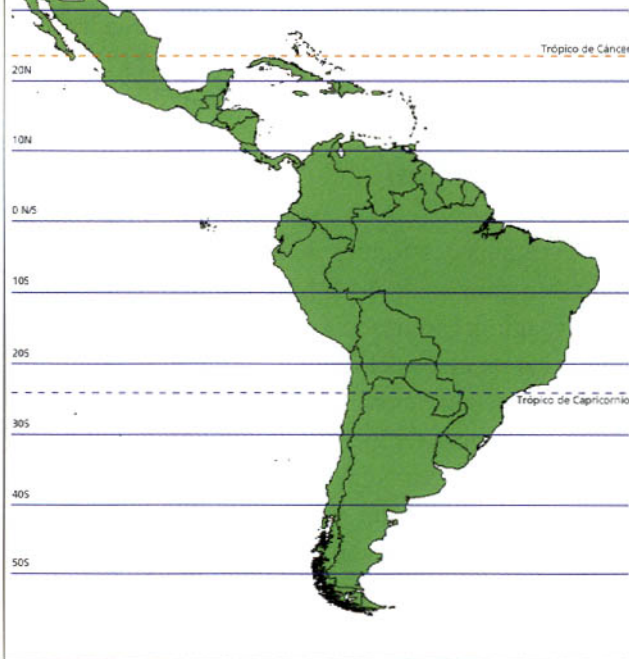
Fuente: Banco Mundial (1998) y ESRI (1992).

**Gráfico 3.8** Ingreso por grados de latitud en 1900



Fuentes: Maddison (1995) y Coatsworth (1998).

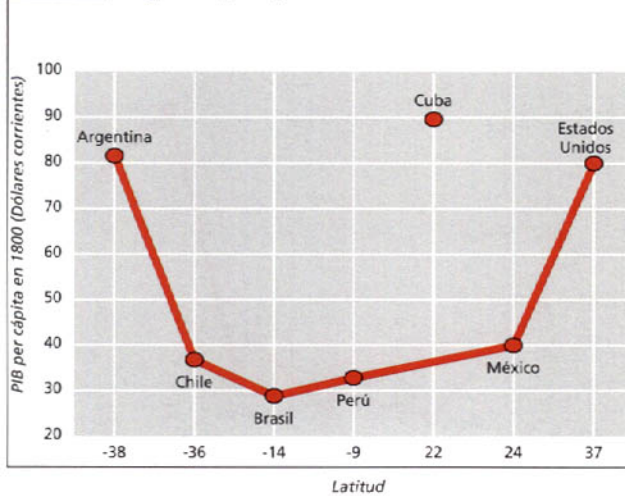
**Gráfico 3.7** Países de América Latina por grados de latitud



Si se considera que los países de la región comparten muchos aspectos de la historia colonial y cultural, los patrones actuales (y pasados) de ingreso por latitud en América Latina resultan sorprendentes. Aunque podría suponerse que la variación en el desarrollo económico entre continentes se debe más a las experiencias históricas divergentes que a la geografía, esta teoría es menos probable dentro de los continentes mismos. El patrón de desarrollo en América Latina es congruente con el patrón de África y Eurasia. Los extremos norte y sur de África, que no son tropicales, son las regiones más ricas del continente; por su parte, el Sudeste Asiático tropical y subtropical son en general más pobres que el norte templado.

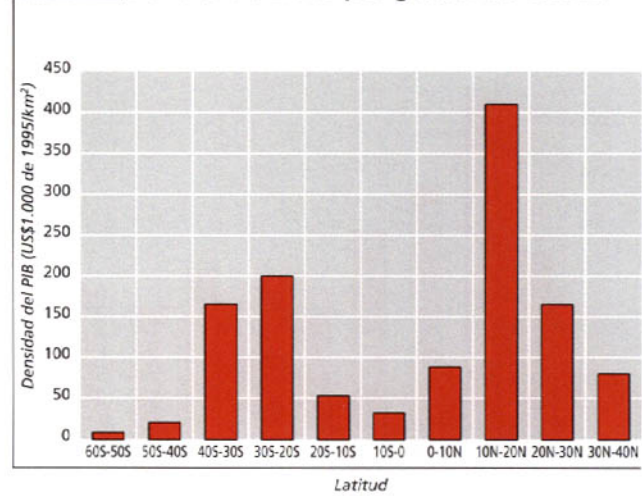
La densidad demográfica es un indicador aproximado de cuán hospitalaria es la tierra para una sociedad agrícola. A pesar del extraordinario y acelerado crecimiento demográfico de los últimos siglos, la distribución relativa de la población mundial ha sido notablemente estable. La distribución demográfica de América Latina se ajusta en gran medida a los patrones de asentamiento europeos (incluyendo a los esclavos que trajeron) y a las poblaciones indígenas de las tierras altas que sobrevivieron al intercambio con los conquistadores. Como en otras regiones del mundo, sin embargo, la población presenta un patrón bimodal en relación con la latitud (Gráfico 3.10), con picos en las latitudes templadas medias y menores densidades en el extremo sur y en los trópicos. Las densidades demográficas más altas de la latitud tropi-

**Gráfico 3.9** Ingreso por grados de latitud en 1800



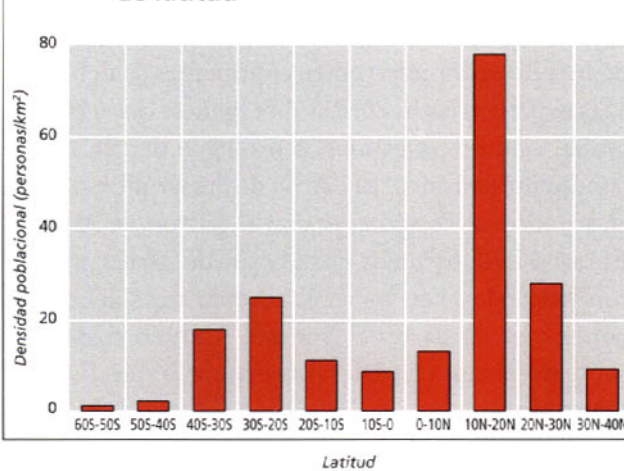
Fuente: Coatsworth (1998).

**Gráfico 3.11** Densidad del PIB por grados de latitud



Fuentes: Banco Mundial (1998) y ESRI (1992).

**Gráfico 3.10** Densidad de población por grados de latitud



Fuentes: Banco Mundial (1997) y ESRI (1992).

cal de 10° a 20° Norte en México central y América Central constituyen la excepción, pero son congruentes con la relación clima - población, porque la mayor parte de esta población vive en las tierras altas de clima templado.

La baja densidad demográfica de los trópicos implica que la productividad económica de la tierra está distribuida aún menos equitativamente que los ingresos. El Gráfico 3.11 muestra la variación del PIB por área de tierra, el producto del PIB per cápita y la densidad de población. El producto económico por área de tierra en la banda tropical de la latitud de 10°

a 0° Sur es de US\$39.000 por kilómetro cuadrado, o sea menos de un cuarto de la densidad del PIB que se encuentra en los 20° a 30° Norte y Sur.

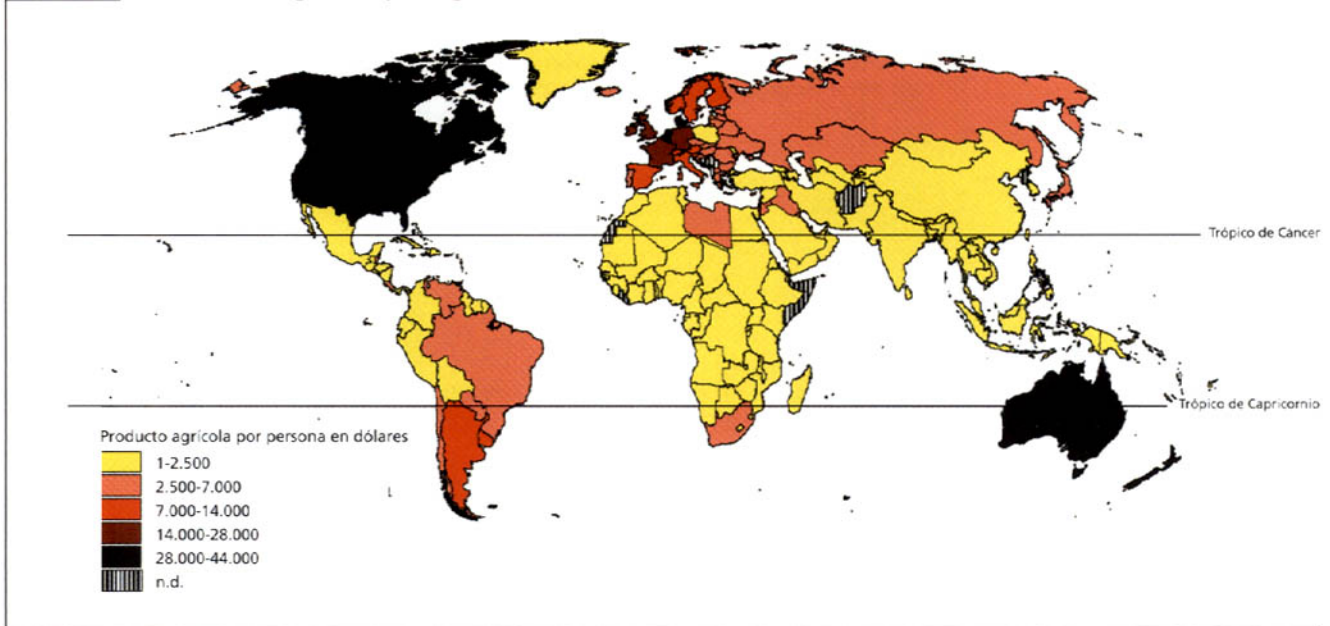
**Agricultura tropical**

La desventaja económica de los trópicos puede atribuirse en gran medida a la baja productividad agrícola. El rendimiento agrícola depende sensiblemente del clima, los recursos del suelo y la tecnología.

Las condiciones del clima y del suelo de las zonas ecológicas templadas y tropicales son diferentes. Además, la marcada diferencia existente entre las comunidades vegetales y animales de los trópicos y las de las zonas templadas sugieren que la productividad de la reducida gama de plantas que se utilizan como principales productos agrícolas también es sistemáticamente diferente entre las dos regiones. Aunque en principio es posible adaptar los principales productos alimenticios para que sean igualmente productivos en las zonas templadas y en las tropicales, esto no ha ocurrido en la práctica. Incluso cuando se tienen en cuenta las diferencias en el uso de los insumos, el rendimiento de los principales cultivos tropicales es notablemente menor que el de los cultivos de clima templado. Ello es sólo en parte un fenómeno natural, ya que la causa principal puede encontrarse en el patrón de desarrollo tecnológico, producido originariamente por la distribución de las especies agrí-



Gráfico 3.12 Producto agrícola por agricultor, 1994



Fuente: FAO (1999).

colas y animales y por las condiciones de la tierra, reforzadas por siglos de cambios tecnológicos sesgados en favor de las zonas más ricas.

La disparidad entre la productividad agrícola tropical y no tropical por agricultor (Gráfico 3.12) es aún más pronunciada que la disparidad de los niveles de ingreso de las zonas tropicales y no tropicales (Gráfico 3.5). La historia de la mayoría de los cultivos individuales es similar. En nueve de las diez categorías importantes de cultivos que presenta el Cuadro 3.2, los rendimientos no tropicales son más elevados que los tropicales. Ello ocurre especialmente en el caso de los cultivos de clima templado como el trigo, pero también de algunos cultivos tropicales como el maíz o la caña de azúcar.

Las diferencias pueden deberse, total o parcialmente, a los insumos utilizados. Los fertilizantes, los tractores, las semillas mejoradas y la mano de obra afectan los rendimientos, independientemente de que el clima sea ideal o no para el cultivo. Los agricultores de los países más ricos usan más intensamente insumos distintos de la mano de obra porque, en comparación con su propio trabajo y el valor de las tierras, aquéllos son mucho más baratos. De manera que la pobreza puede ser la causa de los bajos rendimientos característica de los trópicos, en vez de ser la baja productividad un factor que contribuye a la pobreza.

Sin embargo, los cálculos de Gallup y Sachs (1999) muestran que el rendimiento de los cultivos tropicales es menor aun cuando se neutralizan las diferencias en el uso de insumos<sup>17</sup>. El rendimiento de los cultivos de las zonas ecológicas tropicales y secas que conforman la mayoría de los trópicos geográficos es de un 30% a un 40% más bajo que el rendimiento de los cultivos de zonas ecológicas templadas, incluso usando los mismos insumos en las dos zonas. Además, la productividad agrícola creció un 2% más lentamente en las ecozonas tropicales y secas que en las templadas. Por lo tanto, aunque el origen de las diferencias en la productividad puede ser natural, no hay duda de que, a lo largo del tiempo, el desarrollo tecnológico ha ayudado a aumentar las diferencias. El desarrollo tecnológico se ha concentrado en las zonas más ricas, las que además tienen una ecología más homogénea que contribuye a que las especies y la tecnología se difundan mejor<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Las políticas de precios y otras políticas agrícolas tienen un efecto sustancial sobre las cantidades que producen los agricultores y en la cantidad de insumos que utilizan pero, en principio, no deberían afectar la productividad, si se aplican los mismos insumos.

<sup>18</sup> Véase un análisis extenso y documentación sobre este punto en Diamond (1997).

Cuadro 3.2

## Productividad agrícola (por cosecha) en países tropicales y no tropicales, 1998

|  | Producción<br>en zona tropical<br>(MT/Ha) | Producción<br>en zona no tropical<br>(MT/Ha) | Tropical/<br>No tropical | Diferencia<br>estadísticamente<br>significativa <sup>1</sup> |
|--|---|--|--------------------------|--|
| Cereales (medida equivalente<br>a arroz procesado) | 16,5                                      | 26,9   | 0,61                     | x  |
| Maíz   | 20,1                                      | 45,1   | 0,45                     | x  |
| Tubérculos (papa, yuca, etc.)                      | 105                                       | 200  | 0,53                     | x  |
| Azúcar <sup>2</sup>                                | 647                                       | 681  | 0,95                     |  |
| Leguminosas (frijoles y arvejas)                   | 7,9                                       | 13,3   | 0,59                     | x  |
| Oleaginosas  | 5,1                                       | 4,0  | 1,28                     | x  |
| Vegetales  | 113                                       | 177  | 0,64                     | x  |
| Frutas   | 96,0                                      | 97,9   | 0,98                     |  |
| Bananos  | 155                                       | 201  | 0,77                     | x  |
| Café   | 6,5                                       | 15,4   | 0,42                     | x  |
| Número de observaciones <sup>3</sup>               | 108                                       | 95   |                          |  |

<sup>1</sup> x = probabilidad menor al 5% para la prueba del estadístico t que mide si el promedio de la producción en zonas tropicales es diferente al promedio de la producción en las zonas no tropicales.

<sup>2</sup> Datos para 1996.

<sup>3</sup> Este es el número de países que produce cereales. No todos los países cultivan los demás productos.

Fuente: FAO (1999).

Algunos cultivos son ciertamente más productivos en los trópicos, como es el caso de las frutas tropicales. Sin embargo, sólo unos pocos forman parte importante del sistema alimenticio. El Cuadro 3.3 muestra la contribución de las diferentes categorías de cultivos a la oferta mundial de alimentos. Los cereales proporcionan cerca de la mitad de las calorías alimenticias y casi la misma proporción de proteínas. Los cultivos de los que se extrae el aceite, la única categoría de cultivos cuyo rendimiento es más alto en los países tropicales que en los no tropicales, sólo representan el 10% de las calorías alimenticias y el 3% de las proteínas.

Dentro de América Latina se observa el mismo patrón diferencial de productividad agrícola, aunque los países de la región son más homogéneos entre sí que con el resto del mundo. El rendimiento de la mayoría de los cultivos de los países lati-

Cuadro 3.3

## Oferta de alimentos per cápita por producto (Porcentajes)

|   | Mundo      |            | América Central |
|---|------------|------------|-----------------|
|   | Calorías   | Proteínas  | Calorías        |
| <b>Total</b>                                    | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b>      |
| Productos vegetales                             | 84         | 63         | 84              |
| Cereales (medida equivalente a arroz procesado) | 50         | 45         | 47              |
| Trigo   | 20         | 22         | 9               |
| Arroz (procesado)                               | 21         | 15         | 3               |
| Maíz  | 5          | 5          | 34              |
| Otros   | 3          | 4          | 1               |
| Tubérculos (papa, yuca, etc.)                   | 5          | 3          | 1               |
| Azúcar  | 9          | 0          | 16              |
| Leguminosas (frijoles y arvejas)                | 2          | 5          | 4               |
| Aceites y aceites vegetales                     | 10         | 3          | 10              |
| Vegetales                                       | 2          | 4          | 1               |
| Frutas  | 3          | 1          | 3               |
| Bebidas alcohólicas                             | 2          | 0          | 2               |
| Otros   | 1          | 1          | 0               |
| Productos animales                              | 16         | 37         | 16              |
| Carne y grasas animales                         | 9          | 18         | 9               |
| Leche, huevos, pescado                          | 6          | 19         | 7               |

Fuente: FAO (1999). Los totales pueden no sumar exactamente debido al redondeo.

Cuadro 3.4

### Productividad agrícola (por cosecha) en países tropicales y no tropicales de América Latina, 1998

|   | Producción en zona tropical (TM/Ha) <sup>1</sup> | Producción en zona no tropical (TM/Ha) <sup>1</sup> | Tropical/ No tropical | Diferencia estadísticamente significativa <sup>2</sup> |
|---|--|---|-----------------------|--|
| Cereales (medida equivalente a arroz procesado) | 22,9   | 33,8  | 0,68                  | x  |
| Maíz  | 24,6   | 51,4  | 0,48                  | x  |
| Tubérculos (papa, yuca, etc.)                   | 122  | 218   | 0,56                  | x  |
| Azúcar <sup>3</sup>                             | 700  | 632   | 1,11                  |  |
| Leguminosas (frijoles y arvejas)                | 7,5  | 10,4  | 0,72                  | x  |
| Oleaginosas                                     | 6,2  | 5,3   | 1,17                  |  |
| Vegetales                                       | 143  | 161   | 0,89                  |  |
| Frutas  | 135  | 142   | 0,95                  |  |
| Bananos   | 166  | 214   | 0,78                  |  |
| Café  | 7,1  | 6,1   | 1,16                  |  |
| Número de observaciones <sup>4</sup>            | 33   | 7   |                       |  |

<sup>1</sup> Toneladas métricas por hectáreas.

<sup>2</sup> x = probabilidad menor al 5% para la prueba del estadístico t que mide si el promedio de la producción en zonas tropicales es diferente al promedio de la producción en las zonas no tropicales.

<sup>3</sup> Datos para 1996.

<sup>4</sup> Este es el número de países que produce cereales. No todos los países cultivan los demás productos.

Fuente: FAO (1999).

Cuadro 3.5

### Crecimiento promedio de la productividad en países tropicales y no tropicales de América Latina, 1961-1998

|   | Crecimiento de la producción en zonas tropicales (%) | Crecimiento de la producción en zonas no tropicales (%) | Tropical/ No tropical | Diferencia estadísticamente significativa <sup>1</sup> |
|---|--|---|-----------------------|--|
| Cereales (medida equivalente a arroz procesado) | 1,8  | 2,6   | -0,8                  | x  |
| Maíz  | 1,8  | 3,1   | -1,3                  | x  |
| Tubérculos (papa, yuca, etc.)                   | 0,6  | 2,1   | -1,5                  | x  |
| Azúcar <sup>2</sup>                             | 0,8  | 1,0   | -0,2                  |  |
| Leguminosas (frijoles y arvejas)                | 0,3  | 0,6   | -0,3                  | x  |
| Oleaginosas                                     | 2,0  | 1,8   | 0,2                   |  |
| Vegetales                                       | 2,5  | 1,6   | 0,9                   |  |
| Frutas  | 0,3  | 0,1   | 0,2                   |  |
| Banano  | -0,3   | 0,2   | -0,5                  |  |
| Café  | 1,0  | 0,5   | 0,5                   |  |
| Número de observaciones <sup>3</sup>            | 33   | 7   |                       |  |

<sup>1</sup> x = probabilidad menor al 5% para la prueba del estadístico t que mide si el promedio de la producción en zonas tropicales es diferente al promedio de la producción en las zonas no tropicales.

<sup>2</sup> Datos para el período 1961-1996.

<sup>3</sup> Este es el número de países que produce cereales. No todos los países cultivan los demás productos.

Fuente: FAO (1999).



noamericanos tropicales es muy bajo. Unos pocos productos constituyen la excepción: la caña de azúcar, el aceite y el café, pero ninguna de las diferencias entre el rendimiento de estos cultivos en el trópico y en otras regiones no tropicales son estadísticamente significativas (Cuadro 3.4). El desarrollo tecnológico también ha favorecido a la agricultura no tropical de América Latina. El Cuadro 3.5 muestra el rápido crecimiento del rendimiento de los cultivos básicos de la región, pero las tasas de crecimiento son muy diferentes entre las regiones tropicales y no tropicales. Aunque el rendimiento de algunos cultivos (café, frutas, hortalizas y aceites) registró un crecimiento ligeramente más rápido en los países tropicales, el progreso más importante se observa en los no tropicales. Más aún, las únicas diferencias que se registraron en la productividad de los últimos 37 años, y que fueron estadísticamente significativas, se dieron en los países no tropicales. No es una coincidencia que la mayoría de los exportadores de productos agrícolas más exitosos de América Latina sean los países no tropicales. Es bien conocido que a partir de la década de 1970 Chile logró un gran avance en la producción de frutas destinadas a los mercados internacionales, cuando logró aprovechar el desarrollo tecnológico de California, una región con la que comparte importantes similitudes ecológicas y geográficas (además de la ventaja de estar en estaciones opuestas)<sup>19</sup>.

La dieta de los países de América Latina, particularmente la de los países tropicales, es diferente de la de otras partes del mundo. Si los cultivos que conforman la base de la alimentación de los países tropicales de América Latina son relativamente más productivos en los trópicos, las diferencias de rendimiento entre los países tropicales y no tropicales en otros cultivos sería menos problemática. En la última columna del Cuadro 3.3 se registra el consumo de calorías en América Central por tipo de cultivo. Ciertamente, los centroamericanos comen mucho más maíz, azúcar y leguminosas, que representan el 54% de su consumo de calorías en comparación con el 16% en el resto del mundo. Sin embargo, el maíz en particular y también los frijoles figuran entre los cultivos menos productivos de los trópicos, comparados con las zonas no tropicales del mundo en su conjunto y dentro de América Latina.

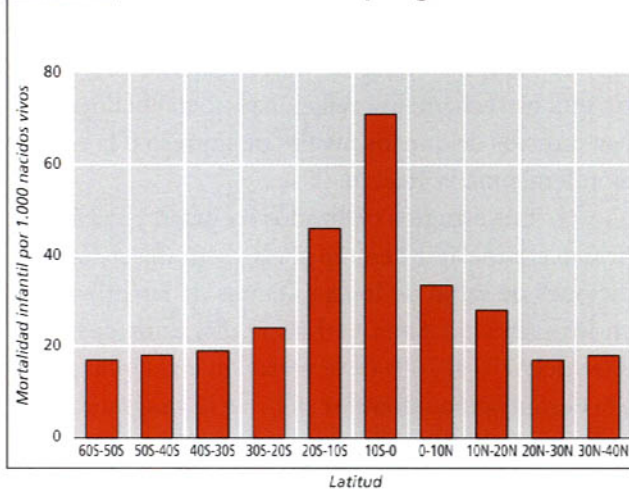
Por consiguiente, la productividad agrícola es mucho más baja en los trópicos, tanto en el mundo como en América Latina, incluso en el caso de aquellos productos relativamente más importantes en la dieta de los países tropicales. Las diferencias en productividad reflejan en parte factores naturales, que se ven reforzados sustancialmente por los patrones de desarrollo tecnológico.

### Condiciones de salud

La relación entre la geografía y el desarrollo en la región va más allá de la productividad de la tierra, o en general de la calidad y la disponibilidad de recursos naturales. Las regiones tropicales también son más pobres debido a una mayor incidencia de enfermedades. Los factores geográficos afectan las condiciones de salud a través de muchos canales. La difusión y la intensidad de muchas enfermedades, especialmente de las transmitidas por vectores varían con el clima. La malaria, la anquilostomiasis y la esquistosomiasis en particular son grandes debilitadores y han sido relativamente fáciles de controlar en las zonas templadas, pero todavía se resisten a los esfuerzos de control en los trópicos. La falta de estaciones dificulta esta tarea, puesto que la reproducción de los vectores de transmisión es igual durante todo el año. Y la asignación de inversiones en tecnología sólo ha reforzado la dificultad relativa del control de las enfermedades típicas de las zonas más pobres, por la sencilla razón de que los que sufren esas enfermedades son demasiado pobres para pagar vacunas o tratamientos.

El resultado es que en los trópicos la mortalidad es más alta y la vida es más corta. Las tasas de mortalidad infantil en América Latina son más altas en los trópicos (Gráfico 3.13) y disminuyen de manera más o menos constante hacia los extremos del punto más alto. Las tasas más altas en la latitud de 10° a 20° Sur son más del doble de las tasas que se observan en la zona templada del sur y un 50% más altas que en la zona templada del norte. El patrón de esperanza de vida es similar. El Gráfico 3.14 combina datos sobre la esperanza de vida en los estados o

<sup>19</sup> Esto ha sido documentado por Meller (1995 y 1996).

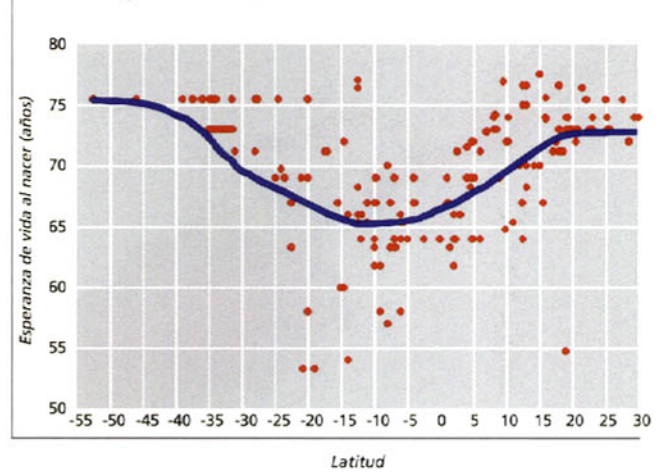
**Gráfico 3.13** Mortalidad infantil por grados de latitud

Fuentes: Banco Mundial (1998) y ESRI (1992).

provincias de Bolivia, Perú, Brasil, Colombia y México en 1995 con datos nacionales de los demás países latinoamericanos. Los habitantes de los extremos norte y sur templados de América Latina tienen una esperanza de vida de alrededor de 75 años, pero la línea se reduce notablemente en la mitad tropical, descendiendo a 65 años en el punto inmediatamente al sur de la línea ecuatorial. Los promedios de vida muy bajos, de menos de 60 años, se observan en su totalidad en los trópicos en las provincias de Bolivia y Perú, y en Haití. Las dos provincias cercanas al Ecuador que registran niveles de esperanza de vida superiores a los 75 años también se encuentran en Perú: Lima, la capital, y la provincia del Callao, un claro signo de disparidad regional dentro del mismo país.

### *El clima y la salud*

La mala salud y la pobreza guardan una estrecha relación. Bolivia y Haití registran los niveles de esperanza de vida más bajos, y también son países pobres. Ya hemos visto que el ingreso per cápita es más bajo en los trópicos que en las zonas templadas de América Latina. Quizá la mala salud típica de los trópicos se deba a la pobreza y no directamente a las influencias geográficas. Es posible, pero la esperanza de vida también es menor en los países tropicales que en promedio son menos pobres, como Perú. Si nos interesa la esperanza de vida como medida de bienestar, no im-

**Gráfico 3.14** Esperanza de vida en América Latina por latitud, 1995

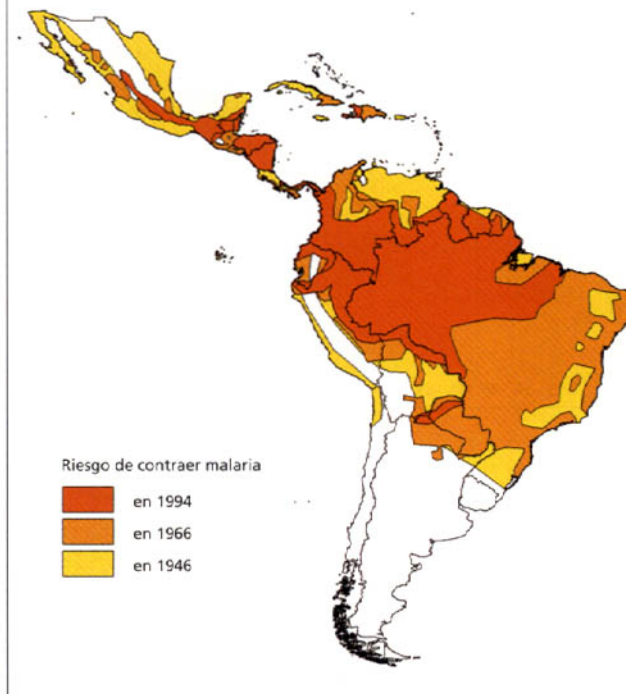
Fuentes: Naciones Unidas (1996) complementada con información binacional de Alves, (1999); Bltrán y Má (1999); Escobal y Torero (1999); Esquivel Morales, et al. (1999); Sánchez y Núñez (1999); y Urquiola (1999).

porta que se vea afectada directamente por el clima o indirectamente a través del desarrollo económico: el bienestar es menor en los trópicos. Sin embargo, si quisiéramos cambiar las condiciones de salud, sería importante saber si es necesario reducir directamente la transmisión de enfermedades, o si sería más efectivo invertir recursos en el crecimiento económico, lo cual solucionaría indirectamente los problemas de salud.

Para evaluar la influencia directa del clima sobre las enfermedades, es preciso neutralizar la influencia de los niveles de ingreso. La esperanza de vida en América Latina está fuertemente correlacionada con el clima, después de neutralizar el efecto de los niveles de ingreso. Los niveles del PIB per cápita provincial están correlacionados independientemente con la esperanza de vida, pero su inclusión no cambia en forma sustancial la asociación del clima con la salud. Ello sugiere que el clima ciertamente afecta la salud, pero no sólo a través del ingreso. Otras evidencias refuerzan esta afirmación, como veremos en el siguiente experimento empírico.

La educación de las madres es una de las variables que se correlaciona más fuertemente con el estado de salud. Cuando la influencia de la educación femenina en materia de salud se combina con el nivel de ingresos, ésta resulta fuerte y significativa y el ingreso pierde su asociación independiente con la es-

**Gráfico 3.15** Extensión de la malaria en América Latina, 1946-1994



Fuentes: Pampana y Russell (1955), OMS (1967) y DNS (1997).

peranza de vida<sup>20</sup>. El clima, sin embargo, se correlaciona fuertemente con los resultados de salud. Al neutralizar el efecto de la educación femenina y el PIB per cápita, la esperanza de vida es cuatro años más baja en los trópicos húmedos y en las zonas templadas húmedas (Gráfico 3.14). Estos resultados de la regresión, que se resumen en el Apéndice 3.1, proyectan una esperanza de vida siete años más baja en los trópicos húmedos que en las regiones desérticas y secas, con el mismo ingreso y el mismo nivel de educación femenina. Los resultados sobre la mortalidad infantil (que es un componente de la esperanza de vida) son similares. La mortalidad infantil es un 4% más alta en los trópicos húmedos que en las regiones templadas húmedas, y un 6% más alta que en las regiones secas, a igualdad de otros factores.

Una de las diferencias más conspicuas entre el ambiente de enfermedades de las zonas tropicales frente a las templadas es la malaria. La malaria sigue siendo un problema de salud importante y de difícil curación sólo en las regiones tropicales del mundo. El Gráfico 3.15 muestra la distribución de la malaria

en América Latina en 1946, 1966 y 1994. Si bien la prevalencia de la malaria se ha reducido, en las principales zonas tropicales se resiste al control. La malaria está estrechamente relacionada con el clima y no hay indicios de que los niveles de ingreso o la educación femenina la afecten<sup>21</sup>.

Los estudios realizados en Brasil y Perú confirman el papel que desempeña la geografía en las condiciones de salud de los habitantes de las provincias en los países de América Latina. En estos dos estudios, del 62% al 76% de la variación en la mortalidad y la desnutrición infantil se deben a la geografía (neutralizando el efecto de otros factores), como puede verse en el Cuadro 3.6. Al neutralizar el efecto de otras características comunitarias, Alves, et al. (1999) revelaron que en las regiones brasileñas de altas temperaturas la estatura de niños y adultos es más baja y que las tasas de supervivencia infantil son más bajas.

### Desastres naturales<sup>22</sup>

Si bien la productividad agrícola y las condiciones de salud son los principales canales a través de los cuales la geografía natural incide en el desarrollo económico del mundo, y particularmente de América Latina, los frecuentes y devastadores desastres naturales coartan las posibilidades de desarrollo de muchos países.

En toda su historia, América Latina han sufrido numerosos desastres naturales. Estos se definen como fenómenos naturales cuyo impacto adverso, en términos de daños personales, pérdida de hogares, muertes y destrucción de bienes, genera severas dificultades económicas y sociales. De acuerdo con la base de datos de la USAID/OFDA, en la región han tenido lugar 638 desastres naturales entre 1900 y 1995. En

<sup>20</sup> La salud, como se señaló anteriormente, influye en el PIB per cápita, y éste, a su vez, influye en la salud. Aunque más adelante se analizará esta causalidad de doble vía correlacionando sólo las condiciones iniciales de salud con el crecimiento económico posterior, la causalidad inversa es también un problema estadístico para las regresiones del Apéndice 3.1. El impacto de la salud sobre el ingreso se puede abordar con la regresión de variables instrumentales, usando la apertura de la economía como instrumento de los niveles del PIB como en Pritchett y Summers (1996). La apertura está fuertemente correlacionada con los niveles del PIB pero no es probable que afecte las condiciones de salud. Estos no son cambios significativos para los coeficientes después de la instrumentación (los resultados no se presentan).

<sup>21</sup> Véase el Apéndice 3.1.

<sup>22</sup> Esta sección se basa en BID (2000).



Cuadro 3.6

## Variables geográficas asociadas a las condiciones de salud por país

| País (fuente)                | Variable dependiente        | Nivel de la variable dependiente | Variable independiente  | Nivel de la observación de la variable independiente | Efecto sobre la variable dependiente                                | R <sup>2</sup> (%) |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---|--|---|--------------------|
| Brasil (Alves, et al., 1999) | Tasa de mortalidad infantil | Hogares                          | -altitud<br>-temperatura<br>-precipitación<br>- <i>dummies</i> por región | Municipal<br>Municipal<br>Municipal                  | Positivo *<br>Negativo *<br>Positivo **                             | 76                 |
| Perú (Bitrán y Má 1999)      | Tasa de mortalidad infantil | Hogares                          | -latitud<br>-longitud<br>-altitud<br>-temperatura<br>-precipitación       | Provincial<br>Provincial<br>Provincial<br>Provincial | Negativo **<br>Negativo **<br>Positivo *<br>Negativo<br>Positivo ** | 62                 |
| Perú (Bitrán y Má 1999)      | Nutrición infantil          | Hogares                          | -latitud<br>-longitud<br>-altitud<br>-temperatura<br>-precipitación       | Provincial<br>Provincial<br>Provincial<br>Provincial | Negativo *<br>Negativo<br>Positivo *<br>Negativo<br>Positivo *      | 71                 |

\* = significativo al 1%.

\*\* = significativo al 5%.

este mismo período, América Latina ocupó el segundo lugar en términos del número promedio anual de desastres ocurridos en el mundo, con un 23%; después de Asia (41,8%), pero por encima de África (15,7%) y del resto del mundo<sup>23</sup>. Los perjuicios relacionados con los desastres naturales han sido sustanciales en América Latina; se estima que 160.000 personas han muerto, unos 10 millones han quedado sin hogar y casi 100 millones se han visto afectadas entre 1970 y 1995<sup>24</sup> (Cuadro 3.7).

La gran vulnerabilidad de la región con relación a los desastres naturales es el resultado de una combinación de factores geográficos y socioeconómicos. Los riesgos asociados a los sucesos naturales son una función de la magnitud del fenómeno físico (en términos de severidad y dimensión), de la tasa de incidencia y del grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos expuestos. Estos tres elementos son esenciales para explicar por qué América Latina ha sido y sigue siendo extremadamente sensible a los desastres naturales.

La ubicación geográfica constituye, por supuesto, la principal explicación de los fenómenos naturales extremos capaces de ocasionar desastres. América Latina es extremadamente propensa a terremotos y erupciones volcánicas, debido a que su territorio se encuentra encima de cuatro placas tectónicas activas (Cocos, Nazca, Caribe y Sudamericana), a lo largo del anillo de fuego del Pacífico, donde ocurren el 80% de los movimientos sísmicos y volcánicos de la tierra. Entre los países de mayor riesgo sísmico se encuentra México (este siglo ha experimentado 84 terremotos que superan el grado 7 en la escala de Richter)<sup>25</sup>, Colombia, Chile, Guatemala, Perú, Ecuador y Costa Rica.

<sup>23</sup> OFDA (1999). La base de datos incluye todos los peligros naturales declarados como desastres por el gobierno de Estados Unidos, así como los desastres importantes no declarados que causan un número sustancial de muertes, lesiones, daños a la infraestructura, la producción agrícola y la vivienda.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Banco Mundial (1999).

Cuadro 3.7

## Desastres naturales más importantes en América Latina y el Caribe, 1980-1999

| Año     | País                   | Sitio  | Tipo de desastre                | Número de muertos | Personas afectadas | Gente sin vivienda |
|---------|------------------------|--|---------------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 1979-83 | Brasil                 | Noreste, Sertão                                    | Sequía                          | 0                 | 20.000.000         | n.d.               |
| 1980    | Haití                  | Suroeste, Puerto Príncipe                          | Huracán Allen                   | 300               | 330.000            | n.d.               |
| 1982    | Perú                   | Huallaga, Cuzco                                    | Inundación                      | 332               | 20.000             | n.d.               |
| 1982    | Perú                   | Cuzco  | Inundación                      | 200               | n.d.               | n.d.               |
| 1982    | México                 | Costa Norte del Pacífico                           | Huracán Paul                    | 225               | 50.000             | n.d.               |
| 1982    | El Salvador            | Sonsonate, Huachapán                               | Inundación                      | 500               | 50.000             | n.d.               |
| 1982    | Guatemala              | Costa Oeste  | Inundación                      | 620               | 20.000             | 20.000             |
| 1983    | Ecuador                | Costa  | Inundación                      | 307               | 700.000            | n.d.               |
| 1983    | Perú                   | Costa Norte  | Inundación                      | 364               | 700.000            | n.d.               |
| 1983    | Argentina              | Noreste  | Inundación                      | 0                 | 5.580.000          | 250.000            |
| 1983    | Bolivia                | Altiplano  | Sequía                          | 0                 | 1.583.049          | n.d.               |
| 1983    | Bolivia                | Ciudad de Santa Cruz                               | Inundación                      | 250               | 50.000             | n.d.               |
| 1983    | Colombia               | Popayán  | Terremoto                       | 250               | 35.000             | 35.000             |
| 1983    | Brasil                 | Minas Gerais                                       | Inundación                      | 68                | 3.000.000          | 8.000              |
| 1984-85 | Brasil                 | Espirito Santo,<br>Minas Gerais,<br>Rio de Janeiro | Inundación                      | 200               | 60.000             | 60.000             |
| 1985    | México                 | Ciudad de México,<br>Michoacán,<br>Jalisco         | Terremoto                       | 8.776             | 100.000            | 100.000            |
| 1986    | Colombia               | Amero, Calda, Tolima                               | Erupción volcánica              | 21.800            | 7.700              | 7.700              |
| 1987    | El Salvador            | San Salvador                                       | Terremoto                       | 1.100             | 500.000            | 250.000            |
| 1987    | Ecuador                | Carchi, Imbabura,<br>Pastaza, Napo                 | Terremoto                       | 300               | 150.000            | n.d.               |
| 1987    | Colombia               | Medellín, Vila Tina Barrio                         | Deslizamiento                   | 240               | n.d.               | 2500               |
| 1988    | Brasil                 | Petropolis, Rio de Janeiro                         | Inundación                      | 289               | 58.560             | 58.560             |
| 1988    | Argentina              | Provincia de Buenos Aires                          | Inundación                      | 25                | 4.600.000          | n.d.               |
| 1988    | Rep. Dominicana        | Noreste y Sureste                                  | Inundación                      | 0                 | 1.191.150          | n.d.               |
| 1988    | México                 | Yucatán y costas del golfo                         | Huracán Gilbert                 | 240               | 100.000            | 100.000            |
| 1990    | Perú                   | Zonas altas  | Sequía                          | 0                 | 2.200.000          | n.d.               |
| 1992    | Perú                   | 16 departamentos                                   | Inundaciones por<br>El Niño     | 0                 | 1.100.000          | n.d.               |
| 1993    | Ecuador                | Nambija en<br>Zamora-Chinchipé                     | Deslizamiento                   | 300               | n.d.               | n.d.               |
| 1994    | Colombia               | Cauca y Huila                                      | Terremoto                       | 271               | 24797              | n.d.               |
| 1994    | Haití                  | Jacmel, Puerto Príncipe                            | Tormenta tropical<br>Gordon     | 1.122             | 1.500.000          | 87.000             |
| 1997-98 | Ecuador, Perú          | n.d.   | Inundaciones por<br>El Niño     | 550               | n.d.               | 400.000            |
| 1998    | Argentina              | n.d.   | Inundaciones por<br>El Niño     | n.d.              | n.d.               | 100.000            |
| 1998    | Rep. Dominicana        | País   | Huracán Georges                 | 208               | 400.000            | n.d.               |
| 1998    | Brasil                 | Noreste  | Sequía por El Niño              | n.d.              | n.d.               | 4.800.000          |
| 1998    | Honduras               | País   | Huracán Mitch                   | 6.600             | 2.100.000          | 1.400.000          |
| 1998    | Nicaragua              | País   | Huracán Mitch                   | 2.055             | 868.000            | n.d.               |
| 1998    | Guatemala              | País   | Huracán Mitch                   | 268               | n.d.               | 750.000            |
| 1999    | Colombia               | Quindío-centro del país                            | Terremoto                       | 1.117             | 425.000            | 150.000            |
| 1999    | Venezuela <sup>1</sup> | Caracas + 8 Estados                                | Inundaciones,<br>deslizamientos | 25-50.000         | 600.000            | 51.000             |

Nota: Incluye desastres naturales entre 1980 y 1999 con más de un millón de afectados o 200 muertos.

<sup>1</sup> Estimación preliminar.

Fuente: BID (2000).

La volatilidad climática también es extrema en América Latina y se manifiesta en forma de severas sequías, inundaciones y vientos causados por el fenómeno de El Niño<sup>26</sup>, por el desplazamiento anual Norte - Sur de la Zona de Convergencia Intertropical y por el paso de las tormentas tropicales y huracanes que nacen en los océanos Pacífico y Atlántico. Las zonas tradicionales de alta volatilidad climática incluyen a América Central, el Caribe, el norte de Brasil, Perú, Ecuador, Chile y Argentina. Los cambios climáticos recientes parecen haber agravado la volatilidad del clima en la región<sup>27</sup>.

El grado de vulnerabilidad general de la región con relación a los fenómenos naturales de extrema magnitud no sólo está determinado por la ubicación geográfica y los patrones climáticos, sino también por varios factores socioeconómicos que magnifican el potencial letal y destructivo de los peligros naturales. Entre estos factores se encuentran los patrones de asentamiento de las poblaciones, la mala calidad de la vivienda y la infraestructura, la degradación ambiental, la ausencia de estrategias eficientes de mitigación de riesgos y la seria vulnerabilidad económica.

En América Latina, la alta densidad de población concentrada en zonas propensas a los desastres es un factor explicativo importante del grado de vulnerabilidad de la región. La densidad general de la población ha aumentado debido al crecimiento demográfico, generando una mayor vulnerabilidad. Además, la vulnerabilidad de algunos países ha aumentado debido a los patrones migratorios. En Perú, la proporción de personas que hoy residen en las zonas costeras (a 80 kilómetros del mar), que son las más susceptibles a los cambios climáticos causados por El Niño y otros fenómenos, es actualmente del 73%, mientras que hace tres décadas era de apenas el 54%<sup>28</sup>.

La rápida urbanización del continente (tema de otra sección) promovida por la presión demográfica en las zonas rurales, también aumenta los efectos adversos que tienen los fenómenos naturales en la actividad económica y en la población. Por lo menos dos de las ciudades más grandes y de mayor crecimiento de América Latina, la ciudad de México y Lima, se encuentran ubicadas en zonas de alta actividad sísmica. El terremoto ocurrido en la ciudad de México en 1985 causó 8.700 muertes y los daños se calcularon en US\$4.000 millones<sup>29</sup>. Desde 1856, seis terremotos han dañado y destruido a Lima. Desde

1940, año del último gran terremoto, su población se ha multiplicado por seis, alcanzando los 8,5 millones. En 1980, el riesgo de que haya un terremoto importante en los próximos 100 años se calculó en un 96%<sup>30</sup>.

Por otra parte, el rápido crecimiento demográfico y una notable migración rural-urbana llevó a que la mayoría de las ciudades se expandieran sin una planeación urbana apropiada, sin estándares de construcción y sin una regulación de uso de la tierra adaptada a su ambiente geográfico. Puesto que la tasa de urbanización supera el 76%, se calcula que 90 millones de latinoamericanos vivirán en zonas urbanas en el año 2000<sup>31</sup>. Las ciudades latinoamericanas son extremadamente vulnerables a los terremotos e inundaciones por varias razones, tales como la alta densidad de población, calles estrechas, construcciones de adobe o piedra seca y falta de vegetación y vías pavimentadas. Los patrones de migración rural-urbana han generado una mayor demanda de espacio urbano y la proliferación de barrios pobres en terrenos de poco valor pero de mucho riesgo. Algunos ejemplos de estos barrios son las *favelas* que se encuentran en las laderas de las colinas que rodean a Río de Janeiro, los villorios de la ciudad de Guatemala construidos en barrancos propensos a deslizamientos y los tugurios de Tegucigalpa ubicados en planicies inundadas y empinadas laderas. No es sorprendente pues que los barrios pobres de las ciudades sean los primeros (y a veces los únicos) en ser arrasados por los fenómenos naturales, como demostraron las inundaciones de 1999 en Caracas o de 1988 en Río de Janeiro, y el terremoto de 1976 en Guatemala<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Cada tres a doce años, El Niño produce cambios en la circulación atmosférica sobre el Pacífico, causando cambios en la temperatura del agua del mar en América del Sur e inundaciones y sequías en la franja del continente paralela al Pacífico. Véase en Fagan (1999) un análisis profundo del fenómeno y sus consecuencias a lo largo de la historia.

<sup>27</sup> De acuerdo con el Grupo de Reaseguros de Munich (1999), el número de desastres naturales importantes ocurridos entre los años sesenta y noventa ha aumentado por un factor de tres, con pérdidas económicas multiplicadas por nueve. En 1998 se registraron más desastres naturales en el mundo que en cualquier otro año. Obsérvese sin embargo que estas comparaciones pueden estar influidas en algún grado por un informe más amplio y preciso de desastres naturales ocurridos en años recientes.

<sup>28</sup> IFRC (1999), p. 88

<sup>29</sup> OFDA/USAID (1999).

<sup>30</sup> IFRC (1993), pgs. 48-50.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>32</sup> Albala-Bertrand, J.M. (1993), p. 93.



La deficiente calidad de la vivienda en la región, que empeora significativamente los efectos adversos de los fenómenos naturales, es principalmente una consecuencia de la rápida urbanización y de la pobreza generalizada. Desde 1993, el 37% del inventario de viviendas de América Latina consiste en habitaciones que no proporcionan protección adecuada contra los desastres y las enfermedades<sup>33</sup>. El proyecto de la OEA sobre mitigación de desastres en el Caribe estima que el 60% del total de las viviendas del Caribe está construido sin ningún requisito técnico<sup>34</sup>. Obviamente, la mala calidad de la vivienda está directamente relacionada con la realidad de una pobreza generalizada. En general, los moradores de viviendas pobres carecen del conocimiento, la habilidad técnica y el ingreso necesarios para manejar problemas como el drenaje de aguas superficiales y el peligro de construir una vivienda en el techo de otra. Desde 1990, el 40% de los accidentes ocurridos en las *favelas* de Río de Janeiro ha sido causado por el derrumbamiento de casas y un 30% por los deslizamientos de tierra<sup>35</sup>. Más aún, el cumplimiento de los códigos de construcción no se exige con suficiente rigor en las zonas de riesgo, incluso aquéllas en barrios de altos ingresos, ni a las compañías del sector formal, ni a la infraestructura pública. En la isla caribeña de Montserrat, el 98% de las viviendas se derrumbaron durante los huracanes de 1989 porque no cumplían los estándares de construcción relacionados con la resistencia a vientos y huracanes. El daño total se calculó en US\$240 millones, es decir, 5 años de PIB<sup>36</sup>.

La baja inversión en infraestructura básica también pone en peligro a la población y a los bienes. Como demostraron el impacto del huracán Mitch en América Central y el del fenómeno de El Niño en Perú y Ecuador, existe una elevada probabilidad de que los caminos, puentes, aeropuertos, represas y diques de mala calidad resulten destruidos por huracanes e inundaciones. Los daños causados a la infraestructura conducen a un mayor número de muertes, así como a una más prolongada interrupción de la actividad económica y de la distribución de alimentos. En el caso del huracán Pauline que azotó a México en 1997, 200 de las 400 muertes se debieron a la imposibilidad de llegar hasta las poblaciones de las zonas aisladas<sup>37</sup>. En Perú, los daños totales en infraestructura ocasionados por El Niño en 1997 y 1998 ascendieron al 5% del PIB del país, lo que causó una reducción prolongada de la actividad en varios secto-

res clave como la minería, la actividad económica más importante del país<sup>38</sup>. Asimismo, la vulnerabilidad de la infraestructura de la salud frente a los desastres, debido al uso de técnicas de construcción no aptas para resistirlos y a la falta de mantenimiento, disminuye el acceso y la calidad del servicio de emergencias después del desastre y en la fase de recuperación. En la ciudad de México, el ala nueva del hospital Juárez se derrumbó durante el terremoto de 1985, causando muchas muertes y paralizando una infraestructura social que era esencial en un momento de crisis<sup>39</sup>. La destrucción de sistemas de alcantarillado y procesamiento de desechos mal diseñados y mal conservados también aumenta los riesgos de salud relacionados con el desastre: aparecen el cólera y la leptospirosis.

La degradación del medio ambiente también desempeña un papel crucial en la transformación de los fenómenos naturales en desastres. En toda la región, la deforestación de las cuencas, la ausencia de programas de conservación de suelos y el uso inapropiado de la tierra son factores que agravan los riesgos de inundación y deslizamiento de tierras. La degradación ambiental en la región es el resultado de una alta densidad de población en ecosistemas frágiles, así como de la práctica de actividades agrícolas inadecuadas. En lugar de utilizar técnicas de cultivo más tradicionales y favorables al medio ambiente (como la construcción de terrazas en las laderas o la siembra de cultivos en suelos firmes afirmados por las raíces de los árboles), el sector agrícola de América Latina generalmente utiliza técnicas que causan la deforestación y la erosión de los suelos, dos fenómenos que aumentan las probabilidades de inundación, sequías y deslizamientos.

Aunque en los años setenta y ochenta se alcanzó un gran progreso, la mayoría de los países de la región todavía no aplican políticas efectivas de gestión de riesgos. Las instituciones encargadas de la mitigación y prevención de riesgos no reciben fondos proporcionales a la dimensión de los mismos<sup>40</sup>. A pe-

<sup>33</sup> OPS (1998).

<sup>34</sup> IFRC (1997), p. 80.

<sup>35</sup> Hardoy (1989).

<sup>36</sup> IFRC (1997).

<sup>37</sup> OPS (1998).

<sup>38</sup> IFRC (1999), p. 88.

<sup>39</sup> OPS/OMS (1994), p. 72.

<sup>40</sup> CEDEPRENAC (1999) p. 13.

sar de su probada eficiencia, las actividades esenciales de mitigación de riesgos, como el drenaje, las medidas de control de inundaciones y la reforestación de las cuencas son escasas en las zonas de riesgo. Aunque es igualmente importante, la regulación del uso de la tierra y los estándares de construcción raramente se aplican. Más aún, la mayor parte de la infraestructura que de alguna manera se relaciona con la vida, como hospitales, servicios públicos y aeropuertos, carece de planes de contingencia adecuados. Por último, los sistemas de alerta temprana, evacuación y refugio no cubren todas las zonas de riesgo y están muy desorganizados. Por ejemplo, se estima que gran parte de las muertes ocurridas en Haití en 1994 durante la tormenta tropical Gordon y en Costa Rica en 1996 durante el huracán César se debieron a las deficiencias de los sistemas locales de alerta y evacuación. Según el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEDEPRENAC), ninguno de los gobiernos centroamericanos asigna recursos suficientes para la gestión de riesgos naturales en su presupuesto nacional<sup>41</sup>.

Los países latinoamericanos, además de ser vulnerables a los desastres naturales por razones físicas, también lo son por razones económicas. El impacto macroeconómico de los desastres naturales depende especialmente del tipo de actividad afectada, su grado de vulnerabilidad frente a las perturbaciones relacionadas con el desastre y su impacto en otros sectores productivos y en las finanzas públicas. El otro factor importante que determina la dimensión del impacto es la capacidad general de recuperación de la economía del país, que está en función de las condiciones macroeconómicas presentes antes del desastre, del grado de diversificación de la economía y del tamaño de los mercados financieros y de seguros. En la región, la falta de diversificación sectorial ayuda a explicar por qué el impacto agregado de los fenómenos naturales es tan adverso. La agricultura, que está directamente relacionada con las condiciones climáticas, todavía es un sector importante en la región en términos de la participación del PIB y del empleo. El peso del sector agrícola en las zonas rurales, sumado a la ausencia de opciones ocupacionales alternativas, incrementa el riesgo de un desempleo masivo, de pérdidas de ingreso y de recesión en zonas donde la volatilidad climática es alta. En Honduras, el país más afectado por el huracán Mitch, el sector

agrícola representa el 20% del PIB, el 63% de las exportaciones y el 50% del empleo total.

La limitada capacidad de los mercados de seguros y reaseguros también aumenta la sensibilidad de la región a los fenómenos naturales, pues la ausencia de estos mecanismos deja que el Estado, las empresas y los individuos deban absorber completamente el impacto causado por la destrucción del capital físico y la caída de la actividad económica. El Niño, por ejemplo, causó daños por US\$2.800 millones a la infraestructura pública de Perú, de los cuales sólo 150 millones estaban asegurados<sup>42</sup>.

### Acceso a los mercados

Hasta aquí hemos analizado los tres canales principales a través de los cuales la geografía física afecta las posibilidades de desarrollo económico y social: la productividad de la tierra, el peso de las enfermedades y la propensión a los desastres naturales. Ahora nos referiremos a los patrones de ubicación de la población y analizaremos cómo el acceso a los mercados y la urbanización afectan el desarrollo.

El acceso a los principales mercados mundiales es esencial para el desarrollo económico. Sólo los mercados mundiales proporcionan la escala, el grado de competencia y el acceso a los cambios tecnológicos y organizativos necesarios para una producción eficiente. El acceso a estos mercados depende básicamente de dos factores: la distancia entre el país y los mercados y la cercanía de la mayor parte de la actividad económica a las costas o a un río navegable. Estos dos factores determinan el costo del transporte marítimo. Pero, ¿por qué es esto tan importante?

En el caso de la mayoría de los productos, los mercados mundiales están dominados por un número relativamente pequeño de países desarrollados en Europa, América del Norte y Japón. La proximidad a estas regiones constituye una ventaja económica sustancial. En los pocos países en desarrollo que han disfrutado de un crecimiento económico rápido en la última generación, la exportación de manufacturas de uso intensivo de mano de obra ha desempeñado un

<sup>41</sup> OPS (1998).

<sup>42</sup> IFRC (1999), pág. 97.

papel prominente. El comercio de estos productos depende mayormente del transporte marítimo. Siendo el costo real del transporte una pequeña fracción del valor de los productos finales, ¿por qué tendría este costo un impacto económico significativo? Cuando se importan bienes de inversión, como hacen casi siempre los países de menor desarrollo, el costo del transporte actúa como un impuesto sobre la inversión, que varía según la capacidad de acceso del país. Si los insumos de la producción también se importan, como casi siempre ocurre con las manufacturas de exportación, el impacto de este impuesto se magnifica<sup>43</sup>. En las maquiladoras y otros centros de ensamblaje para la exportación no es raro que el valor de los insumos constituya el 70% del valor del producto de exportación terminado. Si el costo del transporte constituye el 10% del valor de los productos transportados, tanto para los insumos importados como para el producto final exportado, el costo de transporte representa un 56% del valor agregado interno<sup>44</sup>. Si el costo del transporte es la mitad de esta tasa, el 5%, entonces la razón costo de transporte/valor agregado desciende a 25%. Esta diferencia en el costo del transporte generalmente es suficiente para considerar que un lugar con elevados costos de transporte no es rentable en absoluto.

El acceso al mar dentro de un país, y no sólo la distancia hasta los mercados internacionales, es esencial para la accesibilidad económica, aunque sólo sea porque el costo del transporte terrestre es mucho más alto que el del transporte marítimo, especialmente en los países pobres con infraestructura limitada. El costo del transporte terrestre de productos dentro de un país puede ser casi tan alto como el costo de llevarlos por mar a un puerto extranjero remoto<sup>45</sup>. Como demuestran Radelet y Sachs (1998), casi todos los países que han logrado un éxito macroeconómico en las exportaciones de uso intensivo de mano de obra tienen la mayoría de sus poblaciones a 100 kilómetros de la costa.

Desde el punto de vista del acceso a los mercados, los países de la cuenca del Caribe están situados en puntos ideales. Están cerca de los grandes mercados norteamericanos y la mayoría de sus poblaciones y actividades económicas están muy cerca de la costa. Con políticas comerciales favorables y una infraestructura

Cuadro 3.8

Zonas Francas Industriales en América Latina<sup>1</sup>

|                                 | Costeras <sup>2</sup> | No costeras |
|---------------------------------|-----------------------|-------------|
| Zonas francas Industriales      | 152                   | 58          |
| Porcentaje de todas las ZFI     | 72%                   | 28%         |
| ZFI excluyendo México y Bolivia | 112                   | 7           |
| Porcentaje de todas las ZFI     | 94%                   | 6%          |

<sup>1</sup> Incluye zonas francas y maquiladoras.

<sup>2</sup> Las zonas costeras comprenden hasta 100 kms del mar.

Fuente: WEPZA (1997).

complementaria, los países del Caribe y de América Central deberían tener una ventaja competitiva sobre los países exportadores más exitosos del Sudeste Asiático. ¿Por qué las empresas estadounidenses cruzarían el Pacífico hasta los países del Sudeste Asiático en busca de bajos salarios para las plantas de ensamblaje, si a 300 kilómetros cuentan con mano de obra calificada y económica? Las políticas comerciales de los países del Caribe y el desarrollo de maquiladoras y Zonas Francas Industriales (ZFI) han comenzado a aprovechar este potencial.

El papel de las ZFI como punto de partida para el desarrollo de un sector productor de exportaciones de manufacturas pone de relieve la importancia del acceso a las costas. Como lo muestran el Gráfico 3.16 y el Cuadro 3.8, de las 210 zonas francas

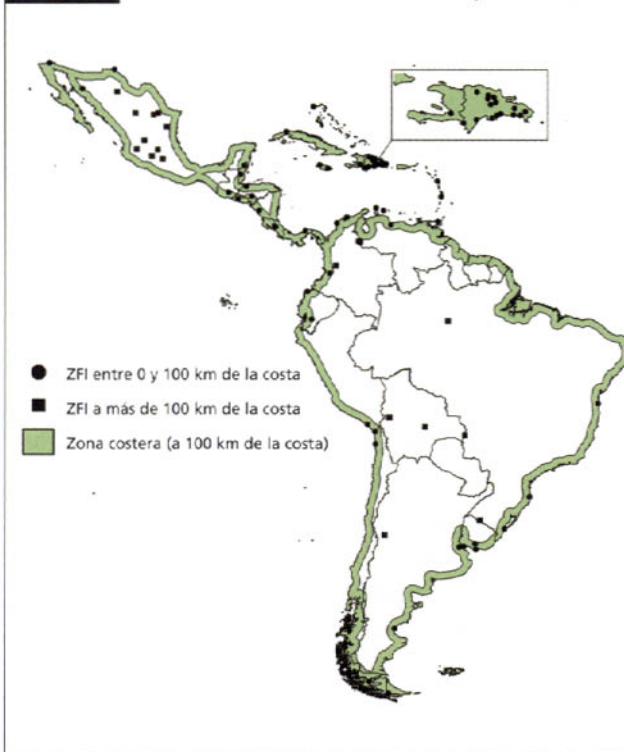
<sup>43</sup> Esto se analiza formalmente en Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

<sup>44</sup> La razón costo de transporte/valor agregado local es igual al costo del transporte marítimo de entrada del insumo y de salida del producto, dividido por el valor de la producción menos el valor de los insumos importados. Para una exportación cuyo valor es uno, el costo del transporte marítimo es el valor de los insumos (0,7) más el valor de la exportación (1) multiplicado por el costo del transporte marítimo (10%), dividido por el valor agregado (1-0,7 = 0,3) o  $0,7(1,1)/0,3 = 56\%$ . Si el costo del transporte marítimo es sólo el 5%, entonces el precio de los insumos al desembarque es un 5% más bajo, o  $0,7(1-0,05) = 0,665$  y el valor agregado es  $1-0,665 = 0,335$ . La razón costo del transporte marítimo/valor agregado es  $0,05(1,665)/0,335 = 25\%$ .

<sup>45</sup> Los datos sobre el costo del transporte marítimo son difíciles de conseguir, pero un estudio reciente realizado por la UNCTAD demostró que a un país africano sin salida al mar, transportar por tierra un contenedor para transporte marítimo puede costarle hasta un 228% de lo que cuesta transportarlo por mar desde el puerto europeo más cercano. Véase Radelet y Sachs (1998).



Gráfico 3.16 Zonas Francas Industriales, 1997

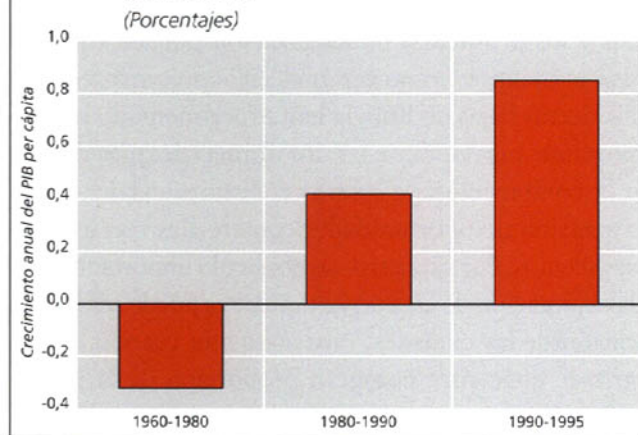


Fuente: WEPZA (1997).

industriales que había en América Latina en 1997, 152 (72%) estaban a menos de 100 kilómetros de la costa. La mayoría de las ZFI interiores se encuentran en el norte y centro de México, con buen acceso terrestre al mercado de Estados Unidos, y en Bolivia. Sin contar las ZFI de estos dos países, 112 de 119 (94%) se encuentran sobre la costa.

Las economías de América Central y del Caribe mantienen su dinamismo gracias a sus estrechos lazos comerciales con Estados Unidos, mientras que muchos países sudamericanos están afrontando crisis económicas. El desempeño económico de México muestra esta tendencia. Cuando la economía estaba en gran medida cerrada al comercio exterior, entre 1960-1980, el PIB per cápita de los estados mexicanos que limitan con Estados Unidos creció un 3% más lentamente que el de los demás estados (Gráfico 3.17). Con la liberalización del comercio de los años ochenta, que abrió la economía al mercado de Estados Unidos, el crecimiento de los estados fronterizos fue 0,4% más rápido que el de los demás estados (aunque el país en general mostraba un PIB per cápita decreciente). En el período 1990-1995, con la crea-

Gráfico 3.17 Diferencias en crecimiento económico entre estados fronterizos y el resto de México (Porcentajes)



Fuente: Esquivel et al. (1999).

ción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a pesar de la constante contracción del PIB per cápita, los estados fronterizos del norte crecieron un 0,8% más rápido que el resto de los estados.

Otros países latinoamericanos se ven menos favorecidos que México o que los países centroamericanos o del Caribe en términos de su acceso a los mercados. Bolivia y Paraguay no tienen salida al mar, lo que reduce sus posibilidades comerciales. Colombia, a pesar de tener acceso a los océanos Atlántico y Pacífico, desarrolla la mayor parte de sus actividades económicas lejos de la costa, y hasta hace poco, carecía de vías adecuadas que conectaran sus principales regiones. Hasta el siglo XX, los caminos sólo comunicaban las pequeñas ciudades dentro de cada región, pero no las regiones entre sí. En 1930, el principal lazo que tenía su capital, Bogotá, con el mundo exterior era el río Magdalena, y el viaje hasta la costa en buque de vapor duraba doce días. Las barreras geográficas todavía son motivo de que Colombia tenga una de las densidades viales más bajas de América Latina. La tendencia en la mayoría de los países es que los niveles de ingreso converjan entre estados o regiones<sup>46</sup>, pero en el caso de Colombia la evidencia no es concluyente. Las tasas de convergencia están más influenciadas por la proximidad a los mercados regionales que por el acceso al mar, debido probablemente al alto costo del transporte que imponen las

<sup>46</sup> Barro y Sala-i-Martin (1995).

barreras geográficas y a la ubicación de los principales centros urbanos<sup>47</sup>.

Pero la importancia de las barreras geográficas y los problemas de localización pueden cambiar con el tiempo. Como veremos en la próxima sección, las tierras bajas de Bolivia han experimentado un importante auge durante las dos últimas décadas debido a la combinación de nuevas conexiones viales y a la expansión de oportunidades comerciales con los países vecinos. Por supuesto, un obstáculo importante para la explotación de estas oportunidades puede ser la ubicación de las ciudades, especialmente cuando la más grande concentra una gran proporción de la población del país, como suele suceder en América Latina.

### Primacía urbana en América Latina

Hasta ahora nos hemos concentrado en la geografía natural y el acceso a los mercados internacionales como los canales más importantes a través de los cuales la geografía afecta al desarrollo. Aunque el lugar y la forma en que se distribuye la población son factores que afectan estos canales, no hemos analizado el resultado principal de los patrones de ubicación: las ciudades.

El tamaño y la distribución de las ciudades varía mucho de un país a otro. Mientras que en algunos los residentes urbanos tienden a aglomerarse en una ciudad grande, en otros tienden a diseminarse entre varias ciudades, grandes y pequeñas. Estas diferencias afectan los resultados del desarrollo en variadas y complejas formas, como lo reconocen los economistas urbanos y otros científicos sociales desde hace ya tiempo.

La urbanización ha estado acompañada de la concentración de la población en una ciudad “importante”. Esta tendencia, que antes se limitaba a los países desarrollados, se ha convertido en una característica básica en muchos países en desarrollo, especialmente en África y América Latina. El Gráfico 3.18 muestra la concentración urbana, o el porcentaje de población que vive en la ciudad más importante de un país. La concentración urbana es más alta en América Latina que en cualquier otra región. Sólo el África Subsahariana tiene niveles de concentración urbana comparables con los de América Latina, pero sus niveles de urbanización son mucho más bajos y

sus ciudades importantes más pequeñas. En el Gráfico 3.19 se puede apreciar la evolución de la concentración urbana en América Latina y el resto del mundo durante los últimos cincuenta años. La preeminencia de América Latina en este sentido no es un fenómeno reciente. Ya desde los años cincuenta, la concentración urbana promedio en esta región era seis puntos porcentuales más alta que en el resto del mundo. Esta diferencia aumentó ligeramente durante los años sesenta y setenta y desde entonces se ha mantenido estable.

El Gráfico 3.20 analiza la evolución de los niveles de concentración urbana en América Latina. Las diferencias entre países son evidentes, no sólo en los niveles de concentración urbana, sino también en su progresión. Actualmente, la concentración varía entre el 15% en Brasil hasta más del 65% en Panamá. Aunque el rango de variación ha permanecido estable, la evolución de la concentración urbana ha sido muy diferente entre un país y otro. En algunos países ha aumentado en forma consistente (Colombia, Chile, Haití, Nicaragua, Perú y El Salvador), en otros ha disminuido (Argentina, Uruguay y Venezuela) y en otros se ha mantenido estable (Brasil y Ecuador).

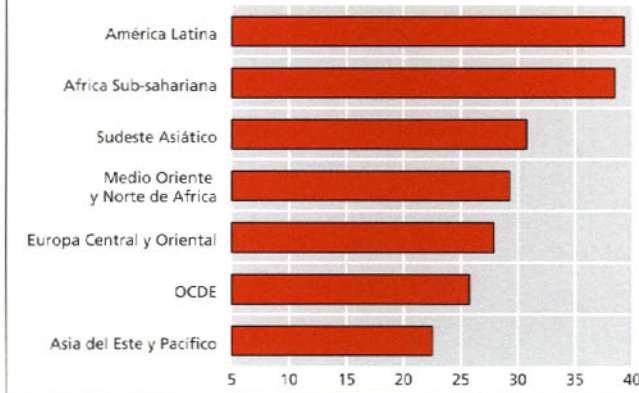
### *La geografía impulsa la concentración urbana*

Cuando se comparan los países de todo el mundo, la concentración urbana se asocia con algunas características básicas del país. Gaviria y Stein (1999), por ejemplo, muestran que la concentración urbana es más baja en los países más pequeños (disminuye un punto porcentual por cada millón de kilómetros cuadrados) y en los países ricos (disminuye un punto porcentual por cada US\$1.000 per cápita). En promedio, la concentración urbana es diez puntos porcentuales más alta en los países donde la ciudad más importante también es la capital y dos puntos porcentuales más alta en los países donde la ciudad más importante es un puerto.

La geografía natural también afecta la concentración urbana, aunque sólo sea proporcionando el telón de fondo contra el cual evoluciona. Las formas en que la geografía afecta la concentración no siempre son directas y son difíciles de captar de for-

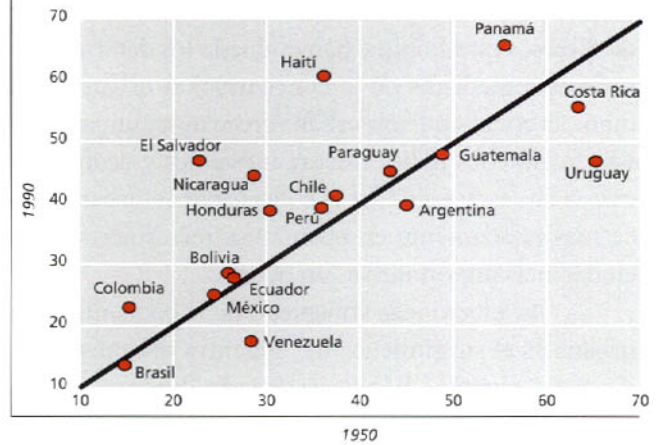
<sup>47</sup> Sánchez y Núñez (1999).

**Gráfico 3.18** Concentración urbana en el mundo, años noventa  
(Porcentajes)



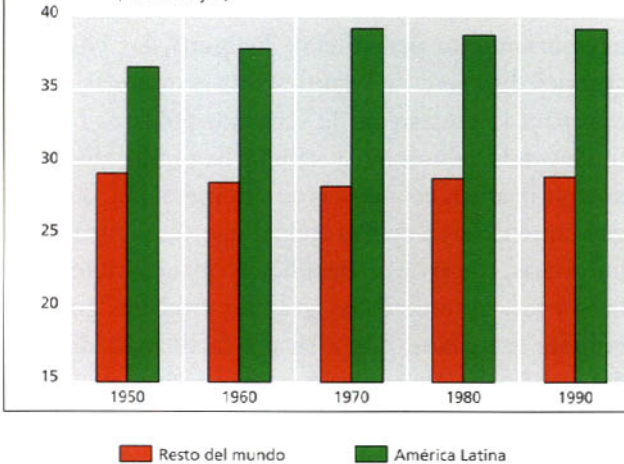
Fuente: PNUD (1996).

**Gráfico 3.20** Concentración urbana en América Latina  
(Porcentajes)



Fuente: PNUD (1996).

**Gráfico 3.19** Concentración urbana en América Latina y el resto del mundo  
(Porcentajes)



Fuente: PNUD (1996).

ma global. Por lo tanto, los estudios de caso son clave para comprender el papel de la geografía en la evolución de la concentración urbana.

Urquiola et al. (1999) han estudiado la interacción entre geografía y urbanización en Bolivia. La urbanización en este país ha seguido una trayectoria peculiar: la concentración urbana ha disminuido consistentemente a medida que La Paz ha perdido preeminencia y Cochabamba y Santa Cruz han surgido como centros alternativos de población. La geografía es indiscutiblemente la causa fundamen-

tal de esta tendencia. Bolivia tiene tres regiones geográficas muy marcadas: la andina (o altiplano), la subandina (o valles) y las tierras bajas. Estas regiones se superponen con las divisiones etnolingüísticas del país: el aymará es la lengua nativa más común en la región andina, el quechua, el idioma de los incas, es muy común en la región subandina y el guaraní lo es en las tierras bajas. El quid del argumento es muy sencillo: las divisiones geográficas y étnicas han aumentado el costo de la migración entre regiones, y por lo tanto la migración dentro de las regiones ha sido mucho más alta de lo que hubiera sido con una geografía y una población más homogéneas. Los grandes flujos de migración dentro de las regiones, a su vez, han dado origen a tres grandes centros de población, uno en cada región. La concentración urbana es baja en el país en general, pero muy elevada en cada región.

Huelga decir que la geografía es sólo una fuerza entre muchas otras. Los factores políticos y económicos también afectan la concentración urbana<sup>48</sup>. Sin embargo, sus efectos son generalmente difíciles

<sup>48</sup> Ades y Glaeser (1995) utilizan una muestra de corte transversal de 85 países para estudiar el efecto de las variables económicas y políticas sobre los niveles de concentración urbana. Gaviria y Stein (1999) utilizan un panel de 105 países y cinco décadas para estudiar los efectos de un conjunto de variables similar sobre los cambios en la concentración urbana.



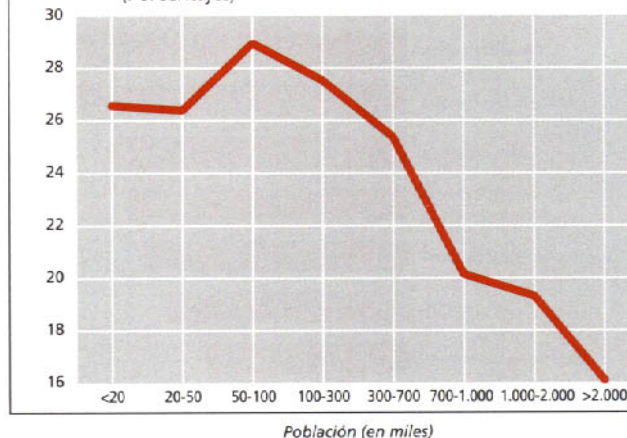
de medir, aunque sólo sea porque la concentración urbana muestra una gran inercia. A pesar de este problema, puede llegarse a algunas conclusiones a partir de diversos estudios que han evaluado los determinantes más inmediatos de la concentración urbana. Primero, la concentración urbana crece más rápidamente bajo regímenes políticamente inestables y economías más volátiles, y segundo, la concentración urbana crece más rápidamente en economías más abiertas si la ciudad más importante es un puerto.

El efecto más conspicuo de la concentración urbana es el surgimiento de “gigantes urbanos”. Las ciudades gigantes han aterrorizado durante mucho tiempo a los planificadores urbanos, quienes no pueden entender por qué, a pesar de sus advertencias, la gente insiste en vivir allí. Por el contrario, estas ciudades fascinan a los economistas urbanos, quienes siempre han sospechado que la gente vive en ellas por alguna razón. Las ciudades gigantes están llenas de problemas pero también llenas de posibilidades.

Las ciudades gigantes padecen de una amplia gama de males, desde altos grados de contaminación hasta una mayor congestión del tránsito y mayor tiempo para movilizarse. En Los Angeles, por ejemplo, se pierden más de 2,3 millones de horas/persona por la lentitud del tráfico en un año típico<sup>49</sup>. Con toda seguridad, estas cifras son más altas en muchas ciudades del mundo en desarrollo, desde São Paulo hasta Bogotá y desde Bangkok hasta El Cairo. Las ciudades gigantes (y las ciudades grandes en general) también muestran elevadas tasas de criminalidad, aunque estas parecen estabilizarse cuando las ciudades llegan al millón de habitantes (véase el Recuadro 3.3). Más aún, las ciudades más grandes tienen niveles más bajos de capital social (desde vínculos comunitarios más débiles a menores niveles de confianza interpersonal). El Gráfico 3.21 muestra, por ejemplo, que en América Latina la proporción de población que afirma confiar en otros disminuye sustancialmente con el tamaño de la ciudad.

Además, la concentración de la mayor parte de las actividades económicas de un país en una sola ciudad puede tener consecuencias perjudiciales. En primer lugar, las ciudades más importantes generalmente se ven obligadas a subsidiar a las regiones estancadas y los subsidios pueden, a su vez, ser causa de todo tipo de distorsiones, y en segundo lugar, las ciudades importantes demasiado dominantes pueden

**Gráfico 3.21** Confianza en la gente de acuerdo al tamaño de la ciudad en América Latina (Porcentajes)



Fuente: *Latinobarómetro (1996-1998)*.

generar resentimiento y agravar los conflictos raciales y étnicos.

Sin embargo, el tamaño de las ciudades no es necesariamente perjudicial. Primero, las ciudades grandes disfrutan de significativas economías de escala para la prestación de servicios públicos básicos (incluyendo educación y salud). Segundo, disfrutan de significativas economías de aglomeración, que surgen tanto de los mayores conocimientos dentro de las industrias, como de un beneficioso intercambio entre industrias. Y tercero, las grandes ciudades generan grandes mercados, que a su vez facilitan la división del trabajo y reducen el costo del transporte. Todas estas fuerzas hacen que las ciudades más importantes sean más productivas, y por lo tanto, blanco de cualquier estrategia para promover el crecimiento económico<sup>50</sup>.

En América Latina, el desarrollo económico dependerá fuertemente del destino de las ciudades principales. Si éstas no pueden aprovechar sus muchas posibilidades ni manejar sus crecientes problemas, el desarrollo económico será por lo menos muy difícil. Este es uno de los principales desafíos que debe enfrentar la región en los próximos años.

<sup>49</sup> Véase Gleick (1999).

<sup>50</sup> Véase en Glaeser (1998) un análisis completo de las numerosas fuerzas de aglomeración que afectan la productividad en las ciudades.

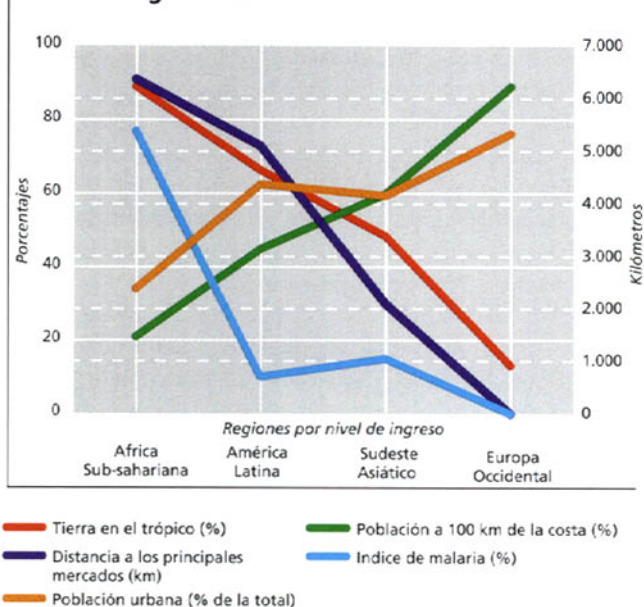
## ¿Será importante la geografía en el futuro?

En las secciones previas hemos analizado cómo la geografía puede afectar el desarrollo económico y social a través de distintos canales. La geografía natural influye el desarrollo económico y social a través de la productividad agrícola, las condiciones de salud y la propensión a los desastres naturales. Aunque no son exclusivamente “naturales”, estos tres canales tienen su origen en circunstancias geográficas y se ven reforzados por los adelantos tecnológicos y los factores socioeconómicos. Además, la geografía humana afecta las posibilidades de desarrollo a través de otros canales: el acceso a los mercados y la urbanización. Pero estas asociaciones entre los resultados del desarrollo y las características geográficas pueden ser el producto de influencias pasadas que ya no afectan el potencial de mejorar en el futuro. Por ello esta sección reúne estas tendencias con el propósito de evaluar si o en qué medida la geografía será importante en el futuro.

El primer paso para responder esta pregunta consiste en neutralizar el efecto del pasado y establecer, de acuerdo con la experiencia reciente en el ámbito mundial, si la geografía es aún importante para el desarrollo de los países. Con ese objetivo se seleccionó un número de indicadores simples que resumen los principales canales de influencia de la geografía (Gráfico 3.22).

El primer indicador es la ubicación tropical, una variable indicativa de la productividad de la tierra y las desventajas tecnológicas en la agricultura tropical, que se mide como el porcentaje de la superficie de un país que se encuentra en zonas geográficas tropicales. La preponderancia de la malaria, el segundo indicador, es una medida básica de la importancia de enfermedades asociadas estrictamente a factores geográficos. Es un índice que pondera la proporción de la población que está expuesta a la malaria y la proporción de la población que sufre de malaria del tipo más pernicioso<sup>51</sup>. En tercer lugar la proximidad de los países de cada región a los mercados más importantes del mundo, se mide por la distancia en kilómetros desde la capital del país a Tokio, Nueva York, o Rotterdam. Cuarto, el acceso al mar se mide por el porcentaje de la población de cada país que vive a cien kilómetros de la costa o de un río navegable que desembogue en el océano. Por último, se mide la urbanización como el porcentaje de la población que vive en las zonas urbanas<sup>52</sup>.

**Gráfico 3.22 La geografía importa: diferencias regionales**



Fuentes: ESRI (1992), Tobler (1995), PNUD (1996), OMS (1997).

zación como el porcentaje de la población que vive en las zonas urbanas<sup>52</sup>.

Estos cinco indicadores simples proporcionan un buen resumen de las ventajas o desventajas geográficas de cada una de las principales regiones del mundo<sup>53</sup>. Es preciso tener en cuenta que no contamos con un indicador para uno de nuestros canales de influencia de la geografía, la propensión a los desastres naturales<sup>54</sup>. Cuando se compara la dotación de recursos geográficos de América Latina en relación con el resto del mundo en desarrollo, la situación de la región es bastante razonable. En general, los países de América Latina tienen buen acceso al mar y la mayor parte de su población está concentrada en las costas. Asimismo, los estados que tienen cos-

<sup>51</sup> Para una descripción más detallada de estas variables véase Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

<sup>52</sup> Como lo define cada país. Véase PNUD (1996).

<sup>53</sup> Véase el Cuadro 2 en Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

<sup>54</sup> Sin embargo en una de las regresiones presentadas en el Apéndice 3.2, usamos como indicador aproximado las tasas de mortalidad originadas en terremotos o erupciones volcánicas entre 1902 y 1996, que se calcularon tomando como base la información compilada por la Oficina de Asistencia para Desastres Naturales en el Exterior, de USAID (1999)



## Recuadro 3.3

## La criminalidad y las ciudades en América Latina

La criminalidad en América Latina (y en el mundo en general) afecta mucho más las zonas urbanas que las rurales, y dentro de las primeras, mucho más a las ciudades grandes que las pequeñas. Esta conexión, aunque raras veces cuantificada, ya forma parte del subconsciente colectivo: las pandillas criminales no ocurren en parajes desolados en el campo sino en el centro de una gran ciudad, entre grandes rascacielos e indiferentes peatones<sup>1</sup>.

Se han sugerido varias hipótesis para explicar la asociación positiva entre la criminalidad y el tamaño de las ciudades. Una posibilidad es que las ciudades más grandes presentan mejores víctimas: sus habitantes son más ricos y tienen, en general, una mayor proporción de bienes para robar y disponer con posterioridad. Otra posibilidad es que las personas con una mayor propensión a convertirse en criminales están excesivamente concentradas en las grandes ciudades, bien sea porque el ambiente urbano propicia las conductas delictivas, o porque los hombres jóvenes u otros grupos de alto riesgo tienden a concentrarse más que proporcionalmente en las ciudades. La última posibilidad es que la probabilidad de arrestar (y condenar) a aquellos que violan la ley es menor en las ciudades, ya sea por la existencia de rendimientos decrecientes en la producción de arrestos, o porque las grandes ciudades (normalmente agobiadas por todo tipo de necesidades) no invierten lo necesario en servicios de policía y justicia, o incluso porque la cooperación con la fuerza pública es menor en las grandes ciudades.

El propósito de este recuadro es más descriptivo que analítico; antes que discriminar entre las hipótesis mencionadas arriba, procura establecer hasta qué punto existe en América Latina una conexión positiva entre el tamaño de las ciudades y la prevalencia de la criminalidad. Esto no es fácil, pues como ya se ha mencionado, las estadísticas sobre la criminalidad son escasas y, cuando las hay, son raramente comparables entre países.

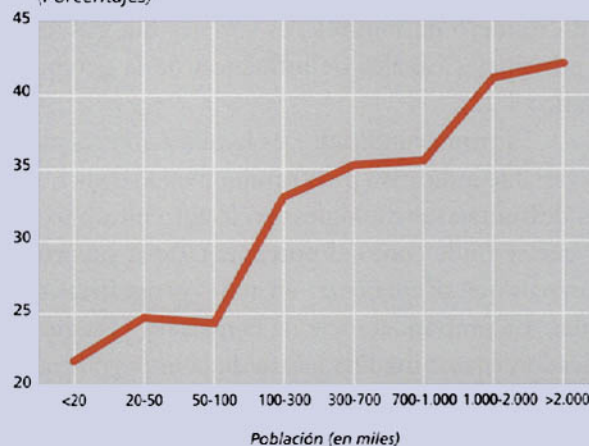
Afortunadamente, puede utilizarse el sistema de encuestas de Latinobarómetro para estudiar la conexión entre la criminalidad y el tamaño de las ciudades. Este sistema de encuestas ofrece varias ventajas en este sentido. En particular, provee información comparable sobre tasas de criminalidad (victimización en este caso) en 17 países de la región, y, más

importante aún para nuestros propósitos, en varias ciudades dentro de cada país. Latinobarómetro provee información sobre tasas de victimización en más de 80 ciudades de América Latina, incluyendo todas las grandes urbes de la región.

El Gráfico 1 muestra el patrón de cambio de las tasas de victimización con respecto al tamaño de ciudad. La relación es claramente creciente, aunque no exactamente lineal<sup>2</sup>. En general, pueden distinguirse tres grupos de ciudades: un primer grupo conformado por ciudades con menos de 100.000 habitantes que tienen, en promedio, bajos niveles de criminalidad, un grupo intermedio conformado por ciudades con poblaciones menores de un millón pero mayores de 100.000 habitantes, que tienen niveles intermedios de criminalidad, y un grupo de ciudades con poblaciones por encima de un millón de habitantes que tienen altos niveles de criminalidad.

Gaviria y Pagés (1999) muestran que la asociación positiva entre criminalidad y población ocurre no sólo en el agregado, sino también, y sin excepción, en cada país de América Latina por separado. Algo similar se aprecia si se analizan otras fuentes de información y otras regiones del mundo. Los Gráficos 2 y 3 muestran, por ejemplo, que la asociación

**Gráfico 1. Tamaño de la ciudad y victimización en América Latina**  
(Porcentajes)



Fuente: Gaviria y Pagés (1999)

tas sobre el Mar Caribe están todos muy cerca al gran mercado comercial norteamericano. Las tasas de urbanización son elevadas en la mayoría de los países. El sector agrícola de la región está favorecido por amplias zonas con climas templados que son el resultado de su altura sobre el nivel del mar o su latitud. La mayoría de las enfermedades de transmisión

vectorial, incluida la malaria, no tienen la virulencia registrada en África.

La geografía favorable de América Latina es un factor que explica por qué muchos de los países tropicales de mayor ingreso del mundo se encuentran en América Latina. Aunque esta región se compara favorablemente con el resto del mundo en desa-



entre victimización y tamaño de la ciudad es bastante fuerte en Colombia y claramente visible en Estados Unidos.

Gaviria y Pagés muestran también que existe una conexión positiva entre criminalidad y crecimiento de la población. Así pues, no sólo las ciudades grandes tienen más crímenes; también las ciudades que han crecido más rápido adolecen del mismo mal. Por supuesto, en muchos casos unas y otras son las mismas: grandes urbes que siguen añadiendo habitantes mientras contemplan inermes como la criminalidad y la violencia se multiplican a día tras día.

Retornando a las explicaciones sobre la asociación positiva entre la criminalidad y el tamaño de la ciudad mencionadas antes, puede decirse lo siguiente. Un examen directo de las hipótesis es bastante difícil, y quizá imposible por falta de información. Sin embargo, algunas evidencias parecen contradecir las dos primeras hipótesis (las ciudades más grandes tienen mejores víctimas o mayores porcentajes de criminales potenciales) y favorecer la tercera (la probabilidad de arresto es menor en las ciudades más grandes). En particular, Gaviria y Pagés encuentran que la asociación positiva entre la criminalidad y el tamaño de la ciudad se mantiene después de neutralizar el efecto de la riqueza de los habitantes y las características socioeconómicas

de las ciudades. Este no sería el caso, si las ciudades grandes tuviesen más crímenes debido a la presencia de mejores víctimas o la presencia de una mayor proporción de individuos con un mayor riesgo de cometer crímenes (hombres jóvenes, migrantes o jóvenes fuera del sistema educativo).

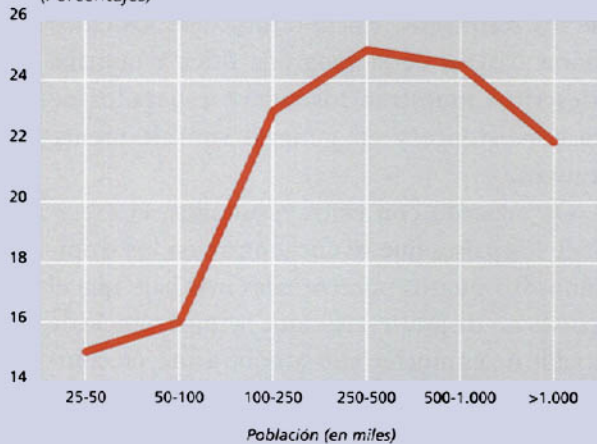
Hoy en día las ciudades latinoamericanas enfrentan muchos desafíos: no sólo deben afrontar las crecientes demandas de servicios públicos e infraestructura, sino también garantizar la seguridad ciudadana en un entorno cada vez más complicado. No existen soluciones sencillas al problema de la violencia urbana. Pero es claro que debe invertirse en policía y deben controlarse los factores de riesgo más obvios (alcohol y armas). Además, es preciso tener en cuenta que la dinámica criminal, una vez que toma fuerza, es difícil de detener.

<sup>1</sup> Esta sección se basa en Gaviria y Pagés (1999).

<sup>2</sup> Las tasas de victimización miden la proporción de familias en las cuales por lo menos uno de sus miembros fue víctima de algún crimen durante los últimos doce meses.

**Gráfico 2. Tamaño de la ciudad y victimización en Estados Unidos**

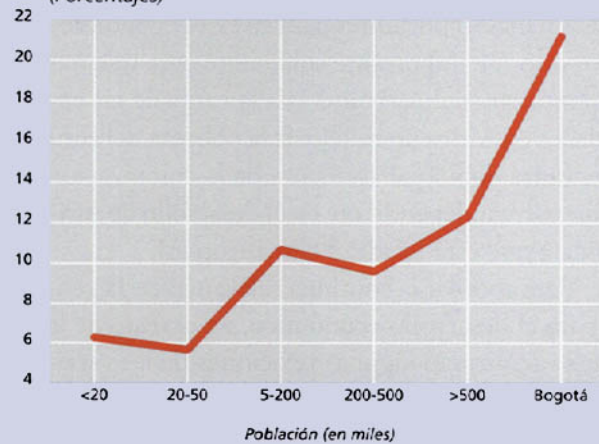
(Porcentajes)



Fuente: Glaeser y Sacerdote (1996).

**Gráfico 3. Tamaño de la ciudad y victimización en Colombia**

(Porcentajes)



Fuente: Gaviria y Pagés (1999).

rollo, en términos de geografía y niveles de ingreso su relación con los países altamente industrializados de Europa, América del Norte, Japón y Australia no es tan favorable en ninguno de los dos términos. La relación de cada una de estas características geográficas con los niveles de ingresos, sin embargo, no indica con claridad si dichas características tienen una

relevancia continuada para el desarrollo económico futuro.

Por ejemplo, los niveles de ingresos podrían estar afectados por procesos históricos que dependen de la geografía, a pesar de que el crecimiento económico futuro sea en gran medida independiente de la geografía, en particular de la geografía física. La “nue-

va geografía económica” de Paul Krugman, Antony Venables y otros, sigue esta línea de razonamiento: las localidades que tienen ventajas geográficas iniciales actúan como catalizadores para el desarrollo de redes, pero una vez que se establece la red, la geografía física deja de tener impacto sobre la actividad económica<sup>55</sup>. Las fuerzas de aglomeración pueden crear una geografía económica diferenciada aun si en primera instancia hubiera habido una pequeña variación geográfica.

Los procesos endógenos descritos en los modelos de geografía económica refuerzan y aumentan el impacto directo de la geografía física y ayudan a explicar la dinámica del proceso. Por ejemplo, los puertos naturales constituyen los puntos centrales para el desarrollo de las ciudades, que pueden convertirse en más dominantes en el tiempo si las economías de aglomeración compensan con exceso los costos de congestión. Si estos procesos son dominantes y el impacto de la geografía física no persiste, es improbable que se encuentre una estrecha relación entre la geografía y el crecimiento económico, una vez neutralizado el efecto de las condiciones iniciales. ¿Es cierto por ejemplo que Hong Kong y Singapur aún dependen de su excelente acceso a las líneas de navegación más importantes para su éxito económico futuro o esto fue importante solamente para que pudieran empezar su desarrollo? ¿Es la carga de las enfermedades en Africa un reflejo de la pobreza del continente, quizá debido al accidente de la colonización o será un lastre independiente en el desarrollo de Africa debido a que está ligada al clima tropical?

Para abordar la continua relevancia de la geografía para el desarrollo económico, en el resto de la sección se analizarán algunas relaciones de las variables geográficas con el crecimiento económico entre países, neutralizando el efecto de otros determinantes importantes del crecimiento, incluidas las condiciones iniciales. Ello nos permitiría medir el impacto de los factores geográficos en las posibilidades actuales de crecimiento económico. La presentación que sigue no es de carácter técnico, pero los lectores más interesados pueden examinar a fondo los detalles en el Apéndice 3.2.

### *La geografía natural y la geografía humana tienen gran influencia sobre el crecimiento*

Comenzamos con una ecuación básica similar a las que se utilizan en Barro y Sala-i-Martin (1995), en la cual el crecimiento promedio del ingreso entre 1965 y 1990 es una función del ingreso inicial en 1965, el nivel inicial de educación en 1965 (medido por los años promedio de educación secundaria de la población), el logaritmo de la esperanza de vida al nacer en 1965, la apertura de la economía al comercio internacional y la calidad de las instituciones públicas<sup>56</sup>. Encontramos los resultados estándar para estas variables: *condicionados a otras variables*, los países más pobres tienden a crecer más rápido y el crecimiento es función creciente de la educación, la esperanza de vida, la apertura y la calidad de las instituciones públicas. Hacemos hincapié en el hecho de que estos resultados están condicionados por otros factores porque, como hemos visto, un gran número de países pobres no crece más rápido que los más ricos. Como veremos más adelante, ello se debe en gran medida a las condiciones geográficas desfavorables. A estas variables les agregamos diferentes combinaciones de variables geográficas que nos permiten probar la consistencia y la solidez de los resultados. Encontramos que los cinco indicadores básicos de la geografía física y humana antes descritos muestran los signos esperados de manera consistente y en general son altamente significativos.

De acuerdo con estos resultados, el crecimiento de los países que se encuentran en los trópicos es unos 0,3 puntos porcentuales más bajo que el de los países no tropicales. Aunque la importancia de esta variable no es mucha, ello se debe a que, en comparación con los países ricos, a los países pobres les resulta más difícil superar las desventajas que impone la geografía natural. Por lo tanto, un solo cálculo para todos los tipos de países es extremadamente impreciso. En consecuencia, cuando el indicador de tropicalidad interactúa con los niveles iniciales de ingreso, los resultados se vuelven muy significativos. Los coeficientes calculados implican que un país to-

<sup>55</sup> Véase Fujita, Krugman y Venables (1999).

<sup>56</sup> Las fechas están determinadas por la disponibilidad de información. Los detalles específicos de las variables utilizadas se encuentran en Gallup, Sachs y Mellinger (1999).

talmente localizado en los trópicos, que comienza con un nivel de ingreso per cápita dos veces más alto que el de otro país tropical, podrá crecer alrededor de 0,7 puntos porcentuales más rápido. Como lo sugiere la intuición, las limitaciones impuestas por la geografía natural se vuelven cada vez menos restrictivas a medida que los países se vuelven más ricos<sup>57</sup>. Ello es favorable y desfavorable ya que confirma que la geografía no marca un destino inevitable —después de todo hay algunos países ricos en los trópicos— pero asimismo mismo sugiere que el esfuerzo inicial que deben hacer los países tropicales para salir de la pobreza es mayor que el que requiere un país no tropical. En los trópicos se necesita un esfuerzo mayor para despegar.

Los resultados también sustentan la hipótesis de que las condiciones de salud que se relacionan con la geografía pueden ser un obstáculo importante para el desarrollo. Los países con alto riesgo de malaria crecen más lentamente en 0,6 puntos porcentuales que los países que no la sufren. Este efecto estimado de la malaria sobre el crecimiento económico es impactante, especialmente porque los cálculos neutralizan el efecto de las condiciones generales de salud (esperanza de vida) y un efecto tropical general. El país americano que tiene un índice de malaria igual a uno, Haití, es también el más pobre del hemisferio. La reducción de la malaria podría dar a Haití y a otros países latinoamericanos un gran impulso económico. El hecho de que la malaria se haya reducido tan poco en la mayoría de los países durante las últimas décadas es desalentador. Si bien América Latina ha logrado la mayor reducción desde mediados de los años sesenta, ésta ha sido de apenas 6 puntos (de 100) en el índice.

Existen algunas evidencias de que los desastres naturales también afectan el crecimiento. Como ya se mencionó, carecemos de un indicador apropiado para este canal de influencia de la geografía. Sin embargo, un indicador de la mortalidad causada por los terremotos y las erupciones volcánicas ocurridas entre 1902 y 1996 se relaciona inversa y significativamente con el crecimiento (después de neutralizar el efecto de otros determinantes importantes del crecimiento, incluyendo las variables de geografía física). El problema de esta variable es que sólo capta algunos tipos de desastres y puede estar influida por el nivel de desarrollo o de crecimiento de los países (por consiguiente, se excluye de otras regresiones).

La evidencia econométrica sugiere que los patrones de asentamiento humano tienen implicaciones importantes para el crecimiento. Las áreas con poblaciones distantes de las costas pueden experimentar menores tasas de crecimiento. Las estimaciones también dan soporte a la tesis de que hay efectos de aglomeración positivos para las concentraciones de población en las costas, pero rendimientos decrecientes para la densidad poblacional del interior. Los países con alta densidad poblacional cerca de la costa crecen más y los países con alta densidad poblacional en el interior crecen menos. Los resultados también sugieren que la distancia a los principales mercados internacionales afecta el crecimiento. En general, sin embargo, la precisión de los estimativos es más bien baja y los parámetros varían sesiblemente de una especificación a otra.

Por último, las estimaciones sustentan la hipótesis de que los beneficios económicos de la urbanización contrarrestan los costos, permitiendo que los países más urbanizados crezcan más rápidamente. Puede esperarse que la tasa de crecimiento de un país que comienza con una tasa de urbanización 50 puntos porcentuales más alta que la tasa de otro sea también alrededor de un punto porcentual más alta. Ello también apoya la tesis del despegue, pero aplicado al proceso de urbanización.

### *Las influencias de factores geográficos en las diferencias en el crecimiento entre regiones*

El Cuadro 3.9 muestra el impacto estimado de variables específicas en las diferencias entre el crecimiento de América Latina, los países desarrollados y el Sudeste Asiático. El crecimiento promedio del PIB per cápita de los países de América Latina fue del 0,9% anual entre 1965 y 1990, menos de la mitad del que experimentaron los países de la OCDE —2,7%— y mucho más bajo que el del Sudeste Asiático y el Este de Asia, que registraron 4,5% anual. La línea “total explicado” del Cuadro 3.9 muestra la suma de la contribución proyectada de las variables explicativas, que

<sup>57</sup> Los resultados podrían sugerir que, con el tiempo, los países tropicales con niveles de ingreso superiores a cierto umbral pueden crecer aún más rápidamente. Sin embargo, el número de observaciones más allá de este umbral es demasiado pequeño para justificar esa conclusión.



Cuadro 3.9

### Descomposición de la diferencia del crecimiento del PIB per cápita entre América Latina y otras regiones del mundo, 1965-1990

|  | Respecto a:          |                  |
|--|----------------------|------------------|
|  | Países desarrollados | Sudeste Asiático |
| <b>Controles</b>   |                      |                  |
| PIB per cápita, 1965 (log)                                 | 0,564                | 3,293            |
| Años de secundaria, 1965 (log)                             | -3,499               | 1,404            |
| Esperanza de vida, 1965 (log)                              | 0,025                | 0,008            |
| Apertura, 1965-1990 (0-1)                                  | 0,755                | 0,017            |
| Calidad institucional (0-1)                                | 1,487                | 1,227            |
|  | 1,796                | 0,637            |
| <b>Geografía Física</b>                                    |                      |                  |
| Area en el trópico<br>(y sus interacciones con el ingreso) | 0,682                | -0,519           |
| Indice de malaria falciparum, 1965 (0-1)                   | 0,594                | -0,392           |
|  | 0,088                | -0,127           |
| <b>Geografía Humana</b>                                    |                      |                  |
| Población urbana, 1965                                     | 0,598                | 0,101            |
| Población costera  | 0,423                | -0,042           |
| Distancia a los mercados                                   | -0,007               | 0,135            |
|  | 0,183                | 0,008            |
| <b>Total explicado por geografía</b>                       | 1,280                | -0,418           |
| <b>Total explicado</b>                                     | 1,844                | 2,875            |
| <b>Total observado</b>                                     | 1,697                | 3,771            |
| <b>Inexplicado</b>   | -0,147               | 0,895            |

Fuente: cálculos del BID basados en la regresión (5) que se presenta en el Apéndice 3.2.

resulta bastante cercana a las diferencias reales de las tasas de crecimiento regional.

El primer conjunto de variables explicativas son controles que captan las condiciones iniciales (distintas de la geografía), las políticas y las características institucionales de los países. Estos factores explican una tercera parte de la brecha de crecimiento, o sea alrededor de 1,7 puntos entre América Latina y los países desarrollados, y 3,3 puntos de la diferencia entre América Latina y los países del Sudeste Asiático. La mayor parte de las diferencias proviene del hecho de que las políticas y las instituciones han sido menos favorables al desarrollo en América Latina que en estos dos grupos de países.

Los factores geográficos explican una gran parte de la brecha restante de crecimiento entre América Latina y los países desarrollados, pero no entre América Latina y el Sudeste Asiático. Los países desarrollados disfrutaban de factores geográficos físicos y humanos más favorables, y cada uno de estos dos grupos de factores explica aproximadamente una tercera parte de la brecha de crecimiento. La principal venta-

ja del mundo desarrollado deriva de su ubicación en zonas templadas y sus mayores tasas de urbanización. En comparación con el Sudeste Asiático, América Latina tiene características geográficas más bien similares, y sólo una pequeña fracción de la brecha de crecimiento entre las dos regiones puede atribuirse a la geografía. Además, los factores geográficos tenderían a hacer que esa región creciera ligeramente menos que América Latina. Este punto es crucial, ya que refuerza el argumento de que la geografía no constituye un destino inevitable y que sus efectos adversos pueden contrarrestarse mediante políticas e instituciones adecuadas.

Desde 1965, América Latina ha registrado grandes adelantos en la aplicación de políticas propicias al comercio internacional y políticas que permiten tener instituciones gubernamentales más eficientes y receptivas a los ciudadanos, cosa que este simple análisis considera crucial.

La infraestructura puede en principio solucionar la mayoría de las limitaciones que impone la geografía, pero a un costo que normalmente está fuera

del alcance de los países pobres. La construcción de esta infraestructura en áreas geográficas difíciles, como regiones montañosas, zonas tropicales húmedas (donde el suelo y las lluvias torrenciales dificultan la construcción de vías duraderas), lugares donde las distancias hasta el mar son muy largas y no existen puertos naturales (o sobre todo en los países que no tienen salida al mar), es mucho más costoso que construirla en estados costeros y de clima templado. Además, estas inversiones pueden ser menos productivas que en zonas mejor dotadas que soportan una actividad económica mayor.

Para ver si la inversión en infraestructura es menos productiva en ambientes geográficamente difíciles, examinamos si la infraestructura tiene menor impacto sobre el crecimiento económico en países con acceso limitado a las costas. En los países sin salida al mar, el número inicial de caminos y la capacidad inicial de generación de energía se correlacionan positivamente con el crecimiento posterior, aunque a bajos niveles de significación. En los países costeros no se observa un efecto significativo de la infraestructura inicial sobre el crecimiento posterior (después de considerar las políticas, las instituciones, etc.). Los resultados sugieren que podrían lograrse mejores tasas de rentabilidad de la infraestructura en zonas no costeras, aunque el efecto no está justificado. Esta débil asociación puede reflejar el hecho de que la calidad de las inversiones está menos determinada por la situación geográfica que por la calidad de las instituciones y la difusión de la corrupción. Como veremos en el capítulo 4, el tamaño, la composición y la calidad del gasto público parecen verse afectados por la calidad de las instituciones públicas, que deja mucho que desear en muchos países latinoamericanos<sup>58</sup>.

***Los factores geográficos también se relacionan con las diferencias económicas que existen dentro de los países de América Latina***

La geografía, tanto la natural como la humana, se correlaciona fuertemente con las diferencias que existen entre los niveles de ingreso y el crecimiento económico de los países. Pero ¿son estos patrones geográficos mundiales relevantes en América Latina? Una mirada rápida a algunos de los indicadores sugiere que esas variables geográficas también afectan las diferencias de desarrollo dentro de la región, e incluso

dentro de los países. La geografía de América Latina es una buena referencia en cuanto a las diferencias del desarrollo económico. El Caribe tropical y el Cono Sur templado difieren ampliamente en casi todas las medidas de desarrollo. En Brasil hay una diferencia entre el nordeste seco y pobre, el sudeste rico y templado y la todavía despoblada región amazónica tropical. En todos los países vecinos que tienen una frontera amazónica, las regiones selváticas son un mundo aparte. En Nicaragua, la costa oriental, donde abunda la malaria, está aislada de la costa occidental, mucho más productiva. Para Bolivia, la región de los valles y las tierras bajas tropicales han desarrollado centros urbanos independientes, con conexiones limitadas entre sí. Un patrón similar se encuentra en las distintas zonas geográficas de Colombia, Ecuador y Perú.

Utilizando un enfoque más sistemático, un conjunto de estudios sobre México, Colombia, Perú, Bolivia y Brasil ha abordado el papel de la geografía dentro de los países, con técnicas econométricas rigurosas. El Cuadro 3.10 muestra la variación del nivel de ingreso “explicado” por las variables geográficas de estos países. Algunos de los estudios analizan los niveles de ingreso por regiones (departamentos, municipios o provincias), mientras que otros utilizan información al nivel de hogares. Las variables geográficas también difieren sustancialmente entre los estudios, abarcando desde medidas de clima hasta suelos y medidas de proximidad. En los países que cuentan con medidas de ingreso por región, la geografía explica la mayor parte de la variación en el ingreso, desde el 66% hasta el 72%. El porcentaje de la variación explicada en el ingreso de los hogares es menor, del 7% al 47%, pero dada la cantidad de factores que afectan los resultados obtenidos de los hogares, éstos siguen siendo valores muy altos. La fuerza de la relación entre la geografía y los niveles de ingreso por región es impresionante, ya que debido a la migración y a las transferencias gubernamentales entre las regiones, el ingreso varía menos dentro de los países que entre países.

América Latina es famosa por la desigualdad en la distribución de los ingresos. Las estimaciones del Cuadro 3.10 implican que una gran parte de las

<sup>58</sup> En relación con los efectos nocivos de la corrupción sobre la calidad de las inversiones en infraestructura, véase a Tánzi y Davoodi (1997).

Cuadro 3.10 Variables geográficas asociadas con los niveles de ingreso por país

| País (fuente)                    | Variable dependiente              | Nivel de la variable dependiente | Variable independiente             | Nivel de la variable independiente | Efecto sobre la variable dependiente | R <sup>2</sup> (%) |
|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|--------------------|
| Bolivia (Urquiola, et al., 1999) | Necesidades básicas insatisfechas | Municipal                        | -altitud                           | Provincial                         | Negativo **                          | 68                 |
|                                  |                                   |                                  | -dummy frontera                    | Provincial                         | Negativo **                          |                    |
|                                  |                                   |                                  | -centro regional                   | Provincial                         | Negativo ***                         |                    |
|                                  |                                   |                                  | -dummy capital de departamento     | Provincial                         | Negativo **                          |                    |
| Bolivia (Morales, et al., 1999)  | Necesidades básicas insatisfechas | Municipal                        | -altitud                           | Provincial                         | Negativo *                           | 66                 |
|                                  |                                   |                                  | -urbanización                      | Provincial                         | Negativo **                          |                    |
| Brasil (Azzoni, et al., 1999)    | Ingreso per cápita                | Hogar                            | -latitud                           | Estado                             | Positivo ***                         | 47                 |
|                                  |                                   |                                  | -temperatura                       | Estado                             | Positivo **                          |                    |
|                                  |                                   |                                  | -precipitación                     | Estado                             | Positivo ***                         |                    |
| Colombia (Sánchez y Núñez, 1999) | PIB per cápita                    | Municipal                        | -altitud                           | Municipal                          | Positivo *                           | 36                 |
|                                  |                                   |                                  | -precipitación                     | Municipal                          | Negativo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  | -dummies tipo de suelos            | Municipal                          | Positivo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  | -distancia a los puertos marítimos | Municipal                          | Positivo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  | -distancia a los mercados          | Municipal                          | Negativo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  | -distancia a los ríos              | Municipal                          | Negativo **                          |                    |
| México (Blum y Cayeros, 1999)    | PIB per cápita                    | Estadual                         | -precipitación                     | Estado                             | Negativo *                           | 70                 |
|                                  |                                   |                                  | -temperatura                       | Estado                             | Negativo                             |                    |
|                                  |                                   |                                  | -dummy costa                       | Estado                             | Positivo                             |                    |
|                                  |                                   |                                  | -dummy frontera                    | Estado                             | Positivo **                          |                    |
|                                  |                                   |                                  | -densidad poblacional              | Estado                             | Positivo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  |                                    |                                    |                                      |                    |
| México (Esquivel et al., 1999)   | PIB per cápita                    | Estadual                         | -humedad                           | Estado                             | Negativo *                           | 68                 |
|                                  |                                   |                                  | -frío                              | Estado                             | Positivo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  | -bosques                           | Estado                             | Negativo *                           |                    |
|                                  |                                   |                                  | -agricultura                       | Estado                             | Negativo *                           |                    |
| Perú (Escobal y Torero, 1999)    | Gasto per cápita                  | Hogar                            | -altitud                           | Provincial                         | Negativo **                          | 4                  |
|                                  |                                   |                                  | -precipitación                     | Provincial                         | Negativo **                          |                    |
|                                  |                                   |                                  | -temperatura                       | Provincial                         | Negativo ***                         |                    |
|                                  |                                   |                                  | -dummies tipo de suelo             | Provincial                         | Negativo **                          |                    |
|                                  |                                   |                                  | -dummy zona de terremoto           | Provincial                         | Negativo **                          |                    |
|                                  |                                   |                                  |                                    |                                    |                                      |                    |

\* = significativo al 1%

\*\* = significativo al 5%

\*\*\* = significativo al 10%



disparidades regionales dentro de estos países latinoamericanos se relaciona con los factores geográficos, e incluso que una parte sustancial de la desigualdad entre los hogares se correlaciona con la geografía.

En síntesis, la influencia de la geografía es omnipresente en el desarrollo económico de América Latina, explicando una parte sustancial de las diferencias en los hogares, las diferencias regionales, las diferencias entre países e incluso de las diferencias en el crecimiento económico de toda la región en comparación con otras regiones del mundo. Todo ello sugiere no sólo que la geografía ejerce una profunda influencia en los patrones de desarrollo de las sociedades de América Latina, sino que lo más probable es que ello siga ocurriendo en el futuro. La pregunta que surge entonces es cómo pueden las políticas aprovechar las buenas posibilidades que ofrece la geografía y mitigar sus influencias negativas.

### **Políticas para vencer las limitaciones geográficas**

La geografía podría considerarse generalmente como un elemento inmutable, pero su impacto sobre la economía y la sociedad no lo es. Las políticas adecuadas o los adelantos tecnológicos pueden ayudar a superar muchos de los obstáculos geográficos.

La resolución de los problemas geográficos representa importantes aspectos de “bien público”. Las inversiones destinadas a vencer tales obstáculos y a controlar enfermedades o mitigar desastres benefician por lo general a regiones enteras en vez de individuos particulares. Para llevar a cabo estas inversiones a un nivel social deseable, es necesario que el gobierno u otras instituciones se encarguen de su coordinación. Es posible que las personas individuales no puedan captar los beneficios que estas inversiones proporcionan a la sociedad en su conjunto, por lo que es probable que inviertan menos de lo deseable. Ningún individuo estaría dispuesto a asumir la tarea de controlar la difusión de una enfermedad, pero todos se benefician cuando cada persona hace una pequeña contribución para erradicarla. Compartir estas obligaciones requiere la coordinación y la creación de incentivos basados en el mercado.

Gran parte de la población de América Latina se encuentra concentrada en ambientes difíciles,

tales como el altiplano de América Central y la región andina, el nordeste brasileño y Haití. Si las zonas cercanas a estos ambientes difíciles se desarrollan rápidamente, algunos de los problemas podrían resolverse de manera espontánea por medio de la migración a las regiones vecinas de mayor dinamismo. Para muchas personas, la migración constituye la única vía de escape a las restricciones geográficas, por lo que no debe desalentarse. Sin embargo, la persistencia de la pobreza en estas concentraciones de población a lo largo de los siglos indica que la migración posiblemente no sea la principal solución. En las regiones pobres y geográficamente desaventajadas la tasa de crecimiento de la población es generalmente elevada, lo cual compensa los beneficios de la emigración. Además, la migración masiva hacia los centros económicos y algunas zonas costeras puede traer consigo problemas adicionales, tales como el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres naturales. El seguimiento de los patrones migratorios, la creación de incentivos para los asentamientos en zonas seguras y la adaptación de la planificación urbana y del uso de la tierra son necesarios para evitar estos efectos adversos de la migración.

### ***Infraestructura***

Los enfoques más activos orientados a la reducción de las disparidades geográficas mediante inversiones en infraestructura adolecen de todas las dificultades características de los programas de desarrollo regional. La construcción de infraestructura en las zonas aisladas generalmente es más costosa, por lo que se requieren beneficios muy elevados para justificar los costos. Pero si el objetivo final es el establecimiento de industrias y servicios administrativos en estas regiones, normalmente existen considerables sinergias o economías de aglomeración en relación con estas actividades. Esas sinergias hacen que la rentabilidad de las inversiones en nueva infraestructura sea más elevada en las ciudades accesibles y bien interconectadas. La instalación de industrias y servicios en una región con desventajas se asemeja al problema del huevo o la gallina. Estas actividades dependen de la presencia de otras industrias y servicios, así como de un conjunto de obras de infraestructura complementaria. Las empresas no desean instalarse en un lugar aislado a menos que exista la infraestructura necesaria.

ria y que otras empresas estén dispuestas a establecerse en ese lugar. No es posible recuperar el costo de inversión en infraestructura sin atraer a un buen número de empresas, y lograr que ello suceda de manera simultánea es costoso y arriesgado. Los esfuerzos de los gobiernos por proveer estos elementos en forma coordinada han resultado insatisfactorios (Richardson y Townroe, 1986). Por el contrario, las zonas francas industriales exitosas se sitúan por lo común en las zonas geográficas más propicias, mientras que los parques industriales en regiones desfavorecidas han terminado vaciándose. Se construyeron pero nadie los ocupó.

Los enfoques más sistémicos para las regiones en desventaja efectuados por organismos de desarrollo regional tampoco han logrado resultados satisfactorios. Estas grandes burocracias de desarrollo regional con frecuencia enfrentan problemas para llevar a cabo la compleja coordinación necesaria para el establecimiento de redes económicas en aquellos lugares en que éstas no se establecieron por sí solas.

El nordeste pobre de Brasil cuenta con una larga historia de este tipo de esfuerzos. Los esfuerzos en la región nororiental, favorecidos por décadas de migraciones, han logrado disminuir apenas marginalmente las diferencias respecto del próspero sudeste. En 1960, el estado brasileño más pobre era Piauí, en el nordeste, con un PIB per cápita equivalente al 11% del de São Paulo, el estado más rico del sudeste. Treinta y cinco años más tarde, en 1995, Piauí seguía siendo el estado más pobre de Brasil, y su PIB per cápita sólo ascendía al 16% del de São Paulo (Azzoni et al., 1999), el estado más rico. La estrategia de apertura de la frontera amazónica a colonos pobres del nordeste ha causado daños ambientales considerables, limitando el éxito económico e intensificando el problema de las enfermedades tropicales.

A pesar del limitado éxito de los grandes proyectos de infraestructura física, es difícil aceptar que las regiones aisladas no sean objeto de atención especial. La falta de acceso a la infraestructura está estrechamente relacionada con la pobreza, dado que la infraestructura proporciona el medio adecuado para el desarrollo de la actividad económica.

La infraestructura física mal mantenida e inadecuada puede causar el aislamiento de regiones enteras en caso de sobrevenir una catástrofe natural. El

enfoque de “necesidades básicas” en términos de infraestructura podría constituirse en un factor efectivo para la reducción de la pobreza en regiones caracterizadas por desventajas geográficas y también puede tener una tasa de rentabilidad económica más elevada que la de los grandes proyectos de infraestructura de gran calidad. Las regiones aisladas pueden conectarse con el resto de la economía mediante la construcción de caminos secundarios, electricidad y telecomunicaciones. Las nuevas tecnologías para la generación de electricidad en el ámbito local y las redes de telecomunicaciones autosostenibles podrían ser eficientes en términos de costos en los lugares aislados.

En las regiones aisladas, la provisión de infraestructura de una forma eficiente en términos de costos es una tarea difícil. El aprovisionamiento centralizado no siempre es el mejor método, ya que las inversiones en infraestructura y los servicios que éstas proveen están ubicadas y sirven a zonas, clientes e intereses particulares. En la mayoría de las inversiones en infraestructura y servicios tiene lugar alguna forma de provisión descentralizada, pero el tipo de descentralización podría depender de un conjunto de factores que analizaremos más adelante.

Si bien podría recurrirse al enfoque de “necesidades básicas” para guiar las decisiones de inversión en infraestructura en las regiones con desventajas geográficas, las evidencias que se presentan en este capítulo sugieren que el criterio fundamental para las inversiones en caminos, puertos, ferrocarriles y aeropuertos debe ser el acceso a los mercados internacionales. Por supuesto, los beneficios potenciales dependen de distintas variables, y siempre existe el riesgo de exceso de gastos. Pocas de estas inversiones podrían ser rentables en ausencia de políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas que estimulen efectivamente a los productores a buscar la integración internacional en un horizonte de largo plazo. Asimismo, los beneficios potenciales de una política de liberalización comercial podrían reducirse si no existiera la infraestructura.

Los estrangulamientos en el transporte interno pueden impedir el desarrollo de sectores de exportación potencialmente exitosos, particularmente los primarios, mientras que las importaciones de elevado valor agregado pueden crecer muy rápidamente. El enfoque de las “necesidades básicas” en las inversiones en infraestructura también debe tomar en

cuenta los riesgos asociados con los desastres naturales, de forma que se minimice la destrucción de la infraestructura pública y privada en caso de estos se produzcan y se evite el aislamiento repentino de los mercados. De igual forma, los gobiernos deben concentrar sus esfuerzos en la reconstrucción de la infraestructura crítica para restablecer el acceso a los mercados al concluir los desastres.

El enfoque de las “necesidades básicas” en las inversiones en infraestructura debería también fundamentarse en el principio de que el mantenimiento de la infraestructura básica es más importante que llevar a cabo nuevas inversiones de gran envergadura, por lo general de funcionamiento y mantenimiento más costosos. Con frecuencia, la ausencia de infraestructura en las regiones pobres se debe a deficientes políticas de mantenimiento más bien que a gastos insuficientes en infraestructura. El Banco Mundial<sup>59</sup> ha analizado y enfatizado que las instituciones y los incentivos de carácter político y económico propician nuevas inversiones costosas e ineficientes, dejando sin atención las necesidades de servicios de las regiones pobres ni las exigencias de mantenimiento de la infraestructura ya existente. Como se verá a continuación, siempre que su diseño sea adecuado, la descentralización puede ayudar a resolver estos problemas de incentivos.

### *Tecnologías agrícolas y de salud en las zonas tropicales*

Aunque la geografía es en su mayor parte inmutable, las enfermedades que prevalecen en las zonas tropicales no tienen por qué serlo. Los resultados de la sección anterior sugieren que el aumento del nivel de ingresos *per se* no servirá para resolver los problemas de salud en las zonas tropicales; a este respecto es indispensable la acción directa.

Para algunas enfermedades tropicales existen pocos tratamientos y estrategias de control que sean efectivos y baratos; para otras, los métodos de erradicación son bien conocidos, pero se requieren importantes esfuerzos de educación y movilización. Un ejemplo típico del primer caso es la malaria. El control del vector en las zonas más afectadas es solamente una acción de contención, y la efectividad de los medicamentos se está reduciendo considerablemente debido a la aparición de nuevas variedades

de agentes patógenos resistentes a los medicamentos tradicionales. Las vacunas para estas enfermedades necesitan muchos años más de investigación debido a la falta de recursos, a la extraordinaria complejidad del agente patógeno y de su ciclo de vida. Las enfermedades tropicales no se han beneficiado de los efectos secundarios de la investigación biomédica o farmacéutica de los países desarrollados, dado que no existen grandes países desarrollados tropicales. Los países tropicales son demasiado pobres para ofrecer un mercado atractivo y autosuficiente que induzca a las empresas farmacéuticas a invertir en investigaciones sobre enfermedades tropicales.

Una lógica similar se aplica al desarrollo de técnicas agrícolas para los tipos de suelos y productos que predominan en los trópicos. La mayoría de los avances tecnológicos en los países más ricos, que llevan a cabo casi todas las actividades de investigación y desarrollo, cuentan por lo menos con el potencial de ser adoptados por los países pobres tropicales. Pero debido a las diferencias en el proceso biológico en los trópicos, la agricultura constituye una excepción.

En el mundo desarrollado, la investigación científica de punta en materia de salud y agricultura está pasando a manos de grandes empresas privadas en vez del gobierno o las instituciones de investigación académica. Estas empresas no tienen incentivos financieros para invertir en investigaciones de carácter similar sobre los problemas tropicales. Los consumidores de los países en desarrollo no tienen la capacidad para pagar un sobreprecio por nuevos medicamentos o vacunas, de manera que no constituyen un mercado rentable. Al mismo tiempo, las zonas tropicales no han sido incluidas en la revolución de la investigación científica protagonizada por las empresas, y los recursos para investigación en agricultura y enfermedades tropicales se han reducido. El presupuesto de investigación y desarrollo del sistema de instituciones del CEIR para el estudio de los problemas de la agricultura mundial es menos de la mitad del presupuesto de investigación y desarrollo de Monsanto, una de las empresas multinacionales dedicadas a las ciencias biológicas<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Véase Banco Mundial (1994).

<sup>60</sup> Sachs (1999), p. 19.



En esta nueva era de rápidos avances en el campo de la biología, parece promisorio la investigación aplicada sobre los obstáculos para el desarrollo de la agricultura tropical y enfermedades tropicales. La investigación sobre agricultura tropical, que en su mayoría se realiza en el sector público, ha tenido tasas de rentabilidad muy elevadas. En el Cuadro 3.11 se presenta una compilación de las tasas de rentabilidad estimadas por Echeverría (1990) para la agricultura tropical en América Latina. Estos estudios evalúan las actividades de investigación en varios cultivos de diferentes países, empleando distintas metodologías, pero lo que resulta sorprendente es que las estimaciones son uniformemente elevadas. De las 58 tasas de rentabilidad anual estimadas, sólo cuatro se sitúan por debajo del 15% anual. La tasa de rentabilidad promedio es del 57% y la mediana del 44%. Estos enormes rendimientos de la inversión en investigación indican que la investigación agrícola que se lleva a cabo es insuficiente. Incluso si la investigación agrícola no tuviera este elevado rendimiento económico, la inversión en mejoras agrícolas podrían justificarse en términos de su impacto sobre los pobres. El bienestar a corto plazo de más de la mitad de las familias en los países de ingresos reducidos (69% de la fuerza laboral en 1990)<sup>61</sup>, y una proporción aún mayor de las familias más pobres, todavía depende de la agricultura.

Es difícil calcular la tasa de rentabilidad de la inversión en investigación médica, y en el mejor de los casos se ignora el principal beneficio de una buena salud para el bienestar humano. No obstante, el nivel de recursos destinados a la investigación en salud tropical es de un nivel alarmantemente bajo. Un caso destacado es la malaria, una de las enfermedades tropicales más importantes, como ya se ha señalado en este capítulo. Se estima que en el mundo alrededor de 2.400 millones de personas están en peligro de contraerla, que los casos clínicos pueden estar entre 300 y 500 millones al año y que causa entre 1,5 y 2,6 millones de muertes anuales. Debido a la ausencia de incentivos de mercado, las empresas farmacéuticas privadas no desarrollan actividades de investigación relacionadas con esta enfermedad. En 1993, los recursos utilizados para la investigación en el mundo entero ascendieron solamente a US\$84 millones (Welcome Trust, 1999), la mayoría de los cuales procedía de las fuerzas armadas de los países desarrolla-

dos, preocupados por la capacidad de combate de sus soldados en el exterior.

América Latina registra índices de salud superiores a lo que cabría predecir a juzgar por sus niveles de ingreso, particularmente en la región predominantemente tropical<sup>62</sup>. Ello se debe en parte a la existencia de sólidas instituciones de salud pública en la región y a un conjunto de programas exitosos de control de enfermedades a nivel regional. Estos esfuerzos públicos han sido coordinados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y sus predecesores desde la década de 1920, antes de la creación, después de la guerra, de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En la actualidad, la OMS todavía no dispone de información comparable sobre los niveles de incidencia en los países en desarrollo, aunque la OPS recopila estos datos para sus países miembros.

La Fundación Rockefeller apoyó a los departamentos de salud pública de algunos países de la región. Este apoyo, junto con los exitosos programas de la Fundación para controlar la fiebre amarilla en América Latina a inicios de los años cuarenta, la erradicación en Brasil del portador de la malaria —el mosquito *Anopheles gambiae*— en los años treinta, el control de la anquilostomiasis en los años veinte y el apoyo financiero inicial a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), constituyen un notable aporte institucional para aliviar el problema de las enfermedades en América Latina. Por otra parte, debe destacarse el apoyo de la Fundación Rockefeller a la investigación agrícola en México en los años cuarenta, que eventualmente se convertiría en el CYMMIT y traería consigo la revolución verde a América Latina. La Fundación también colaboró en la fundación del renombrado instituto de investigación agrícola en Colombia, el CIAT y de otros institutos regionales.

Aunque la mayoría de estas instituciones están funcionando y su trabajo tiene una influencia considerable en muchas zonas, algunos de los desafíos tecnológicos resultantes de las condiciones geográficas

<sup>61</sup> Banco Mundial (1997), pag. 220.

<sup>62</sup> Utilizando una regresión simple para predecir la esperanza de vida promedio en 1995 y el logaritmo natural del PIB per cápita, los países de América Latina registran una esperanza de vida que en promedio es 4 años mayor de la que resultaría empleando solamente el PIB. Si se neutraliza el efecto de la ubicación tropical, la esperanza de vida en América Latina es 8 años mayor.

Cuadro 3.11

## Rendimiento del gasto en investigación y desarrollo agrícola en América Latina

| Autor                          | Año  | País                       | Producto        | Período   | Tasa de rendimiento anual (%) |
|--------------------------------|------|----------------------------|-----------------|-----------|-------------------------------|
| Ayer                           | 1970 | Brasil (São Paulo)         | Algodón         | 1924-67   | 77                            |
| Barletta                       | 1970 | México                     | Cultivos        | 1943-63   | 45-93                         |
|                                |      |                            | Trigo           |           | 90                            |
| Elías (revisado por Cordomi)   | 1971 | Argentina (EEAT-Tucumán)   | Caña de azúcar  | 1943-63   | 33-49                         |
| Hines                          | 1972 | Perú                       | Maíz            | 1954-67   | 35-55                         |
| Patrick y Kehrberg             | 1973 | Brasil (Oriental)          | Agregado        | 1968      | 0                             |
| del Rey (revisado por Cordomi) | 1975 | Argentina (EEAT-Tucumán)   | Caña de azúcar  | 1943-64   | 35-41                         |
| Monteiro                       | 1975 | Brasil                     | Cacao           | 1923-85   | 19-20                         |
| Fonseca                        | 1976 | Brasil                     | Café            | 1933-95   | 17-27                         |
| Hertford et al.                | 1977 | Colombia                   | Arroz           | 1957-80   | 60-82                         |
|                                |      |                            | Soya            | 1960-80   | 79-96                         |
|                                |      |                            | Trigo           | 1927-76   | 11-12                         |
|                                |      |                            | Algodón         | 1953-72   | 0                             |
| Wennergren y Whittaker         | 1977 | Bolivia                    | Ovejas          | 1966-75   | 44                            |
| Scobie y Posada                | 1978 | Colombia                   | Trigo           |           | -48                           |
| Moricochi                      | 1980 | Brasil (São Paulo)         | Arroz           | 1957-64   | 79-96                         |
|                                |      |                            | Cítricos        | 1933-85   | 18-28                         |
| Avila                          | 1981 | Brasil (R.G. Sul)          | Arroz irrigado  | 1959-78   | 83-119                        |
|                                |      | Brasil (Central)           |                 |           | 83-87                         |
|                                |      | Brasil (Costa Norte)       |                 |           | 92-107                        |
|                                |      | Brasil (Costa Sur)         |                 |           | 111-115                       |
|                                |      | Brasil (Frontera)          |                 |           | 114-119                       |
| Cruz et al.                    | 1982 | Brasil                     | Capital físico  | 1974-81   | 53                            |
|                                |      |                            | Inversión total | 1974-92   | 22-43                         |
| Evenson                        | 1982 | Brasil                     | Agregado        | 1977-74   | 69                            |
| Ribiero                        | 1982 | Brasil (Minas Gerais)      | Agregado        | 1974-94   | 69                            |
|                                |      |                            | Algodón         |           | 48                            |
|                                |      |                            | Soya            |           | 36                            |
| Yrarrazaval et al.             | 1982 | Chile                      | Trigo           | 1949-77   | 21-28                         |
|                                |      |                            | Maíz            | 1940-77   | 32-34                         |
| Avila et al.                   | 1983 | Brasil (EMBRAPA)           | Capital humano  | 1974-96   | 22-30                         |
| Cruz y Avila                   | 1983 | Brasil (EMBRAPA)           | Agregado        | 1977-91   | 38                            |
| Martínez y Sain                | 1983 | Panamá (IDIAP-Caisan)      | Maíz            | 1979-82   | 188-332                       |
| Ambrosi y Cruz                 | 1984 | Brasil (EMBRAPA-CNPT)      | Trigo           | 1974-90   | 59-74                         |
| Avila et al.                   | 1984 | Brasil (Centro-Sur)        | Agregado        | 1974-96   | 38                            |
| Feijoo (revisado por Cordomi)  | 1984 | Argentina (INTA)           | Agregado        | 1950-80   | 41                            |
| Pinazza et al.                 | 1984 | Brasil (São Paulo)         | Caña de azúcar  | 1972-82   | 35                            |
| Roessing                       | 1984 | Brasil (EMBRAPA-CNPS)      | Soya            | 1975-82   | 45-62                         |
| Silva                          | 1984 | Brasil (São Paulo)         | Agregado        |           | 60-102                        |
| Ayres                          | 1985 | Brasil                     | Soya            | 1955-83   | 46-69                         |
|                                |      | Brasil (Paraná)            |                 |           | 51                            |
|                                |      | Brasil (R.G. Sul)          |                 |           | 51-53                         |
|                                |      | Brasil (S. Catarina)       |                 |           | 29-31                         |
|                                |      | Brasil (São Paulo)         |                 |           | 23-24                         |
| Muchnik                        | 1985 | América Latina             | Arroz           | 1968-90   | 17-44                         |
| Norton et al.                  | 1987 | Perú (INIPA)               | Agregado        | 1981-2000 | 17-38                         |
|                                |      |                            | Arroz           |           | 17-44                         |
|                                |      |                            | Maíz            |           | 10-31                         |
|                                |      |                            | Trigo           |           | 18-36                         |
|                                |      |                            | Papa            |           | 22-42                         |
|                                |      |                            | Frijoles        |           | 14-24                         |
| Echevarría et al.              | 1988 | Uruguay                    | Arroz           | 1965-85   | 52                            |
| Evenson                        | 1988 | Paraguay                   | Cultivos        | 1988      | 75-90                         |
| Luz Barbosa                    | 1988 | Brasil (EMBRAPA)           | Agregado        | 1974-97   | 40                            |
| Evenson y da Cruz              | 1989 | América del Sur (PROCISUR) | Trigo           | 1979-88   | 110                           |
|                                |      |                            | Soya            |           | 179                           |
|                                |      |                            | Maíz            |           | 191                           |
| Promedio                       |      |                            |                 |           | 57                            |
| Mediana                        |      |                            |                 |           | 44                            |

Fuente: Echeverría (1990), Cuadro 1.

cas y ecológicas de América Latina y del mundo en desarrollo podrían precisar inversiones más allá de su alcance. Además, estas instituciones podrían carecer de ventajas comparativas para desarrollar ciertos productos o tecnologías similares a las creadas previamente por las empresas privadas de alta tecnología.

Como sugirió Jeffrey Sachs con relación a la malaria, un enfoque que podría tener éxito sería un compromiso coordinado por parte de los países ricos mediante el que se asegure un mercado atractivo a la empresa que logre desarrollar la vacuna<sup>63</sup>. Los países garantizarían un precio mínimo por dosis o una cantidad fija por pagar cuando realmente exista la vacuna. Podrían hacerse propuestas similares para otras enfermedades como la tuberculosis o para el desarrollo de especies o tecnologías agrícolas adecuadas para las condiciones geográficas y climáticas de los países pobres.

Por supuesto, puede haber otras formas de cooperación que no involucren solamente a los países ricos. El método más apropiado de cooperación podría ser subregional, regional o global, y podría requerir la participación de las instituciones financieras internacionales, dependiendo de la escala del proyecto, del tipo de externalidades del problema y del costo aproximado de encontrar la solución. Además, algunas de estas organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel muy importante en la identificación de las prioridades globales y regionales en materia de salud y agricultura y en la movilización de las actividades de investigación y desarrollo del sector privado para satisfacer esas necesidades.

En el futuro, las nuevas tecnologías de telecomunicaciones y la Internet podrían disminuir la importancia de las barreras geográficas, pero no constituyen panaceas. Aunque este tipo de cambio tecnológico podría reducir el aislamiento, también podría beneficiar igualmente a las zonas accesibles. A pesar del espectacularmente bajo costo para los usuarios de telecomunicaciones en los años recientes, las inversiones en infraestructura requeridas con frecuencia son de una magnitud considerable. Cabría esperar cambios similares derivados del acceso a la telefonía, pero ésta no ha logrado que las barreras geográficas se vuelvan obsoletas. También pueden emplearse las nuevas tecnologías para desarrollar sistemas de comunicación de emergencia en zonas potencialmente propensas a desastres naturales. El establecimiento de canales de comunicación efectivos podría

contribuir a reducir el costo económico y humano relacionado con los desastres naturales mediante la provisión de sistemas de alerta temprana para las poblaciones de esas zonas, y evitar el aislamiento total de las zonas afectadas después del desastre.

### *Información y señales de mercado*

Debido a la diversidad geográfica que caracteriza a muchos de los países latinoamericanos, diferentes regiones dentro de un país pueden ofrecer ventajas comparativas muy marcadas para ciertas actividades y grandes desventajas para otras. Debido a los patrones existentes de localización de la población, la rentabilidad de inversiones en infraestructura o las intervenciones en salud pueden diferir notablemente en unas zonas y otras, y entre ciudades o pueblos de diferentes tamaños. Debido a que las condiciones de riesgo de huracanes, inundaciones o terremotos difieren entre unas zonas y otras, los esfuerzos de prevención de desastres pueden resultar más fructíferos en ciertas localidades.

Todos estos ejemplos sugieren que las variables geográficas deben ser tenidas en cuenta en una diversidad de aspectos de política económica y social. Obviamente, para ello es necesario que exista la información, que difícilmente será provista espontáneamente por el mercado, debido a su naturaleza de bien público. En este capítulo se ha destacado la importancia de cinco grupos de factores: las características de los suelos y el clima que afectan la productividad agrícola, la presencia de enfermedades, el riesgo de desastres naturales, el acceso a los mercados, y los patrones de urbanización y asentamiento poblacional. Especialmente los países más grandes de la región cuentan con institutos geográficos y de estadística cuya principal función ha sido la recopilación de información sobre estos factores. Entidades como el IBGE de Brasil o el INEGI de México gozan de prestigio internacional por su capacidad técnica y analítica. No obstante, en muchos países de la región estos esfuerzos son aún incipientes y en la mayoría de ellos las entidades responsables no están orientadas por objetivos claros de política económica y social ni ofrecen mayor respaldo a las entidades apropiadas en las dis-

<sup>63</sup> Sachs (1999).



tintas áreas de política. Como resultado, las decisiones de inversión en infraestructura, la asignación de los gastos de salud, o los planes de urbanización, asentamiento o prevención de desastres, a menudo no tienen debidamente en cuenta la influencia de todos los factores geográficos pertinentes.

Puesto que la recopilación, el procesamiento y la divulgación de información geográfica son tareas complejas, que demandan costos considerables, presentan importantes economías de escala y dan origen a externalidades muy significativas, deben ser necesariamente responsabilidad de organismos centrales. Incluso pueden requerirse organismos supranacionales para recopilar y difundir información sobre fenómenos que trascienden las fronteras nacionales, como los huracanes o los fenómenos climáticos como El Niño. Esto no significa, sin embargo, que mucha información relacionada con la geografía no pueda ser generada a nivel descentralizado. En Costa Rica, el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) está involucrando a las comunidades locales en la confección de un inventario de biodiversidad. Si bien la mayor parte de la recopilación se realiza a un nivel descentralizado, las decisiones de política basadas en la información geográfica deben ser necesariamente centralizadas. El nivel al cual deban tomarse las decisiones públicas debe responder esencialmente al alcance de las externalidades que pueden generar dichas decisiones. Las decisiones concernientes a la provisión de infraestructura urbana o la regulación del uso de la tierra posiblemente serán más acertadas si se toman al nivel local, siempre que exista la información y ésta sea conocida por quienes adoptan las decisiones. Las decisiones que involucran externalidades geográficas amplias, como el control de la contaminación del agua o el aire, o el control de enfermedades contagiosas pertenecen más naturalmente al ámbito regional, nacional o incluso mundial.

La divulgación de información es esencial no solamente para quienes adoptan las decisiones públicas, sino también para los individuos que pueden padecer los efectos de la geografía, que suelen ser los más pobres. Las reglas de zonificación urbana o sobre el uso de la tierra en ocasiones son tan poco transparentes y conocidas que pueden ser utilizadas como mecanismos de extorsión, una vez que los individuos han incurrido importantes costos de inversión en vivienda o negocios en sitios inadecuados.

A veces se facilita el asentamiento en zonas de alto riesgo porque no existe la información sobre dichos riesgos o porque ésta ha sido manipulada o encubierta. Las grandes pérdidas que con frecuencia sufren los productores agrícolas podrían evitarse con una mejor divulgación de información meteorológica y de riesgos de fenómenos naturales devastadores como los huracanes. Aunque estos fenómenos difícilmente pueden predecirse con exactitud, la disponibilidad de información sobre la frecuencia y la intensidad de estos riesgos puede facilitar el desarrollo de mercados de seguros, que son aún muy incipientes en América Latina. Es interesante señalar que países donde los productores y los inversionistas han logrado cubrirse de los riesgos de huracanes, no sufren los efectos recesivos que se observan en otros países cuando ocurren los huracanes. El mejor ejemplo reciente es la República Dominicana, que en 1998 recibió compensaciones por seguros con motivo del huracán Georges por un valor cercano al 2% del PIB, gracias a lo cual recibió un fuerte estímulo en la actividad de la construcción, que le ayudó a sostener un elevado ritmo de crecimiento de la economía.

El acceso a seguros y otros servicios financieros que ayuden a cubrir estos riesgos es crucial, especialmente para las familias de menores ingresos y para el sector informal y de pequeñas empresas. El problema del riesgo es obvio en el caso de los desastres naturales, pero es igualmente válido en relación con los riesgos climáticos que afectan a la agricultura, el riesgo de enfermedades y el riesgo de incomunicación o la imposibilidad de movilizarse en zonas afectadas por los desastres naturales.

Los gobiernos nacionales y locales también pueden ayudar a sus ciudadanos a superar los efectos nocivos de la geografía mediante la divulgación de información sobre tecnologías de producción en tierras de baja productividad o propensas a la erosión, sobre métodos de control de plagas o enfermedades, o sobre las técnicas adecuadas de construcción de viviendas en zonas propensas a terremotos o huracanes. El beneficio potencial de estos esfuerzos de divulgación de información puede ser enorme.

Si bien es esencial que los gobiernos generen y divulguen información, por lo general el mercado es el mejor mecanismo de difusión, que puede operar a favor o en contra del objetivo de dominar el medio ambiente. Los bajos precios de las tierras

propensas a desastres o fuera del alcance de las redes de servicios públicos de las ciudades a menudo actúan como un poderoso imán para generar asentamientos inadecuados. Sin embargo, las autoridades también pueden apoyarse en el mercado para afectar estas decisiones. Por ejemplo, para reasentar los habitantes de una zona de alto riesgo puede resultar más efectivo un sistema de subsidios focalizados para la construcción de nuevas viviendas que un mecanismo administrativo o policial. Para difundir una tecnología exitosa de contención de la erosión el instrumento más efectivo puede ser un subsidio a las nuevas tecnologías que ayude a desplazar las tecnologías inadecuadas. Para inducir a una comunidad a que conserve un recurso escaso (una reserva natural, por ejemplo), el mejor método puede ser promover un mercado para ese recurso (el turismo ecológico, por ejemplo), en lugar de impedir su uso reduciendo su valor potencial.

Para que los individuos puedan responder a las señales de mercado es necesario que tengan movilidad. Una zona de baja productividad agrícola y deficientes condiciones de salud puede convertirse en una trampa de pobreza si las políticas desalientan la migración hacia zonas con mejores oportunidades o hacia las ciudades. El temor a la emigración del campo a la ciudad, que ha estado muy arraigado en la mentalidad de los dirigentes latinoamericanos, con frecuencia se ha traducido en subsidios a sectores agrícolas y zonas rurales improductivas y en diversas limitaciones a los mercados de tierras rurales. Según encuestas de mediados de los años noventa, menos del 55% de los pequeños agricultores de Honduras, Paraguay y Colombia cuentan con títulos de propiedad de la tierra<sup>64</sup>. La carencia de títulos no sólo limita la movilidad de los campesinos, sino que reduce severamente el acceso al crédito y desalienta la inversión<sup>65</sup>. En las zonas propensas a desastres naturales, la inexistencia de títulos de propiedad de las tierras o las construcciones desestiman a los propietarios a hacer inversiones que podrían reducir los riesgos y dificultan cualquier política de reasentamiento. La falta de títulos de propiedad, así como otros mecanismos que limitan la movilidad de las personas, son factores que refuerzan en lugar de aliviar los efectos adversos de la geografía.

### *Descentralización y organización territorial*

En este capítulo se han documentado ampliamente las diversas influencias de las características geográficas, tanto físicas como humanas, sobre la productividad de las personas, las condiciones de salud, el riesgo de desastres naturales y las tendencias de asentamiento y concentración de la población. Como resultado de esta diversidad de influencias, la descentralización es un instrumento potencial para dominar y aprovechar la geografía. Es difícil pensar que un sistema centralizado de decisiones pueda responder en forma adecuada a la diversidad de necesidades y restricciones que impone la geografía a las distintas localidades, especialmente en países tan heterogéneos geográficamente como algunos de los países latinoamericanos.

Sin embargo, una estructura única de descentralización carece igualmente de sentido. En América Latina, los gobiernos locales—municipios, provincias, distritos, según la denominación de cada país—se encuentran organizados básicamente de la misma forma dentro de cada país sin considerar las diferencias de tamaño, localización u otras condiciones geográficas y socioeconómicas básicas. Mientras que el potencial de organización y provisión de servicios de las localidades más prósperas y de mayor tamaño suele quedar desaprovechado, especialmente en los países con estructuras de gobierno más centralizadas, las exigencias y las responsabilidades administrativas pueden desbordar por completo a las localidades menos afortunadas geográfica y económicamente en los países que optan por la descentralización de algunas responsabilidades. Algunos países han empezado a eliminar estas limitaciones mediante procesos de descentralización flexibles y adaptables. En Colombia y Venezuela, ciertas responsabilidades de provisión de infraestructura vial y otros servicios públicos se asignan por contratos a los departamentos, estados o municipios, según su capacidad administrativa y técnica. En Venezuela, el proceso de descentralización ha avanzado así a distintas velocidades por actividades y por regiones. En Colombia, el proceso ha

<sup>64</sup> López y Valdés (1996), citado por López (1996).

<sup>65</sup> Véase López (1996) y Carter y Olinto (1996). No obstante, donde no existen mercados de crédito eficientes, una política de titulación masiva de tierras puede tener efectos distributivos adversos.

involucrado también a organismos no gubernamentales, como la cámara de productores de café o las empresas petroleras, que han asumido algunas responsabilidades de provisión de infraestructura.

Pero una estructura única de descentralización carece además de sentido desde el punto de vista geográfico porque los más importantes efectos de la geografía y de las intervenciones destinadas a dominar la geografía no están claramente localizados espacialmente o generan externalidades de importancia para otras localidades o regiones. Por ejemplo, las enfermedades o plagas que afectan a varias localidades no pueden ser erradicadas aisladamente por ninguna de ellas. Una tecnología adecuada para contener la erosión en las cuencas fluviales y prevenir riesgos de deslizamientos o inundaciones difícilmente será desarrollada por la localidad que genera el problema, en parte por razones de costo, pero sobre todo porque los daños posiblemente afectarán también a otras localidades, y por consiguiente esperará que ellas contribuyan a solventarlos. Una carretera para romper el aislamiento geográfico de una región deberá cruzar muchas localidades para ser útil y obviamente su construcción no será encarada aisladamente por ninguna de ellas. Cada uno de estos ejemplos puede sugerir la necesidad de un nivel de organización geográfica diferente. El problema de una plaga que afecta a un cultivo específico puede requerir la organización de los productores, mientras que el de una enfermedad tropical puede exigir una intervención nacional e incluso global, como hemos señalado en otra sección de este capítulo. Por su parte, el riesgo de grandes desastres naturales exige una organización central de prevención, la cual debe tener reconocido liderazgo y estar en capacidad de asignar responsabilidades específicas a otros niveles. El problema de la erosión puede requerir una agrupación de los municipios que comparten la cuenca fluvial, mientras que el caso de la carretera posiblemente requiera no sólo la cooperación de las localidades que padecen el aislamiento, sino también el de todas aquellas que pueden beneficiarse de la nueva inversión.

Por consiguiente, los tipos de descentralización adecuados a la solución de distintos problemas pueden ser muy diferentes. No se trata solamente de que el nivel de agregación sea distinto en unos casos y otros —municipio, estado, nación—sino que pueden ser necesarias distintas formas de agrupación: grupos

de municipios o zonas que pueden o no corresponder a las unidades territoriales existentes, y combinaciones de distintos niveles de gobierno. Pero aunque en principio pueda definirse el nivel y forma de agrupación de las localidades que comparten un mismo problema geográfico o que pueden verse afectadas favorable o desfavorablemente por su solución, ello no implica que la cooperación sea fácil de lograr, o incluso que sea factible. Los problemas de coordinar más que unos pocos municipios pueden ser insalvables y no siempre se solucionan agrupándolos dentro de un nivel territorial intermedio.

En este punto debe resultar bastante obvio que la heterogeneidad geográfica impone exigencias de desarrollo institucional que pueden resultar difíciles de satisfacer, atrapando a los países más fragmentados geográficamente en situaciones de bajo desarrollo económico y social. En el capítulo 4 comprobaremos más rigurosamente este punto y analizaremos algunas de sus implicaciones en materia de organización de los sistemas políticos y la gobernabilidad. Aquí nos interesa señalar, sin embargo, que estos problemas se ven agravados en muchos países de América Latina por el excesivo número de jurisdicciones políticas. Las evidencias indican que la fragmentación política del territorio dificulta la solución de los problemas económicos y sociales, muchos de los cuales son de origen geográfico. En México, los estados que tienen una mayor densidad de municipios (con respecto a la población) tienen niveles de desarrollo significativamente menores. Según las estimaciones econométricas, un estado con el doble de densidad municipal que otro —y con todas las otras condiciones determinantes del desarrollo semejantes—tendrá a tener un ingreso per cápita entre 10 y 20% menor<sup>66</sup>. Muchos países de América Latina tienen un número excesivo de jurisdicciones políticas, especialmente al nivel municipal. Mientras que Panamá, con una población de tres millones de habitantes tiene 67 municipios, El Salvador tiene más de 500 municipios para una población que es sólo el doble. En Venezuela, el número de municipios ha pasado de 200 en 1985 a 333 en 1998 y en Colombia hay actualmente más de 1.000 municipios. Aunque la fragmentación política por lo general tiene profundas razones históricas, con

<sup>66</sup> Véase Blum y Díaz Cayeros (1999).



frecuencia esta tendencia se ha visto reforzada por normas legales que estimulan la creación de nuevos municipios. Por ejemplo, la existencia de un componente fijo de transferencias fiscales por municipio (en adición al componente variable por población o por otras variables) conduce a la creación de pequeños municipios. Lo mismo ocurre con las reglas electorales que asignan un número básico de escaños a cada unidad territorial en los órganos legislativos.

La descentralización es un instrumento esencial para dominar la geografía, pero no es un instrumento sencillo. En principio, se requieren tres condiciones para una descentralización exitosa<sup>67</sup>. En primer lugar, que el proceso de decisiones locales sea democrático, en el sentido de que los costos y beneficios de las decisiones sean transparentes y que todos los afectados tengan igual oportunidad de incidir en las decisiones. En segundo lugar, que el costo de las decisiones locales sea sufragado completamente por quienes toman las decisiones, y no transferidos a otras unidades territoriales o al gobierno central. Y por último, que los beneficios estén también circunscritos a los participantes. Cuando se reúnen estas condiciones, las responsabilidades y su financiamiento pueden transferirse totalmente a los gobiernos u organizaciones subnacionales. Sin embargo, pocos, o quizás ninguno de los problemas que plantea la geografía permiten satisfacer cabalmente estas condiciones. Ello no significa que la descentralización deba desecharse, sino que debe diseñarse en cada caso de tal forma que se generen incentivos semejantes a los que habría si se cumplieran dichas condiciones.

Para resolver el problema de la transparencia, además de generar y difundir información (véase la sección anterior) es necesario promover sistemas de participación democrática para la toma de decisiones y el control público del gobierno local. En la actualidad en la mayoría de países de América Latina los gobiernos municipales son elegidos popularmente. No obstante, recuérdese que los municipios no son la unidad adecuada de descentralización en todos los casos. La descentralización de responsabilidades a otras unidades u organizaciones debe también respaldarse mediante el establecimiento de mecanismos democráticos de decisión, que pueden marcar una gran diferencia en los resultados del proceso. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones de productores de café que, como hemos mencionado, constituyen una respuesta a un con-

junto de externalidades y problemas de información que en gran medida son de origen geográfico, los resultados más favorables para los productores se observan en países donde se han apoyado en mecanismos democráticos<sup>68</sup>.

Para impedir que el costo de las decisiones locales se traslade a otras entidades o niveles de gobierno es preciso imponer restricciones presupuestarias claras y creíbles. Entre otras condiciones, ello requiere una clara definición de las responsabilidades que asume el gobierno subnacional o la entidad pertinente de descentralización. También se requiere que, si se reciben transferencias del gobierno nacional para cumplir esas funciones, tales transferencias estén determinadas por el nivel y la calidad de los servicios prestados, y no por los costos incurridos ni por un derecho adquirido, como ocurre cuando son un porcentaje de los ingresos del gobierno central. Por último, se requiere además que los gobiernos subnacionales tengan límites muy estrictos de endeudamiento (de acuerdo con su propia capacidad de generación de ingresos).

Para evitar deficiencias (o excesos) en la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas (o negativas) a otras unidades territoriales, es necesario crear un sistema de transferencias (o de impuestos) del gobierno central a los proveedores para corregir esta distorsión. Algunos países han establecido mecanismos de cofinanciación con el gobierno para ciertas inversiones que generan importantes externalidades de geográficas, tales como la construcción de carreteras, el tratamiento de aguas residuales o el control de la contaminación atmosférica.

Los países latinoamericanos están abandonando el tradicional centralismo de sus instituciones y políticas en favor de sistemas más descentralizados y participativos. El éxito de la nueva estrategia dependerá en una gran medida de la capacidad que tengan para incorporar las dimensiones geográficas, tanto físicas como humanas, en el diseño y la aplicación de las nuevas políticas.

<sup>67</sup> Para un análisis más amplio de los beneficios y riesgos y las mejores prácticas de descentración véase BID (1997), Parte Tres, Capítulo Tres.

<sup>68</sup> Bates (1997).

## Apéndice 3.1 Geografía y salud, 1995

|                                       | (1)<br>Esperanza de vida<br>(en años, al nacer) | (2)<br>Tasa de mortalidad<br>infantil (niños muertos<br>/1.000 nacidos vivos) | (3)<br>Índice de malaria<br>Falciparum malaria,<br>1994 (0-1) |
|---------------------------------------|---|---|---|
| PIB per cápita (Log, PPA)             | 0,416<br>(0,64)                                 | 0,024<br>(0,01)   | -0,014<br>(0,42)  |
| Tasa de analfabetismo femenino (%)    | 0,286<br>(9,29)**                               | -1,452<br>(7,66)**  | 0,000<br>(0,24)   |
| Zona tropical, húmeda (%)             | -4,332<br>(4,01)**                              | 40,722<br>(4,88)**  | 0,275<br>(5,22)**   |
| Zona tropical, monzones (%)           | 0,882<br>(1,45)                                 | 3,999<br>(0,61)   | -0,019<br>(0,09)  |
| Zona tropical, algo seca (%)          | 0,850<br>(1,20)                                 | 5,354<br>(1,04)   | 0,083<br>(2,78)**   |
| Estepa seca (%)                       | 3,210<br>(2,14)*                                | -18,505<br>(2,27)*  | -0,011<br>(0,72)  |
| Desierto (%)                          | 2,481<br>(4,27)**                               | 3,724<br>(1,14)   | -0,012<br>(0,81)  |
| Zona templada, verano seco (%)        | 3,729<br>(3,69)**                               | -8,720<br>(1,36)  | 0,000<br>(.)  |
| Zona templada, invierno seco (%)      | -3,557<br>(2,78)**                              | 26,959<br>(1,59)  | -0,049<br>(1,34)  |
| Altas elevaciones y zonas polares (%) | -0,769<br>(0,89)                                | 3,651<br>(0,77)   | 0,012<br>(0,26)   |
| Constante                             | 41,716<br>(8,79)**                              | 156,385<br>(4,68)**   | 0,165<br>(0,42)   |
| Número de observaciones               | 178   | 178   | 139   |
| R <sup>2</sup>                        | 0,64  | 0,49  | 0,26  |

Estadísticos *t* robustos entre paréntesis.

\* significativo al 5%; \*\* significativo al 1%

**Apéndice 3.2 Determinantes del crecimiento del PIB per cápita, 1965-1990**

|   | (1)     | (2)     | (3)     | (4)     | (5)     | (6)     | (7)     | (8)      |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| <b>Controles</b>  |         |         |         |         |         |         |         |          |
| PIB per cápita, 1965 (log)                                | -2,329* | -2,533* | -2,908* | -2,878* | -3,239* | -2,880* | -3,893* | -3,994*  |
|   | (-7,64) | (-7,28) | (-6,91) | (-7,02) | (-7,46) | (-5,65) | (-9,47) | (-10,20) |
| Años de educación secundaria, 1965 (log)                  | 0,265   | 0,177   | 0,057   | 0,108   | 0,029   | 0,015   | 0,038   | 0,074    |
|   | (1,85)  | (1,20)  | (0,42)  | (0,71)  | (0,21)  | (0,10)  | (0,19)  | (0,55)   |
| Esperanza de vida, 1965 (log)                             | 6,506*  | 4,731*  | 4,608*  | 4,702*  | 3,839*  | 3,953*  | 5,351*  | 4,059*   |
|   | (7,30)  | (4,27)  | (4,40)  | (4,24)  | (4,34)  | (4,52)  | (4,93)  | (4,07)   |
| Apertura, 1965-1990 (índice 0-1)                          | 1,889*  | 1,795*  | 2,110*  | 1,864*  | 1,866*  | 1,950*  | 1,590*  | 1,587*   |
|   | (5,47)  | (4,58)  | (5,15)  | (5,02)  | (3,97)  | (4,03)  | (3,01)  | (3,58)   |
| Calidad institucional (0-10)                              | 0,282*  | 0,357*  | 0,390*  | 0,431*  | 0,382*  | 0,345*  | 0,484*  | 0,468*   |
|   | (3,30)  | (3,32)  | (3,52)  | (4,40)  | (3,75)  | (3,33)  | (3,61)  | (4,25)   |
| <b>Geografía Física</b>                                   |         |         |         |         |         |         |         |          |
| Area en el trópico (%)                                    |         | -0,333  | -8,915* | -8,311* | -8,180* | -5,842  | -9,504* | -10,681* |
|   |         | (-0,73) | (-2,86) | (-2,70) | (-2,86) | (-1,76) | (-3,41) | (-3,64)  |
| Area en el trópico* PIB per cápita 1965                   |         |         | 1,111*  | 1,077*  | 0,992*  | 0,682   | 1,184*  | 1,293*   |
|   |         |         | (2,82)  | (2,77)  | (2,74)  | (1,62)  | (3,37)  | (3,54)   |
| Índice de malaria falciparum, 1965 (0-1)                  |         | -1,404* | -0,902  | -1,113* | -0,602  | -0,717  | -0,650  | -0,717   |
|   |         | (-2,39) | (-1,64) | (-2,05) | (-1,26) | (-1,43) | (-1,14) | (-1,19)  |
| Índice de terremotos y erupciones volcánicas (0-1)        |         |         |         | -1,651* |         |         |         |          |
|   |         |         |         | (-3,06) |         |         |         |          |
| <b>Geografía Humana</b>                                   |         |         |         |         |         |         |         |          |
| Población urbana, 1965                                    |         |         |         |         | 2,249*  | 1,457   | 2,290*  | 2,471*   |
|   |         |         |         |         | (2,86)  | (1,71)  | (2,70)  | (3,46)   |
| Población costera   |         |         |         |         | 0,602   |         | 2,710   | 1,977*   |
|   |         |         |         |         | (1,26)  |         | (1,73)  | (2,13)   |
| Distancia a los mercados (log)                            |         |         |         |         | -5,90   | -2,93   | -7,29   | -6,85    |
|   |         |         |         |         | (-1,08) | (-0,48) | (-1,16) | (-1,17)  |
| Densidad poblacional en la costa, 1994 (log)              |         |         |         |         |         | 0,170*  |         |          |
|   |         |         |         |         |         | (2,25)  |         |          |
| Densidad poblacional en el interior, 1994 (log)           |         |         |         |         |         | -0,087  |         |          |
|   |         |         |         |         |         | (-1,19) |         |          |
| <b>Infraestructura</b>                                    |         |         |         |         |         |         |         |          |
| Extensión total de caminos, 1965 (log)                    |         |         |         |         |         |         | 0,196   |          |
|   |         |         |         |         |         |         | (1,22)  |          |
| Población en la costa* extensión de vías                  |         |         |         |         |         |         | -0,244  |          |
|   |         |         |         |         |         |         | (-1,50) |          |
| Capacidad de generación eléctrica, 1965 (log)             |         |         |         |         |         |         |         | 0,220    |
|   |         |         |         |         |         |         |         | (1,55)   |
| Población en la costa * Capacidad de generación eléctrica |         |         |         |         |         |         |         | -0,223   |
|   |         |         |         |         |         |         |         | (-1,93)  |
| <b>Constante</b>  | -8,792* | 0,014   | 3,143   | 2,329   | 7,811*  | 4,878   | 4,580   | 11,175*  |
|   | (-2,92) | (0,003) | (0,75)  | (0,53)  | (2,11)  | (1,11)  | (0,96)  | (2,43)   |
| R <sup>2</sup>  | 0,70    | 0,75    | 0,77    | 0,79    | 0,79    | 0,80    | 0,84    | 0,85     |
| Número de observaciones                                   | 77      | 77      | 77      | 72      | 76      | 76      | 58      | 71       |

Nota: estadísticos t robustos entre paréntesis.

\* Significativo al 5% o más.

Fuente: Cálculo de los autores.



## BIBLIOGRAFIA

- Ades, A. y Glaeser, E. 1995. "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants". *Quarterly Journal of Economics* 110(1): 195-228.
- Albala-Bertrand, J.M. 1993. *The Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford: Clarendon Press.
- Alesina, A. y Rodrik, D. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 109:465-490.
- Alves, D., et al. 1999. "Health, Development and Policies in a Warning Environment: The Brazilian Case" documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Azzoni, C., Menezes, N., Tatiane, F., Menezes R., y Silveira Neto. 1999. "Geography and Regional Income Convergence among Brazilian States", documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Social Protection for Equity and Growth*. Washington, DC: BID.
- . 1997. *América Latina tras una década de reformas. Informe de progreso económico y social*. Washington DC: BID.
- Banco Mundial. 1994. *World Development Report. Infrastructure*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 1997. *World Development Report. The State in a changing World*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 1998. *World Development Indicators 1998 CD-ROM*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 1999. *Managing Disasters Risks in Mexico*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. 1995. *Economic Growth*. New York: McGraw Hill.
- Bates, R. 1997. "Institutions and Development", en Diego Pizano y José Chalarca, *Coffee, Institutions and Economic Development*, Bogotá: National Federation of Coffee Growers.
- Blum, R. y Díaz Cayeros, A. 1999. "Rentier States and Geography in Mexico's Development" documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Britán, R. y Má, C. 1999. "Geography, Health Status, and Health Investments. An Analysis of Peru", documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Canning, David. 1998. "A Database of World Infrastructure Stocks 1950-1995". Harvard Institute for International Development. Disponible en: <http://www.cid.harvard.edu/Infra.htm>.
- Carter, M. y Olinto, P. 1996. "Getting Institutions Right for Whom? The Wealth Differentiated Impact of Property Rights Reform on Investment and Income in Rural Paraguay". Inédito. Universidad de Wisconsin. Departamento de Economía Agrícola.
- Charriere, H. 1969. *Papillon*. París: R. Laffont.
- Coatsworth, J. 1998. "Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth-Century Latin America", en Coatsworth, John H. y Alan M. Taylor, compiladores. *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge: Harvard University Press.
- Coelho, P. y McGuire, R. 1997. "African and European Bound Labor in the British New World: The Biological Consequences of Economic Choices," *Journal of Economic History* 57(1):83-115.
- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEDEPRENAC). 1999. "Social and Ecological Vulnerability", documento preparado para la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo sobre reconstrucción y transformación de América Central, abril de 1999.
- Crosby, A. 1972. *The Columbian Exchange: Biological and Cultural Consequences of 1492*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- . 1986. *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe, 900-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DANE. 1997. Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Deiningner, K. y Squire, L. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review* 10(3), septiembre: 565-91.
- . 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics* 57(2):259-87.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). 1997. *Encuesta de calidad de vida*. Bogotá, Colombia: DANE.
- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. Nueva York: W.W. Norton.
- Easterly, W., y Levine, R. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*. 112(4) November.
- Echeverría, R.G. 1990. "Assessing the Impact of Agricultural Research", en Echeverría, R.G., ed., *Methods for Diagnosing Research System Constraints and Assessing the Impact of Agricultural Research - Volume II, Assessing the Impact of Agricultural Research*. La Haya: ISNAR.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. 1997. "Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States," en Haber, Steve, compilador. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford University Press.
- Escobal, J. y Torero, M. 1999. "Does Geography explain differences in Economic Growth in Peru?" documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Esquivel, G., et al. 1999. "Geography and Economic Development in Mexico", documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- ESRI. 1996. *Arc Atlas: Our Earth*. Redlands, CA: Environmental Systems Research Institute.
- Evenson, R., Pray, C. y Rosegrant, M. 1999. "Agricultural Research and Productivity Growth in India". IFPRI Research Report #109.
- Fagan, B. 1999. *Floods, Famines, and Emperors: El Niño and the Fate of Civilizations*. Nueva York: Basic Books.
- FAO. 1999. The FAOSTAT Database. Disponible en: <http://apps.fao.org/default.htm>.
- Forbes, K. 1998. "Growth, Inequality, Trade, and Stock Market Contagion: Three Empirical Tests of International Economic Relationships". Disertación doctoral, Massachusetts Institute of Technology.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. 1999. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Gallup, J., Radelet, S. y Warner, A. 1998. "Economic Growth and the Income of the Poor", versión mimeografiada, Harvard Institute for International Development.

- Gallup, J., Sachs, J. y Mellinger, A. 1999. "Geography and Economic Development" (con) en Pleskovic, Boris y Joseph E. Stiglitz, compiladores, *World Bank Annual Conference on Development Economics 1998*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Gallup, John Luke y Sachs, Jeffrey D. 1998. *The Economic Burden of Malaria*. Harvard Institute for International Development. Available at <http://www.hiid.harvard.edu/research/newnote.html#geogrowth>.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Agricultural Productivity and the Tropics." Versión mimeografiada, Center for International Development.
- Gaviria, A. y Pagés, C. 1999. "Patterns of Crime Victimization in Latin America." Versión mimeografiada, BID, Washington, D.C.
- Gaviria, A. y Stein, E. 1999. "Urban Concentration in Latin America and the World", Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, fotocopia.
- Glaeser, E., 1998. "Are Cities Dying?" *Journal of Economic Perspectives*, primavera. 12:12, 139-60.
- Glaeser, E. y Sacerdote, B. 1996. "Why Is There More Crime in Cities?" Documento de trabajo del NBER, No. 5430.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Why is There More Crime in Cities?" *Journal of Political Economy* No. 6 Part 2, Vol. 107: 5225-59.
- Gleick, J. 1999. *Faster: The Acceleration of Just About Everything*. Pantheon Books, Nueva York.
- Grupo de Reaseguros de Munich. 1999. Comunicado de prensa, 15 de marzo de 1999.
- Hardoy, J. 1989. *The Poor Die Young: Housing and Health in the Third World*. Londres: Earthscan.
- Heinl, R. y Gordon Heinl, N. 1978. *Written in Blood: The Story of the Haitian People 1492-1971*. Boston: Houghton Mifflin.
- International Federation of Red Cross. IFRC. 1993. *World Disasters Report*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- \_\_\_\_\_. 1997. *World Disasters Report*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- \_\_\_\_\_. 1999. *World Disasters Report*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Latinobarómetro. 1996-1998. Opinión pública latinoamericana, encuesta. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Li, H., Squire, L. y Zou, H. 1998. "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality", *Economic Journal* 108 (446);26-43.
- López, R. 1996. "Land Titles and Farm Productivity in Honduras". Inédito. Universidad de Maryland. Departamento de Agricultura y Economía de Recursos.
- López, R. y Valdés, A. 1996. *Rural Poverty in Latin America*. Washington DC: Banco Mundial.
- Maddison, A. 1995. *Monitoring the World Economy: 1920-1992*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- McCullough, D. 1977. *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal, 1970-1914*. Nueva York: Simon and Schuster.
- McNeill, W. 1976. *Plagues and Peoples*. Garden City, N.Y.: Anchor Press.
- Meller, P. 1995. "Chilean Export Growth, 1970-1990: An Assessment" en G.K. Helleiner, compilador. *Manufacturing for Export in the Developing World*, Routledge, 1995.
- \_\_\_\_\_. 1996. "La maldición de los recursos naturales" en *Archivos del Presente*, Vol. 2, No. 6, Buenos Aires, octubre.
- Morales, R., et al. 1999. "Bolivia, Geography and Economic Development", documento de antecedentes OCE-RED.
- Naciones Unidas. 1996. *World Population Prospects, 1950-2050*, datos electrónicos. Nueva York. Naciones Unidas.
- Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), USAID. 1999. "Significant Data on Major Disasters Worldwide, 1900-1995". Washington, D.C.
- Organización Mundial de la Salud. 1967. "Malaria Eradication in 1966" *OMS Chronicle* 21 (9), Septiembre: 373-88.
- \_\_\_\_\_. 1997. "World Malaria Situation in 1994" *OMS Weekly Epidemiological Record* 36: 269-74.
- Organización Panamericana de la Salud. OPS. 1998. *Health in the Americas*, Volume I. Washington D.C.
- Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). 1994. *A World Safe From Natural Disasters*. Washington, DC.
- Persson, T. y Tabellini, G. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth," *American Economic Review* 84(3): 600-621.
- Pampana, E.J. y Russell, P. F. 1955. *Malaria: A World Problem*. Ginebra: OMS.
- PNUD. 1996. "Urban Agglomerations, 1950-2015" (revisión 1996). División de Población.
- Pritchett, L. y Summers, L. 1996. "Wealthier is Healthier," *Journal of Human Resources* 31(4):841-68.
- Radelet, S. y Sachs, J. 1998. "Shipping Costs, Manufactured Exports, and Economic Growth". HIID Disponible en: <http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/geodev.html>.
- Richardson, H. y Townroe, P. 1986. "Regional Policies in Developing Countries," en Nijkamp, Peter, compilador, *Handbook of Regional and Urban Economics*. Amsterdam: North Holland, Volume 1: 647-675.
- Sachs, J. 1999. "Helping the World's Poorest", *The Economist* 352(8132):17-20, 14 de agosto.
- Sánchez, F. y Núñez, J. 1999. "Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia," documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Strahler, A. y Strahler, A. 1992. *Modern Physical Geography*. Cuarta edición. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Summers, R. y Heston, A. 1994. "The Penn World Tables" (Mark 5-6), <http://www.nber.org/pwt56.html>.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. 1997. "Corruption, Public Investment and Growth". IMF Working Paper 97/139, octubre.
- Thompson, E.T. 1941. "The Climactic Theory of the Plantation", *Agricultural History*, January, 60.
- Urquiola, M., et al. 1999. "Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare and Convergence: 1950-1992" documento de antecedentes OCE-RED, BID.
- Welcome Trust. 1999. *An Audit of International Activity in Malaria Research*. Londres: The Welcome Trust.
- WEPZA. 1997. *WEPZA International Directory of Export Processing Zones and Free Trade Zones*. Tercera edición. Flagstaff, Arizona: The Flagstaff Institute.
- Williams, Eric. 1964. *Capitalism & Slavery*. Londres: Andre Deutsch Limited (versión original: 1944).

## Instituciones políticas y gestión pública en América Latina

Con frecuencia, se ha responsabilizado a los dirigentes políticos por la atribulada historia del desarrollo económico de América Latina. La mayor parte de las descripciones en este sentido gravitan entre dos caracterizaciones aparentemente contradictorias: el elitismo y el populismo. De acuerdo con la primera, América Latina ha sido gobernada desde tiempos inmemoriales por una elite económica que ha utilizado despiadadamente el poder del Estado para enriquecerse y mantener sus privilegios. De acuerdo con la segunda, América Latina ha sido gobernada por imprudentes populistas que han sacrificado la prosperidad en aras de sus fantasías redistributivas.

En este capítulo se analizan las conexiones que existen entre la política y el desarrollo, asignando un énfasis particular al impacto de las instituciones políticas en vez de las personalidades políticas. En particular, el análisis se concentra en las dificultades inherentes al proceso político en las sociedades democráticas y la forma en que con frecuencia esas dificultades impiden a las sociedades democráticas incrementar el crecimiento económico y adelantar la justicia social.

Nuestro enfoque deja de lado algunos aspectos claves de la política. No aborda, por ejemplo, el papel de las ideas, las ideologías o los líderes políticos, algunos de los cuales tienen el poder de conducir a sus países a la prosperidad o al desastre. Considera en cambio el papel de la cultura y otros factores exógenos, entre ellos la participación política y las divisiones étnicas y geográficas. En otras palabras, nuestro enfoque asigna énfasis no sólo a las instituciones políticas, sino también a las prácticas y los comportamientos políticos.

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentran actualmente en una coyuntura

decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas “reformas de segunda generación” estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros.

En este capítulo se describe en primer lugar la evolución de la democracia en América Latina y se presentan algunas evidencias acerca de los niveles de satisfacción con la democracia y las instituciones democráticas en la región. Luego se presenta un marco analítico que procura comprender las razones por las cuales la democracia no siempre funciona adecuadamente. Dicho marco se utiliza después para evaluar el estado de las instituciones democráticas en América Latina y para estudiar algunos vínculos entre la política y el desarrollo. Finalmente, el capítulo recoge las enseñanzas y formula algunas recomendaciones generales.

### La ola de democracia en América Latina

En las últimas décadas del siglo veinte, el mundo fue testigo de una oleada de democratización sin precedentes en cuanto a su amplitud, extensión geográfica



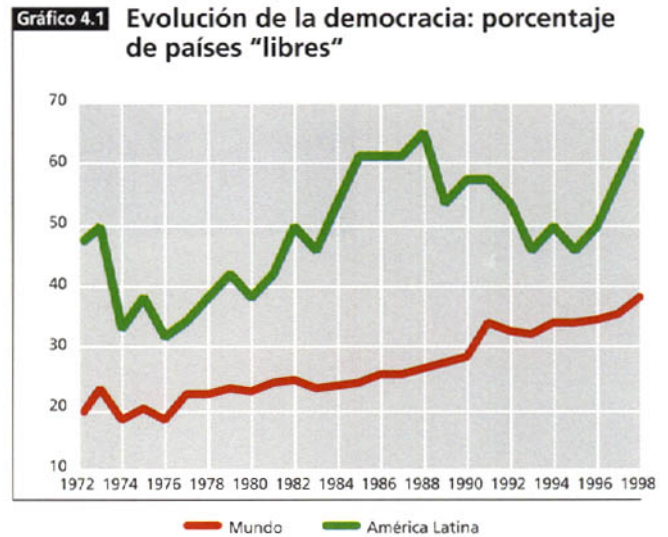
y durabilidad<sup>1</sup>. El Gráfico 4.1 ilustra la evolución de la democracia en todo el mundo de acuerdo con los indicadores de Freedom House. En todo el mundo el porcentaje de países clasificados como “libres” pasó de 20% en 1978 a 38% en 1998<sup>2</sup>. A diferencia de la anterior oleada de democratización, que se produjo como consecuencia de la ocupación militar de las potencias del Eje por parte de los aliados después de la segunda guerra mundial, este nuevo avance democrático ha sido más profundo, espontáneo y ha contado con un mayor apoyo ciudadano.

América Latina ha estado a la vanguardia de esta oleada democrática. A fines de los años setenta y en los ochenta, los gobiernos encabezados o supervisados por las fuerzas armadas cedieron el control a regímenes civiles, y en la actualidad casi todos los países de la región tienen gobiernos elegidos. Se ha incrementado la protección de las libertades civiles, y la mayor descentralización de la autoridad gubernamental ha aumentado notablemente el poder de decisión de los ciudadanos. Por último, muchas de las instituciones que antes sólo eran nominalmente democráticas se han tornado más democráticas en la práctica. En varios países, por ejemplo, los partidos políticos han abierto el proceso de seleccionar candidatos para la presidencia y otros cargos políticos.

No obstante, la democracia aún está consolidándose en la región. Aunque ha incrementado la libertad de los ciudadanos para criticar a los políticos y las burocracias, y protestar la inoperancia estatal y otros males políticos, no ha resuelto necesariamente estos problemas. Las encuestas de opinión muestran en forma consistente que los ciudadanos no están enteramente satisfechos con el desempeño del gobierno. La apatía con respecto a la política y la aparente aceptación de la conducta arbitraria de los dirigentes ha llevado a algunos observadores a temer que América Latina se orientará a una especie de “democracia delegativa”, en la que los ciudadanos eligen a los dirigentes y renuncian a controlarlos políticamente<sup>3</sup>.

### El nivel de satisfacción con la democracia en América Latina

La expansión de las libertades democráticas y el empleo regular de elecciones competitivas han producido considerables avances en términos de la protec-



Fuente: Freedom House (1999).

ción de los derechos humanos básicos y del grado de respuesta de los gobiernos frente a los ciudadanos. No obstante, las clasificaciones de Freedom House para América Latina presentadas en este capítulo muestran que el establecimiento de un sistema político democrático integral y estable requiere tiempo, y no es el resultado inevitable de abrir las oficinas públicas a la competencia electoral. En efecto, puede argüirse que si los regímenes democráticos no mantienen el amplio apoyo de la ciudadanía, con el tiempo se tornarían vulnerables a individuos o grupos que prefieren eludir los procedimientos democráticos y limitar los derechos de los ciudadanos.

Los niveles de satisfacción con la democracia indican la legitimidad subyacente de estas nuevas instituciones democráticas. Utilizamos datos de encuestas para tratar de tener una idea de si las personas perciben que las instituciones democráticas son capaces de representar y reconciliar diversos intereses y de poner en práctica las políticas que la ciudadanía demanda. Lo que se advierte, y lo que se afirma en otros estudios, es un apoyo general al concepto de la democracia, pero un respaldo marcadamente menor a la democracia en la forma en que se practica en la actualidad.

<sup>1</sup> Véase Samuel P. Huntington (1991).

<sup>2</sup> La evolución de la democracia en todo el mundo ha sido examinada sistemáticamente por Freedom House, una organización no partidaria de amplia base dirigida por eminentes políticos, dirigentes empresariales y estudiosos (véase el Recuadro 4.1).

<sup>3</sup> O'Donnell (1994).

## Recuadro 4.1

## Freedom House y otras mediciones de la democracia

¿Cuándo puede decirse que un país es una democracia? ¿Cuándo elige a sus dirigentes? ¿Cuándo tiene un sistema judicial? ¿Cuándo existen medios de difusión y una activa discusión pública de las políticas? ¿Qué ocurre cuando las elecciones se circunscriben siempre al mismo reducido círculo de personas, cuando el sistema judicial es corrupto y sesgado en favor de las elites, o los medios de difusión se ven hostigados cuando adoptan una posición contraria al gobierno?

La división de una amplia muestra de países entre “democracias” y “regímenes no democráticos” involucra inevitablemente decisiones arbitrarias. Es fácil observar la presencia de instituciones asociadas con un gobierno representativo, pero resulta difícil determinar si tales instituciones facilitan en la práctica un verdadero gobierno ciudadano.

En este recuadro se comparan y contrastan los índices de democracia utilizados a lo largo de este informe. Las mediciones de la democracia van desde la simple descripción de las instituciones *de jure* hasta las evaluaciones más subjetivas de las libertades democráticas. Al nivel más básico, la presencia de elecciones indica por lo menos una democracia nominal. Los indicadores más exactos de la democracia, sin embargo, consideran la competitividad de estas elecciones y el proceso más amplio de selección de dirigentes, así como el grado de protección de los derechos civiles.

Algunas secciones de este capítulo se basan en la amplia base de datos de Polity III sobre las características de la autoridad en diferentes países<sup>1</sup>. Si bien dicha base de datos contiene variables codificadas anualmente sobre diversos aspectos de la selección de dirigentes, la participación política y la distribución de poder dentro del gobierno, por lo general utilizamos los índices resumidos de la autocracia y la democracia institucionalizadas.

La autocracia institucionalizada es una medida de exclusión política. Se clasifica en una escala de 10 puntos, en la que uno indica una baja autocracia y 10 una fuerte autocracia. Este indicador mide la presencia de restricciones a la participación política, la selección regular de dirigentes entre la elite política, y la ausencia de restricciones institucionales sobre estos dirigentes cuando ocupan sus cargos. La democracia institucionalizada es una medida de la presencia de instituciones que facilitan la participación política y la inclusión ciudadana. La escala de 10 puntos considera la presencia de instituciones que permiten a los ciudadanos expresar sus preferencias, que limitan el uso

arbitrario del poder por parte de los dirigentes elegidos, y que garantizan el derecho de participar y expresar libremente sus preferencias.

Los índices de Freedom House (o índice de Gastil para 1972-1989) son las mediciones más subjetivas, y también las más inclusivas, de la democracia. Los investigadores asociados con esta organización utilizan su conocimiento y su juicio para clasificar el grado de libertad de los países de acuerdo con dos amplias dimensiones: los derechos políticos y las libertades civiles. Cada una de estas dimensiones se mide en una escala de siete puntos, en la que la clasificación de uno corresponde a los más libres y la de siete a los menos libres. La dimensión de derechos políticos mide, entre otras cosas, si las elecciones son libres y justas, si las personas tienen libertad para organizar partidos políticos que compiten entre sí, si los ciudadanos están libres del dominio de las instituciones militares, las jerarquías religiosas, las oligarquías económicas y otros grupos poderosos, y si se respetan los derechos de las minorías. La dimensión de libertades civiles mide si existe libertad de reunión y libertad para organizarse, si los medios de difusión son libres e independientes, la libertad de religión y la igualdad bajo la ley. Un inconveniente, sin embargo, es que Freedom House agrega las diferentes dimensiones de las libertades civiles —desde los derechos de propiedad hasta la libertad de asociación de los trabajadores— en una sola clasificación para cada país. Las facetas individuales no tienen una ponderación definida en la clasificación final, y las ponderaciones implícitas pueden variar de un país a otro.

El análisis de este capítulo, que vincula empíricamente los sistemas electorales, los incentivos de los políticos y los resultados políticos, utiliza la definición más básica de la democracia: la presencia de instituciones nominalmente representativas. Consideramos que todos los países que por lo menos cuentan con un parlamento parcialmente elegido y son miembros de la Unión Parlamentaria Internacional son gobiernos representativos en los que los políticos responden, en mayor o menor medida, a algún grupo de ciudadanos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Gurr (1996).

<sup>2</sup> Unión Interparlamentaria (informes anuales desde 1967).



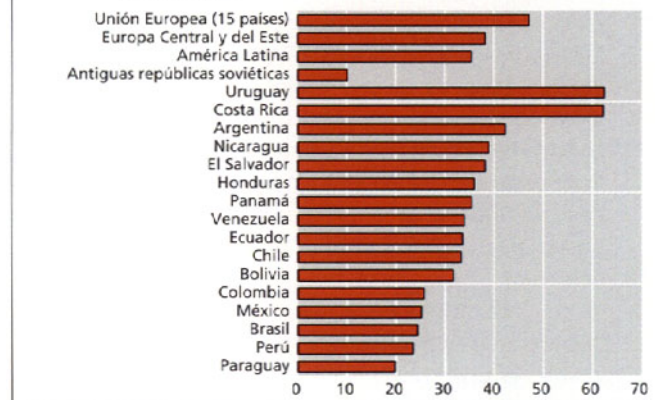
En este capítulo utilizamos una encuesta de opiniones y actitudes públicas en América Latina (el Latinobarómetro), para medir la satisfacción del público con el desempeño de las instituciones democráticas y el respaldo público a los principios democráticos<sup>4</sup>. En la medida de lo posible, utilizamos otras encuestas para comparar a América Latina con otras regiones del mundo.

Latinobarómetro plantea la siguiente pregunta a los entrevistados: “En general, ¿está usted (1) muy satisfecho, (2) bastante satisfecho, (3) no muy satisfecho, o (4) insatisfecho con la forma en que funciona la democracia en su país?”. El Gráfico 4.2 muestra el porcentaje de entrevistados de cada país latinoamericano y tres regiones europeas que declaran estar “muy satisfechos” o “bastante satisfechos” con la forma en que funciona la democracia. Mientras que en Uruguay y Costa Rica, más del 60% de los entrevistados declaran estar satisfechos con la forma en que funciona la democracia, en Paraguay menos de un 20% de los entrevistados tiene una opinión similar. Vale la pena resaltar que en otras regiones también se observa una gran variación entre países. Por ejemplo, en la Unión Europea se observa una diferencia aún mayor de opiniones, desde el 84% en Dinamarca a un 28% en Italia.

También existen diferencias entre regiones, aunque menos pronunciadas. Mientras que el 47% de los entrevistados declararon estar satisfechos con la democracia en la Unión Europea, apenas el 35% lo hizo en América Latina. Además, sólo en Uruguay y Costa Rica la satisfacción con la democracia está por encima del promedio de la Unión Europea. Los ciudadanos latinoamericanos, sin embargo, se muestran casi tan satisfechos con la democracia como los de Europa Central y del Este, y mucho más satisfechos que los ciudadanos de la antigua Unión Soviética.

Una “baja satisfacción” con la democracia no implica necesariamente un débil respaldo a los principios democráticos (véase el Recuadro 4.2). En efecto, una baja satisfacción puede significar que los ciudadanos creen que los derechos democráticos todavía están sustancialmente restringidos o que las instituciones democráticas no están suficientemente desarrolladas, o puede significar que los ciudadanos no están satisfechos con el desempeño del gobierno democrático aun cuando respaldan el régimen. Las evidencias que se muestran en el Gráfico 4.3 son aproxi-

**Gráfico 4.2** Encuesta: ciudadanos muy satisfechos o parcialmente satisfechos con la democracia (Porcentajes)



Fuentes: Latinobarómetro, (1996-98) Eurobarómetro (1999) Eurobarómetro Central y del Este (1998).

madamente congruentes con la primera interpretación. Los países latinoamericanos que muestran las mayores calificaciones en materia de derechos políticos y libertades civiles también son los que muestran los mayores niveles de satisfacción con la democracia, mientras que los países con la menor calificación muestran los menores niveles de satisfacción.

También se preguntó directamente a los entrevistados acerca de su respaldo a los ideales democráticos. Específicamente, se les efectuó la siguiente pregunta: “¿Con cuál de las siguientes declaraciones usted está más de acuerdo?: (1) la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; (2) en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a un gobierno democrático; (3) para alguien como usted, es lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. El Gráfico 4.4 muestra que, como en los casos anteriores, se observa una considerable variación entre los países latinoamericanos. Los ciudadanos respaldan más los ideales de-

<sup>4</sup> Las principales características de Latinobarómetro se describen en el Apéndice Técnico. La encuesta incluye 17 países de América Central y del Sur, y se ha realizado regularmente desde 1995. En todo el capítulo utilizamos el promedio de las tres rondas más recientes de la encuesta, llevadas a cabo en 1996, 1997 y 1998. En la Comunidad Europea (Eurobarómetro) y en Europa Central y del Este (Eurobarómetro Central y del Este) se llevan a cabo regularmente encuestas similares de opinión pública. Como existe un considerable grado de coincidencia entre los cuestionarios de las diferentes encuestas, en varios de los temas de interés de este capítulo pueden realizarse comparaciones interregionales.



## Recuadro 4.2

### ¿Qué ciudadanos se muestran insatisfechos con la democracia en América Latina?

Como podía esperarse, los latinoamericanos expresan una mayor insatisfacción con la democracia que los habitantes de los países desarrollados. La identificación de aquellos que están insatisfechos con la democracia constituye un elemento clave para evaluar las perspectivas de la democracia en América Latina.

Como se señala en el texto, la pregunta de Latinobarómetro que se relaciona con el nivel de satisfacción con la democracia es algo vaga. La "insatisfacción con la democracia" puede indicar desagrado con el gobierno que se halla en el poder, con el estado de la economía, con el grado de desigualdad en los ingresos, con otros aspectos del desempeño del gobierno democrático (como la capacidad para controlar la criminalidad o la corrupción), o con la calidad de las instituciones y los procedimientos democráticos; o puede indicar, de otro lado, una aversión más general por la democracia como sistema de gobierno. Para las distintas personas, una respuesta que indica insatisfacción puede reflejar distintas combinaciones de estos sentimientos.

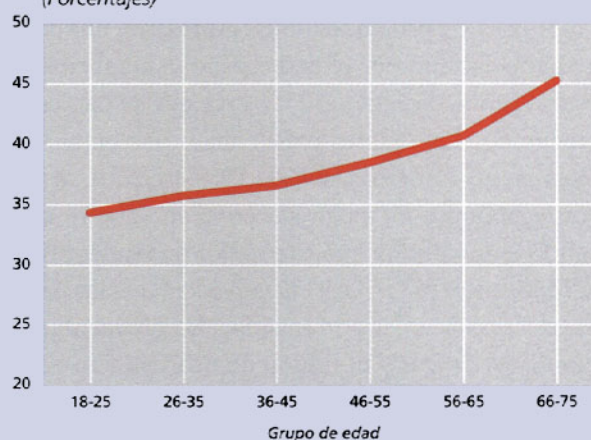
En general, la identificación de los ciudadanos insatisfechos puede abordarse desde dos diferentes perspectivas. En primer lugar, uno puede examinar si los atributos socioeconómicos o demográficos de una persona se relacionan con la probabilidad de que exprese insatisfacción con la democracia. En segundo lugar, uno puede examinar cuáles de los sentimientos mencionados en el párrafo anterior se relacionan más estrechamente con los sentimientos de insatisfacción con la democracia.

El nivel de insatisfacción con la democracia no varía sustancialmente en función de la edad, el sexo, la riqueza o el nivel de instrucción de los entrevistados. Las mujeres y los hombres parecen tener la misma disposición frente al estado de la democracia. Se observa una tendencia a que las personas de más edad se muestren más satisfechas con la democracia, pero el efecto es reducido: cada intervalo de veinte años incrementa sólo un 1% la probabilidad de que una persona esté satisfecha (véase el Gráfico 1). Si bien el número de años de educación no parece constituir una diferencia, una situación económica mejor se traduce en una probabilidad ligeramente mayor de que una persona esté satis-

fecha con la democracia. En general, sin embargo, la insatisfacción con la democracia parecería ser el producto de actitudes sociales y políticas que no están estrechamente relacionadas con los atributos socioeconómicos o demográficos.

Con respecto a la segunda perspectiva, resulta claro que la insatisfacción con la democracia puede involucrar cualquiera de los sentimientos antes mencionados. Los datos indican que las personas que expresan confianza en las instituciones democráticas y creen que los procedimientos electorales son justos muestran una probabilidad considerablemente mayor de estar satisfechas con la democracia. Entre todas las actitudes consideradas, las que se relacionan con el grado de desigualdad en los ingresos se destacan por su asociación con el hecho de que una persona esté satisfecha con la democracia. Quienes perciben que la actual distribución de los ingresos es injusta, muestran en general una probabilidad aproximadamente un 20% mayor de expresar insatisfacción con la democracia. Como medición del respaldo general a la democracia, estas cifras deben tomarse con cautela.

**Gráfico 1. Porcentaje de ciudadanos satisfechos con la democracia por grupo de edad**  
(Porcentajes)

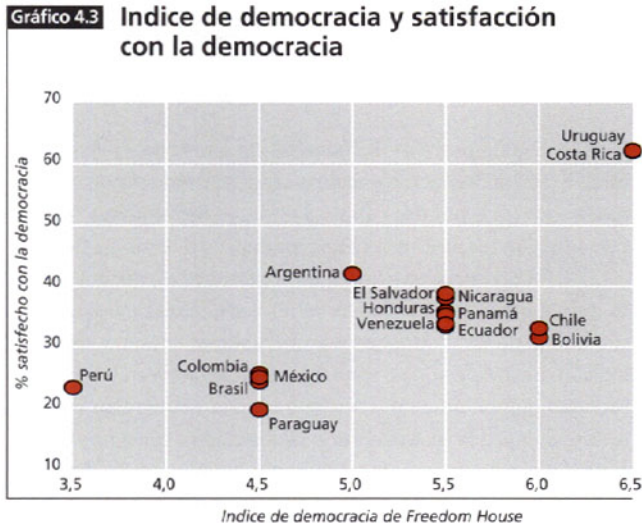


Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

mocráticos en Costa Rica, Uruguay y Argentina, y menos en Paraguay, Brasil y México. La variación en la proporción de entrevistados que prefieren la democracia a cualquier otra alternativa es sustancial: desde un máximo del 83% en Uruguay hasta un mínimo de alrededor del 51% en Brasil. Por otra parte, el por-

centaje de quienes creen que a veces es preferible un régimen autoritario no varía mucho entre los países, y en la mayor parte de los casos es inferior al 20%.

El Gráfico 4.4 también muestra que existe una considerable brecha en el nivel de apoyo a la democracia entre los países europeos y latinoamerica-



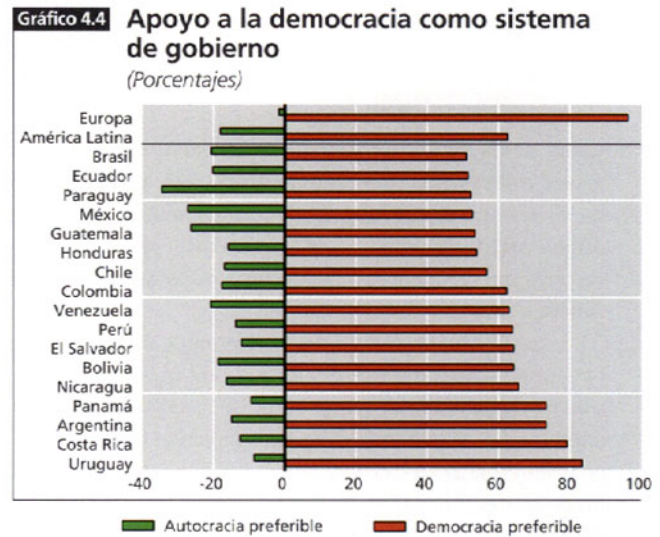
Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y Freedom House (1999).

nos<sup>5</sup>. A pesar de estas diferencias, en América Latina parece existir un amplio consenso acerca del ideal democrático básico: que para tener legitimidad, la autoridad gubernamental debe provenir de elecciones regulares, libres, justas, ampliamente participatorias y competitivas. Al mismo tiempo, sin embargo, en algunos países resulta preocupante el nivel de apatía con respecto a la democracia.

Los entrevistados también expresaron una creciente insatisfacción por el desempeño general en sus países. En promedio, sólo el 27% cree que su país está progresando, y en algunos países dicho porcentaje se reduce a un 7%. Además, sólo el 19% cree que su situación económica ha mejorado en el año anterior, y sólo un 17% manifiesta que vive mejor que sus padres. Por último, entre el 85 y el 93% considera que los problemas de la pobreza, la criminalidad, la corrupción, la adicción a las drogas y el tráfico de drogas están empeorando en vez de mejorar o mantenerse estables.

### *Confianza en las instituciones*

El nivel de respaldo a la democracia también puede evaluarse examinando el grado de confianza del público en las instituciones políticas. El Gráfico 4.5 muestra el porcentaje de entrevistados que expresa confianza en el Congreso<sup>6</sup>. Como antes, se observa una considerable variación entre países. Mientras que alrededor del 45% de los entrevistados manifiesta confianza en el Congreso en Chile y Uruguay, apenas el 20% lo hace en Brasil y Ecuador. En promedio, la



Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y Eurobarómetro (1991).

confianza en el Congreso es más débil en América Latina que en los países de la OCDE<sup>7</sup>.

La democracia constituye, por supuesto, su propia recompensa. Pero para que los regímenes democráticos produzcan los resultados que las personas esperan, deben estar en condiciones de enfrentar una multitud de problemas que son inherentes a la política. Los mediocres niveles de satisfacción con la democracia y de confianza en las instituciones políticas observados en la mayoría de los países latinoamericanos sugieren que muchos de estos problemas aún no están resueltos. Si bien las personas pueden estar de acuerdo con la idea —el potencial— de la democracia, no consideran que está funcionando tan bien en la práctica.

### **Problemas políticos y desarrollo**

¿Cuáles son los factores que subyacen la insatisfacción con la democracia en América Latina? En este capítulo abordamos esta pregunta en dos etapas. Primero, usamos un marco analítico que nos permite cla-

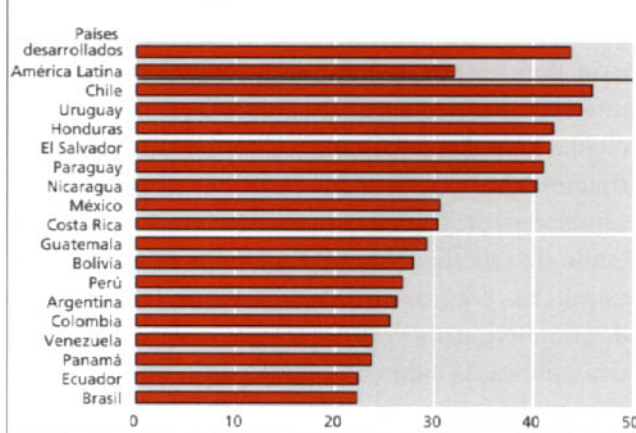
<sup>5</sup> Los datos correspondientes a Europa provienen de la encuesta realizada en 1989 por Eurobarómetro. Hay pocas razones para creer, sin embargo, que los resultados serían sustancialmente distintos en la actualidad.

<sup>6</sup> Los datos correspondientes a la OCDE provienen de la ronda 1990-91 de la Encuesta Mundial de Valores (ICPSR, 1999).

<sup>7</sup> Véanse en Klingeman y Fuchs (1995) y Norris (1999), análisis de los patrones longitudinales y nacionales transversales del respaldo a la democracia.



**Gráfico 4.5** Confianza en el Congreso  
(Porcentajes)



Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y World Values Survey (ICPSR, 1991).

sificar las distintas fuentes de problemas democráticos y precisar la forma como la política afecta el desarrollo socioeconómico. Y más tarde usamos el mismo marco para evaluar las democracias latinoamericanas en función de las diferentes fuentes de problemas anteriormente identificadas.

Las democracias, para que tengan éxito, deben funcionar adecuadamente en varios sentidos. Deben representar a todos, deben asegurar que los representantes respondan al interés público antes que al propio, y deben asegurar el logro de un consenso entre los numerosos intereses contrapuestos. Pueden distinguirse tres fuentes de problemas políticos en las democracias: favoritismo, agencia y agregación.

Los problemas de favoritismo ocurren cuando ciertos grupos minoritarios pueden forzar los resultados políticos en su favor. En este caso actúan dos elementos principales. Por una parte, los grupos minoritarios *demandan* prerrogativas especiales, ya sea formando grupos de presión o utilizando dinero o posición social sobre una base más individualizada. Por otra parte, los políticos *ofrecen* prerrogativas especiales en la forma de servicios focalizados y legislaciones favorables. Una importante consideración es la medida en que los sistemas electorales proporcionan a los políticos mayores o menores incentivos para responder a las demandas por tratamiento especial. Mientras que algunos sistemas estimulan a los políticos a responder excesivamente a intereses específicos, otros los estimulan a que tengan en cuenta los intereses nacionales más amplios.

Los problemas de agencia se presentan cuando los políticos persiguen sus propias metas en vez de las que les han sido delegadas por sus electores. La delegación es difícil porque los ciudadanos cuentan con pocos medios para asegurar que los políticos cumplan sus promesas. Por ejemplo, en el campo político es imposible celebrar acuerdos de cumplimiento obligatorio, y las elecciones, que la ciudadanía puede utilizar para desbancar a los políticos que no cumplen sus promesas, sólo se llevan a cabo una vez cada cierto tiempo. Obviamente, algunos arreglos institucionales son mejores que otros para superar los problemas de agencia. La existencia de un electorado participativo y bien informado, la presencia de partidos políticos maduros, y la existencia de sistemas de pesos y salvaguardas institucionales reducirá la posibilidad de que los políticos ignoren al electorado.

Los problemas de agregación se presentan cuando los representantes políticos, una vez elegidos, no pueden reconciliar los diversos intereses que supuestamente representan. Aquí son importantes los elementos institucionales que hacen que ciertos sistemas políticos sean más propensos al bloqueo. Algunos sistemas, por ejemplo, permiten la expresión de tantos intereses diferentes que incluso políticas que claramente beneficiarían la mayoría terminan naufragando en un mar de conflictos. Otros sistemas también conducen al estancamiento al permitir la existencia de muchos actores con capacidad de vetar las iniciativas de los otros.

Cada una de estas posibles fuentes de problemas democráticos puede ocasionar resultados políticos que se desvían de las preferencias de la mayoría, y conducir a resultados deficientes en materia de desarrollo, en las formas que se explican a continuación.

Las conexiones entre la política y el desarrollo son, por supuesto, numerosas y complejas. La política juega un papel preponderante en la determinación del tamaño y la distribución de los servicios del Estado. La política también tiene mucho que ver con la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas (las que a su vez afectan la eficiencia del gobierno y del sector privado). Por último, la política determina en buena medida la capacidad de la democracia para traducir las preferencias de los ciudadanos en políticas efectivas y justas.

Debe ponerse de relieve el papel que desempeña la política en la creación, el mantenimiento y el



funcionamiento de las instituciones públicas. La política ejerce su mayor impacto en el desarrollo a través de su efecto sobre las instituciones. La lógica es clara: si la política es clave para la creación y el mantenimiento de las instituciones, y éstas últimas son claves para el desarrollo, la política será a su vez clave para el desarrollo.

En la siguiente sección se examinan con más detalle los vínculos que existen entre la política y el desarrollo, concentrándose separadamente en cada uno de los diferentes problemas políticos identificados anteriormente.

### *Problemas de favoritismo*

Por lo general, las constituciones democráticas proclaman que todos los ciudadanos tienen iguales derechos políticos. En la práctica, sin embargo, algunos grupos —ya sea porque están mejor organizados, son políticamente más activos, poseen más conocimientos o son más ricos o socialmente prominentes— logran mayor atención que otros. La magnitud de los problemas de favoritismo varía de un sistema democrático a otro dependiendo de factores tales como el nivel de participación política de los distintos grupos de ciudadanos y las características de las instituciones políticas electorales.

El favoritismo hacia ciudadanos más ricos o mejor educados promoverá desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades de progreso social. Los ejemplos son muchos. La educación universitaria es usualmente indebidamente subsidiada a expensas de la educación primaria o secundaria; las obras públicas son frecuentemente orientadas hacia las regiones con mayor poder económico a expensas de las más desaventajadas, y los impuestos son algunas veces demasiado bajos para sufragar las inversiones sociales que necesita la mayoría. Tales políticas no sólo agravan las desigualdades, sino que también pueden producir ineficiencias económicas.

En general, el favoritismo hacia ciertos intereses organizados también ocasionará todo tipo de ineficiencias económicas. En las democracias, los intereses organizados constituyen un importante elemento del proceso político. Algunas organizaciones representan una fracción bastante amplia de los ciudadanos, como las asociaciones de agricultores, los sindicatos, las asociaciones industriales o los grupos

de consumidores. Otras representan grupos más reducidos, como los productores de café, los trabajadores textiles o los empleados públicos. Si la representación política está fuertemente sesgada en favor de intereses más pequeños, las políticas económicas (incluidas las políticas tributarias, la inversión pública, la fijación de precios y las políticas comerciales y cambiarias) probablemente resulten ineficientes, afectando de esta manera el crecimiento económico general. En efecto, en muchos casos la influencia desproporcionada de intereses particulares en la política pública ha sido considerada como un elemento primordial para entender la decadencia económica de naciones anteriormente prósperas y el deficiente desempeño de los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos<sup>8</sup>.

### *Problemas de agencia*

La representación política involucra una transacción bastante compleja: las personas intercambian votos por un catálogo de promesas. Los “contratos” que regulan estas transacciones presentan dos tipos de problemas. En primer lugar, son imposibles de hacer cumplir pues no existen tribunales que tengan jurisdicción sobre ellos. En segundo lugar, son incompletos pues sólo especifican lineamientos generales dejando muchos aspectos abiertos a la interpretación. Si bien las instituciones políticas pueden reducir estos problemas, nunca podrán hacerlo completamente, lo que significa que los políticos siempre contarán con cierta capacidad para seguir sus propios programas y capturar algunas rentas.

Si el público carece de los medios para penalizar a políticos indiferentes y corruptos, como ocurre cuando los problemas de agencia están muy difundidos, el desempeño del gobierno sufrirá marcadamente. La corrupción florecerá en la medida en que los políticos despilfarran los recursos públicos y se dediquen libremente a subastar regulaciones y leyes. Ello a su vez obstaculizará la capacidad del gobierno para proveer servicios públicos, aumentará el costo de hacer negocios y el nivel de incertidumbre

<sup>8</sup> Véanse Olson (1982) y Bates (1981).

de los inversionistas, y lo que es peor aún, la corrupción y la ineficiencia del gobierno harán que muchas personas desencantadas se mantengan al margen de la política, lo que a su vez aumentará la libertad de los políticos para actuar de espaldas al público. En resumen, la existencia de un círculo vicioso de problemas de agencia y de corrupción constituye una preocupante amenaza en los regímenes democráticos.

Además, los problemas de agencia impiden uno de los principales canales a través de los cuales la democracia puede estimular el desarrollo. Entre las ventajas más importantes de la democracia, por lo menos desde el punto de vista de la eficiencia, figura el estimular a las personas a participar en la formulación de soluciones para sus propios problemas. Por otra parte, una de las principales dificultades de la democracia es que las personas no participan directamente en la mayoría de los aspectos públicos, sino a través de representantes elegidos. De manera que si el punto de vista de los ciudadanos se pierde en ese proceso —o, más precisamente, si sus puntos de vista son reemplazados por los puntos de vista de los representantes— se perderá un caudal de valiosos conocimientos locales y la democracia perderá gran parte de su atractivo.

Los problemas de agencia pueden socavar la idea de la democracia. Simplemente, si la delegación política no funciona, tampoco funciona la democracia. Así, la resolución de los problemas de agencia no sólo disminuye la corrupción, aumenta la eficiencia del gobierno y facilita el crecimiento, sino que también restablecerá el ideal democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

### ***Problemas de agregación***

En las sociedades democráticas, la política requiere considerables concesiones mutuas. Yo te doy, tú me das. Sin embargo, con frecuencia existen tantos intereses que reconciliar y tantas facciones que satisfacer que el proceso no siempre resulta expedito. De aquí que en no pocos casos los conflictos políticos se tornen irreconciliables, y cualquier intento por cambiar el statu quo, aun cuando fuere claramente favorable para la mayoría, se hace imposible.

Con frecuencia, la incapacidad de los políticos para reconciliar los diferentes intereses que representan hace que el proceso político no resulte efi-

ciente. Las consecuencias de esta incapacidad pueden resultar sumamente perjudiciales. Se demora la respuesta a los choques externos, se postergan indefinidamente reformas económicas que son inaplazables e incluso adquieren legitimidad los intentos autoritarios para eludir al Congreso.

Ello no significa, por supuesto, que siempre sea deseable la ausencia de restricciones políticas a los funcionarios y representantes demasiado ambiciosos. En este sentido, existe un obvio balance. Por una parte, los sistemas políticos deben permitir una modificación periódica del statu quo y deben conferir a los funcionarios públicos cierta discreción para responder a choques inesperados. Por la otra, los sistemas políticos deben ser inmunes a los intentos caprichosos y miopes de modificar las políticas, y deben dar cabida a un espectro grande de intereses. En resumen, la flexibilidad es deseable, pero no al punto de que ponga en peligro la credibilidad y la amplia representación.

### **Evaluación de los factores de fracaso político en América Latina**

Mientras que en la sección anterior examinamos los problemas políticos que afectan en cierta medida a todos los regímenes democráticos, en la presente evaluamos la situación de la democracia en América Latina utilizando varios indicadores que intentan cuantificar cada uno de los problemas identificados anteriormente. Como no se analizan todos los aspectos relevantes en cada caso, no podemos extraer conclusiones definitivas acerca de la magnitud de estos problemas. El análisis, sin embargo, arroja considerable luz sobre los aspectos que funcionan y no funcionan en las democracias latinoamericanas.

### ***Problemas de Favoritismo***

Para cuantificar los problemas de favoritismo, analizamos dos dimensiones diferentes: en primer lugar, nos concentramos en las diversas maneras mediante las cuales los ciudadanos tratan de llamar la atención en la esfera política, y en segundo lugar, estudiamos los incentivos que impulsan a los políticos a responder a los grupos de presión más importantes y organizados.

La representación requiere participación. Obviamente, las preferencias de quienes deciden no ejercer su derecho al voto no hallarán representación directa en las decisiones sociales. Pero el voto constituye sólo una de las numerosas dimensiones de la participación. La intensidad de la participación también es importante pues es apenas lógico suponer que los ciudadanos mejor informados y aquellos que tienen un contacto más directo con partidos y candidatos tendrán una mayor probabilidad de que sus preferencias sean tenidas en cuenta en las decisiones sociales.

En consecuencia, si las personas más educadas participan más asiduamente en la política, las decisiones sociales estarán sesgadas en su favor y se apartarán en consecuencia de los deseos de la mayoría. Las razones por las cuales la participación política puede diferir entre los diferentes actores sociales son demasiado numerosas y complejas para examinarlas aquí. Debemos mencionar, sin embargo, la inquietante posibilidad de que una baja participación política pueda autoalimentarse, es decir, que ciertos grupos no participen en la política porque regularmente han sido dejados de lado, y que hayan sido dejados de lado precisamente porque no participan activamente. Huelga decir que puede resultar sumamente difícil quebrar tal círculo vicioso.

¿Cómo difiere la participación política entre los distintos grupos sociales de América Latina? En lo que sigue examinamos la desigualdad en la participación política en tres dimensiones diferentes: la educación, la riqueza y la edad. Nuestro análisis considera cinco formas de participación: votar, prestar atención a las noticias políticas, hablar de política con amigos, tratar de convencer a otros sobre temas de política y trabajar para un candidato político<sup>9</sup>.

El Cuadro 4.1 muestra los patrones promedio de participación política en cinco grupos de educación: primaria o inferior, alguna educación secundaria, secundaria, alguna educación universitaria (incluyendo carreras técnicas) y universitaria. Las diferencias en la participación son pequeñas para el acto de votar, pero grandes en lo que se refiere a otras formas de participación. Así, por ejemplo, las personas con educación universitaria muestran una probabilidad dos veces mayor de hablar de política con amigos que las que sólo tienen educación primaria, pero su probabilidad de votar es sólo ligeramente mayor que la de otros grupos. En pocas palabras, la sustancial

desigualdad en la participación política entre los grupos de educación sólo resulta evidente cuando se pasa de la votación a formas más complejas de participación política.

En el Cuadro 4.2 se muestran los patrones de participación política en los distintos quintiles de ingresos. Como era de esperarse, los resultados son similares a los del cuadro anterior; no existe una tendencia discernible en el acto de votar, y se observa un constante aumento de la participación a lo largo de los quintiles en el caso de otros tipos de participación política. En el Cuadro 4.3 pueden verse los patrones demográficos de la participación política. Sorprendentemente, la participación varía muy poco en las distintas cohortes de edades, aunque es ligeramente menor en las cohortes más jóvenes y de mayor edad. El patrón es similar para todos los tipos de participación aquí considerados, excepto que se repite de forma menos clara para el caso de prestar atención a las noticias políticas.

¿Difieren los patrones de participación política de América Latina de los de otras regiones del mundo? Aparentemente no. Las evidencias disponibles muestran, por ejemplo, que los patrones de participación política son mucho más uniformes en América Latina que en Estados Unidos<sup>10</sup>. Ello es así para los grupos de educación e ingreso y, de manera aún más notable, para las cohortes de edad. La encuesta World Values Survey (WVS) también ofrece alguna evidencia adicional en el mismo sentido<sup>11</sup>. Las cifras muestran que para los países Europeos incluidos en esta encuesta, los individuos del quintil superior de ingresos muestran una probabilidad 1,87 veces mayor que los del quintil inferior de hablar de política con amigos. La cifra correspondiente para los países Latinoamericanos es 1,88. Para el caso de trabajar para un candidato político, se observan cifras similares: 2,24 en el caso de Europa y 2,18 en América Latina.

¿Hasta qué medida pueden explicarse los resultados políticos en América Latina por los diferenciales en la participación? Aunque no es fácil respon-

<sup>9</sup> En Gaviria, Panizza y Seddon (1999) puede verse un análisis detallado de los patrones de participación política en América Latina.

<sup>10</sup> Véase en Wolfinger y Rosenstone (1980) un análisis integral de los patrones de participación política en Estados Unidos.

<sup>11</sup> Esta encuesta incluye 17 países europeos y cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y México).



Cuadro 4.1 Participación política por nivel de educación

| Actividad política                     | Participación según nivel educativo (%) |                       |                     |                        |                   | Razón                  |
|--|---|-----------------------|---------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
|  | Primaria o menos                        | Secundaria incompleta | Secundaria completa | Universidad incompleta | Universidad o más | Primaria/Universitaria |
| Votar                                  | 66,1                                    | 68,6                  | 68,0                | 67,4                   | 70,0              | 1,060                  |
| Ver y escuchar noticias políticas      | 43,4                                    | 47,4                  | 52,1                | 59,6                   | 69,6              | 1,605                  |
| Hablar sobre política                  | 24,0                                    | 27,2                  | 31,1                | 37,6                   | 46,4              | 1,931                  |
| Tratar de influenciar a otras personas | 14,2                                    | 14,3                  | 16,4                | 18,1                   | 20,8              | 1,463                  |
| Trabajar para un candidato             | 9,7                                     | 9,0                   | 10,7                | 13,6                   | 15,1              | 1,546                  |

Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

Cuadro 4.2 Participación política según nivel de ingreso

| Actividad política                     | Participación según quintiles de ingreso (%) |         |         |        |        | Razón          |
|--|--|---------|---------|--------|--------|----------------|
|  | Primero                                      | Segundo | Tercero | Cuarto | Quinto | Quinto/primero |
| Votar                                  | 64,1   | 67,2    | 69,5    | 68,7   | 66,9   | 1,043          |
| Ver y escuchar noticias políticas      | 40,1   | 44,8    | 51,1    | 54,1   | 58,0   | 1,449          |
| Hablar sobre política                  | 21,6   | 25,5    | 29,3    | 32,2   | 36,8   | 1,703          |
| Tratar de influenciar a otras personas | 12,8   | 13,7    | 15,8    | 16,3   | 18,4   | 1,435          |
| Trabajar para un candidato             | 10,2   | 8,9     | 8,9     | 11,0   | 13,2   | 1,296          |

Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

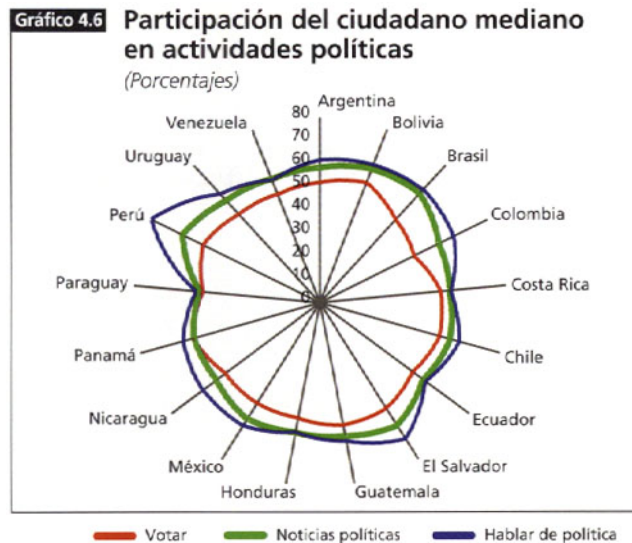
Cuadro 4.3 Participación política según la edad (Porcentajes)

| Actividad política                     | Participación según la edad |       |       |      |
|--|-----------------------------|-------|-------|------|
|  | 18-29                       | 30-44 | 45-60 | >60  |
| Votar                                  | 66,8                        | 67,0  | 68,3  | 67,8 |
| Ver y escuchar noticias políticas      | 47,0                        | 51,1  | 51,4  | 52,2 |
| Hablar sobre política                  | 27,5                        | 31,2  | 31,2  | 27,1 |
| Tratar de influenciar a otras personas | 15,5                        | 16,2  | 16,2  | 13,1 |
| Trabajar para un candidato             | 9,5                         | 11,4  | 12,0  | 9,2  |

Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

der a esta pregunta, puede establecerse la medida en que las mayores tasas de participación observadas entre los individuos más ricos pueden sesgar las decisiones sociales en su favor. Una forma natural de abordar esta pregunta es computando la ubicación del participante mediano, es decir, el percentil de la persona con el ingreso mediano entre quienes participan en la actividad política que se considera. Obviamente, si la participación política se distribuye en forma igual, el participante mediano estará ubicado en el quincuagésimo percentil, lo que

significa que el ingreso del participante mediano sería igual al del ciudadano mediano. Valores superiores indican que el participante mediano es más rico que el ciudadano mediano, y valores inferiores lo inverso.



Fuente: *Latinobarómetro (1996-1998)*.

En el Gráfico 4.6 se muestra la ubicación del participante mediano en tres diferentes formas de participación en 17 países. Para el simple acto de votar, las distorsiones causadas por la desigualdad en la participación serán mínimas. Sin embargo, para las otras formas de participación aquí consideradas, la desigualdad en la participación podría introducir distorsiones significativas en algunos países (incluidos, en particular, Perú, El Salvador y Panamá). Sin embargo, no es posible extraer conclusiones definitivas pues es difícil determinar la eficacia relativa de las diferentes formas de participación política.

Ningún análisis del favoritismo político estará completo sin mencionar cómo se organizan los ciudadanos para participar en política. La política, después de todo, es una actividad colectiva. Por lo general, a las personas que tienen intereses comunes les resulta ventajoso unirse en su búsqueda de representación. Sin embargo, la participación colectiva es difícil de mantener pues los individuos tienen fuertes incentivos para sacar provecho de los esfuerzos de los otros. La oportunidad y la forma en que las organizaciones políticas pueden superar esos incentivos sigue siendo una pregunta sin respuesta, pero la microeconomía de la formación de grupos indica que los grupos pequeños tendrán más éxito que los grupos grandes. Esta ventaja implica que prevalecerán aquellas políticas en las cuales los beneficios están más concentrados<sup>12</sup>.

La lógica de la acción colectiva es implacable: con frecuencia los intereses de las minorías bien organizadas se impondrán a la mayoría, pues las ma-

yorías tienen más dificultades para disciplinar a sus miembros. Esta lógica es inherente al proceso político y, por lo tanto, no puede invocarse para explicar por qué la representación política funciona bien en algunos países y no en otros.

Sin embargo, los incentivos que tienen los políticos para responder a determinados intereses varían de un país a otro. Las instituciones electorales y otras instituciones políticas pueden agravar o mitigar los problemas de favoritismo al proporcionar a los políticos mayores o menores incentivos para atender los intereses regionales, sectoriales o de clase. Las regulaciones poco estrictas sobre financiamiento de campañas, por ejemplo, pueden permitir que ciertos intereses económicamente poderosos compren influencias políticas. Las instituciones electorales que hacen que los políticos respondan demasiado a determinados intereses geográficos pueden también agravar los problemas de favoritismo, especialmente cuando los intereses geográficos se superponen con los económicos y sociales (por ejemplo, los sectores industriales tienden a concentrarse en determinadas zonas geográficas).

La medida en que las instituciones electorales proporcionan a los políticos incentivos para responder a determinados intereses geográficos varía sustancialmente de un país a otro. Muchas instituciones incentivan a los políticos a prestar atención a intereses regionales específicos a expensas de intereses de carácter más nacional. Tal es el caso de los sistemas federales y, en general, de todos aquellos sistemas en los cuales las fuerzas regionales tienen preeminencia en la política nacional. Los incentivos para responder a los intereses geográficos también pueden variar de acuerdo con el grado en que las instituciones electorales incentivan a los políticos a perseguir objetivos personales en vez de objetivos partidistas.

Algunos sistemas electorales proporcionan a los políticos incentivos para cultivar grupos personales de seguidores en vez de adherirse a las directrices de sus partidos. En el primer caso, la carrera de los políticos dependerá principalmente de sus vínculos con sus electores. En el segundo, su carrera depende-

<sup>12</sup> Olson (1965) constituye la obra seminal sobre la "organización industrial" de la participación política.

rá principalmente de sus relaciones con el liderazgo de sus partidos. Ahora, puede afirmarse que los políticos que se preocupan más por su relación personal con los votantes se mostrarán más propensos a caer presa de intereses concentrados geográficamente, y que, por el contrario, aquéllos más preocupados por sus partidos probablemente responderán a intereses nacionales más amplios. El supuesto clave es, obviamente, que los partidos posean una fuerte base nacional y el liderazgo partidario esté relativamente centralizado.

Por supuesto, los sistemas electorales que predisponen a los políticos a ocuparse principalmente de sus partidos también pueden socavar una representación efectiva. En estos sistemas los políticos, preocupados como están por mantenerse en buenos términos con los caudillos partidarios, tenderán a olvidar los deseos de los votantes. Como resultado, se debilitarán los vínculos entre los votantes y los políticos, lo que a su vez permitirá que los intereses de clase o sectoriales adquieran una indebida representación. En resumen, si bien los sistemas políticos centrados fuertemente alrededor de los partidos pueden reducir el favoritismo hacia los intereses concentrados geográficamente, en la práctica pueden aumentar el favoritismo hacia otros intereses particulares no geográficos.

El Recuadro 4.3 presenta un índice que intenta cuantificar las diferencias entre países en la medida en que las instituciones electorales proporcionan a los políticos mayores o menores incentivos para cultivar relaciones personales con los votantes<sup>13</sup>. Una calificación alta indica que los políticos tienen una elevada propensión a cultivar una relación personal con los votantes y, según nuestra interpretación, una elevada propensión a responder a intereses geográficos. Una calificación baja indica una elevada propensión a seguir las directrices de los dirigentes partidarios y, según nuestra interpretación, una mayor propensión a responder a los intereses nacionales.

El Gráfico 4.7 compara el índice de América Latina con el de otras regiones del mundo. Los resultados sugieren que en promedio los políticos latinoamericanos tienen más incentivos para mantenerse en buenos términos con los dirigentes partidarios que en cualquier otra parte del mundo. O, dicho de otro modo, los resultados muestran que las leyes electorales le otorgan a los partidos latinoamericanos bastan-

te poder sobre las carreras de los políticos. Ello implicaría que los sistemas electorales latinoamericanos no proporcionan muchos incentivos para responder a las demandas de tratamiento especial de base geográfica.

El Cuadro 4.4 presenta el índice y sus componentes para una buena parte de los países de América Latina<sup>14</sup>. La estructura más común de votación en la región es la de listas cerradas, lo que explica por qué la calificación de la mayor parte de los países es cero en esta categoría. Las principales excepciones son las listas abiertas de Chile y las listas de facciones múltiples de Colombia. La mayor parte de los países tienen sistemas proporcionales en los cuales los votos se combinan en todo el partido. La principal excepción es Colombia, que tiene un sistema peculiar en el que los partidos presentan listas múltiples y los votos sólo se combinan entre candidatos dentro de una misma lista partidaria. De igual forma, la mayor parte de los países tienen sistemas en los cuales los ciudadanos emiten votos únicos por partido. Las principales excepciones son México, donde la mayoría de los legisladores se elige en distritos de un solo miembro, y Brasil, donde los rótulos partidarios tienen poco peso porque los candidatos cambian frecuentemente de partido.

¿Presentan las democracias latinoamericanas serios problemas de favoritismo político? La evidencia no es concluyente. Por una parte, la desigualdad de la participación política parece ser un problema menos serio en América Latina que en las democracias industriales más avanzadas. Asimismo, los sistemas electorales de América Latina no parecen proporcionar grandes incentivos para que los políticos respondan a intereses concentrados geográficamente. Por otra parte, los sistemas políticos de algunos países latinoamericanos se concentran fuertemente alrededor de los partidos, lo que puede permitir que los intereses particulares (especialmente aquéllos que pueden cortejar exitosamente a los dirigentes partidarios) obtengan indebida representación. Además, las leyes que regulan la financiación de las campañas electorales (y las regulaciones electorales en general) son

<sup>13</sup> El índice se basa en los trabajos teóricos de Carey y Shugart (1995) y Shugart (1999).

<sup>14</sup> No se incluyeron los países del Caribe de habla inglesa, ya que los miembros de una cámara de las legislaturas bicamerales son designados, y la responsabilidad de esos legisladores no está clara.



## Recuadro 4.3

### Índice de incentivos para cultivar relaciones personales con el electorado

Este índice tiene tres componentes: *ballot*, *pool* y *vote*. Cada uno de ellos mide un aspecto específico que moldea los incentivos de los políticos para promover una reputación personal, y se mide en una escala de cero a dos. Los valores más altos indican mayores incentivos para cultivar una reputación personal, y los más bajos, mayores incentivos para seguir la línea del partido<sup>1</sup>.

*Ballot* mide la facilidad con que un político puede lograr que su nombre figure en la papeleta electoral en una posición que aumente las posibilidades de obtener un escaño. Los sistemas de lista cerrada, en los que los partidos determinan los candidatos y su orden en la papeleta, se califican con cero. Los sistemas en los que se requiere la nominación del partido para una candidatura viable, pero en los que los votantes pueden determinar el orden de los candidatos en la lista del partido, se califican con uno y, por último, los sistemas en los que no se requiere la nominación del partido para realizar una campaña exitosa se califican con dos.

*Pool* mide el grado en que un candidato puede beneficiarse de los votos de otros candidatos de su propio partido. El supuesto en este caso es que si los candidatos no se benefician de los votos por otros candidatos del mismo partido, se preocuparán más por cultivar una reputación personal con los votantes que una reputación con las directivas de sus partidos. Los sistemas de representación proporcional en los que los votos se distribuyen entre los candidatos, reciben una calificación de cero, los sistemas en los que los partidos presentan listas múltiples se califican con uno, y aquéllos en que los votos se dirigen a candidatos individuales se califican con dos.

*Vote* mide si los votantes pueden votar principalmente por los candidatos o los partidos. Los sistemas en los que los votantes sólo pueden elegir partidos se califican con cero. Aquéllos en que los votantes pueden expresar sus preferencias por múltiples candidatos —ya sea dentro de las listas de los partidos, entre partidos o mediante una elección en dos etapas (es decir, elecciones internas o segunda vuelta)— se califican con uno. Por último, los sistemas en los que los votantes emiten sólo un voto, por un candidato o una facción partidaria, se califican con dos.

Las calificaciones de los tres componentes se promedian creando un índice resumido de las diversas dimensiones que afectan los incentivos de los políticos para cultivar una reputación personal. El valor del índice para los sistemas unicamerales en los que todos los legisladores se eligen mediante el mismo conjunto de reglas es un promedio simple de los tres componentes. En los sistemas mixtos, en los que los distintos legisladores son elegidos mediante diferentes reglas, se promedian los índices promedio de los diferentes subconjuntos para obtener el índice correspondiente al país. En los sistemas bicamerales, se asigna a cada cámara una ponderación de 0,5.

<sup>1</sup> Los detalles del cálculo del índice se presentan en Gaviria et al (1999). La principal fuente de antecedentes es la base de datos Parline, que mantiene la Unión Parlamentaria Internacional. Esta base de datos se actualiza regularmente en base a la información oficial provista por los parlamentos nacionales. Abarca 245 cámaras legislativas de 180 países. La información correspondiente a cada país incluye una descripción del electorado, los procedimientos de votación, los requisitos para ser candidatos y un panorama general de la legislatura. Utilizamos el *Manual de diseño de sistemas electorales*, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, para completar algunos casos en los que se carece de datos o cuando éstos son incompletos.

poco estrictas en América Latina y, cuando existen, raramente se aplican, lo que seguramente también contribuye a que los intereses organizados puedan comprar favores políticos.

#### *Problemas de agencia*

La magnitud de los problemas de agencia depende de muchos factores. Cuatro de ellos son estudiados a continuación: los niveles de participación política, la libertad de prensa, la fortaleza de los partidos políticos, y la presencia de pesos y salvaguardas institucionales.

Las elecciones constituyen el principal mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden obligar a

los políticos a cumplir sus promesas electorales. Por supuesto, las elecciones serán más efectivas cuanto más personas participen y cuanto mejor informadas estén acerca de todo lo que los políticos han dicho y hecho. Puede afirmarse que, en general, una mayor participación política significa que los políticos están sujetos a un mayor escrutinio y disfrutan de una menor latitud para perseguir sus propios intereses.

#### *Participación electoral*

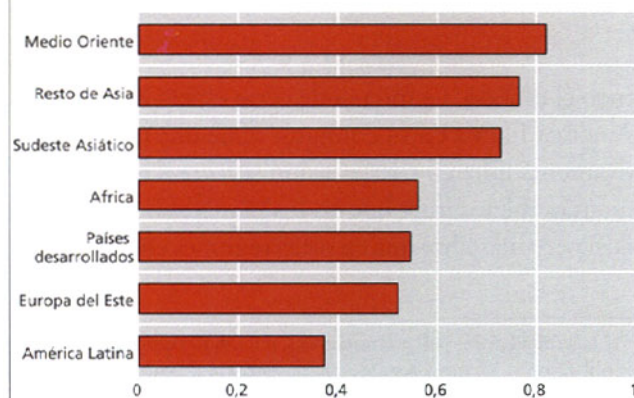
¿Cómo se comparan los niveles de participación política de América Latina con los de otras regiones del mundo? El Gráfico 4.8 muestra que la concurrencia de votantes en América Latina se sitúa en un punto

Cuadro 4.4 Índice de incentivos para cultivar relaciones personales con el electorado

| País                   | Componentes del índice |        |      | Índice |
|------------------------|------------------------|--------|------|--------|
|                        | Pool                   | Ballot | Vote |        |
| Argentina              | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| Bolivia                | 0                      | 0,3    | 0,5  | 0,27   |
| Brasil                 | 1                      | 2      | 1,5  | 1,50   |
| Chile                  | 0                      | 1      | 0    | 0,33   |
| Colombia               | 1                      | 1      | 0    | 0,67   |
| Costa Rica             | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| Ecuador                | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| El Salvador            | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| Guatemala              | 1,6                    | 0      | 1,6  | 1,07   |
| Haití                  | 1                      | 1      | 1    | 1,00   |
| Honduras               | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| México                 | 0                      | 0      | 1,1  | 0,37   |
| Nicaragua              | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| Panamá                 | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| Paraguay               | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| Perú                   | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |
| República Dominicana   | 1                      | 0,5    | 0,5  | 0,67   |
| Uruguay                | 0                      | 1      | 0    | 0,33   |
| Venezuela <sup>1</sup> | 0                      | 0      | 0    | 0,00   |

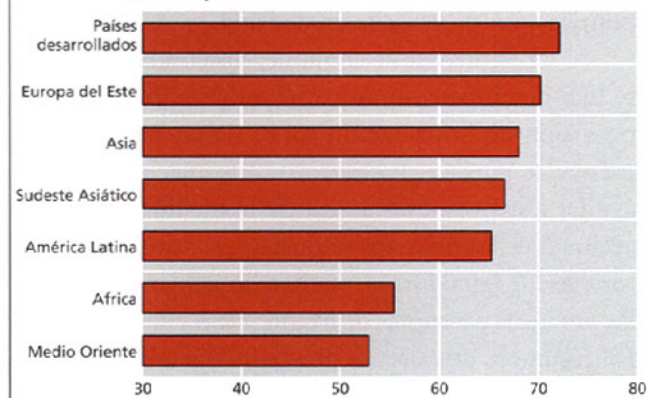
<sup>1</sup> Venezuela cuenta con hasta tres senadores (de 57) que se eligen a nivel nacional para compensar la desproporción votos/escaños. En la cámara baja, hasta cinco escaños (de 206) por partido se distribuyen de acuerdo con votos totales a nivel nacional y asignan a distritos sub-representados.  
Fuente: Parline Online.

Gráfico 4.7 Incentivos para cultivar relaciones personales



Fuentes: Parline Online y cálculos del BID.

Gráfico 4.8 Participación electoral en el mundo 1990-1995 (Porcentajes)



Fuente: IDEA (1997).



medio entre los elevados niveles de los países europeos y la baja concurrencia de los países africanos. Podría decirse, sin embargo, que en América Latina las tasas de concurrencia están artificialmente infladas debido a la presencia de leyes que establecen el voto obligatorio en buena parte de los países de la región<sup>15</sup>.

El Gráfico 4.9 muestra que entre los países latinoamericanos existe una amplia variación en el nivel de concurrencia de los votantes, desde más del 80% en Uruguay y Costa Rica hasta menos del 30% en Colombia y Guatemala. Otras medidas de la participación política también muestran grandes diferencias dentro de la región. En términos de las personas que declaran prestar atención a las noticias políticas y hablar de política con amigos, Ecuador y Paraguay ocupan el primer lugar, y Chile y Guatemala el último (véase el Gráfico 4.10). Sorprendentemente, no se observa una asociación entre la concurrencia de votantes y estas formas más sofisticadas de participación política.

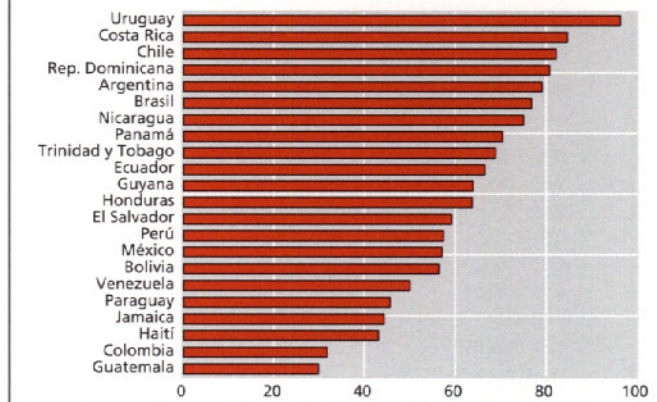
### *Libertad de prensa*

Ya se ha dicho que los votantes tratan de utilizar las elecciones para castigar o recompensar a los políticos, para ello, por supuesto, requieren de información. En la mayoría de los casos los votantes conocen la situación del país, conocen algunas de las políticas que se han implementado, pero no saben a ciencia cierta cuál ha sido el verdadero impacto de las políticas. Huelga decir que los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la evaluación de las políticas por parte de la ciudadanía.

Los medios de comunicación tradicionalmente han desempeñado un papel muy importante en la provisión de información sobre temas políticos. En particular, pueden proporcionar información vital para ayudar a los votantes a evaluar la medida en que las acciones de los políticos se ajustan a sus promesas electorales. De igual forma, pueden descubrir y publicitar las prácticas corruptas de los políticos y sus asociados. En resumen: una prensa libre e independiente puede reducir la capacidad de los políticos para quebrar los contratos electorales y obtener rentas.

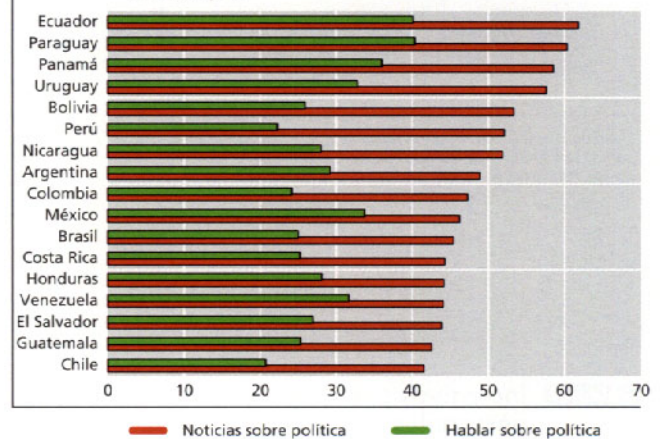
Recientemente, Freedom House ha reunido un índice destinado a medir el grado de libertad de prensa<sup>16</sup>. Aunque la clasificación de un país u otro puede dar pie a airados debates, el índice proporciona una comparación útil de la libertad de prensa en

**Gráfico 4.9 Participación electoral en América Latina, 1990-1995**  
(Porcentajes)



Fuente: IDEA (1997).

**Gráfico 4.10 Formas de participación electoral alternativa en América Latina**  
(Porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

todo el mundo. Como puede verse en el Gráfico 4.11, América Latina en su conjunto tiene una prensa relativamente libre en comparación con otras regiones del mundo, menos libre que en los países más desarrollados, pero más libre que en otras regiones en desarrollo.

<sup>15</sup> En la mitad de los países latinoamericanos aquí considerados el voto es obligatorio. En otras regiones, la proporción de países con legislaciones similares son el 33% en Europa Central, el 33% en el Sudeste Asiático y el Pacífico, el 28% en los países de la OCDE, y cero en los otros. Por supuesto, otro aspecto relevante es la eficacia con que se aplican estas leyes.

<sup>16</sup> Al construir este índice, Freedom House considera no solamente las leyes formales y la constitución, sino también las restricciones corrientes y prácticas sobre la prensa. Si la libertad periodística se ve obstaculizada por amenazas de grupos armados o criminales, o por actos ilegales de intimidación inspirados por el gobierno, ello se verá reflejado en el índice.



## Recuadro 4.4

## Diferencias entre países en la concurrencia de votantes

No puede negarse que los elevados niveles de participación política deberían traducirse en un mejor funcionamiento de la democracia. Altos niveles de participación pueden reducir no sólo los problemas de agencia, sino también los problemas de representación. Es poco lo que se sabe, sin embargo, acerca de la forma de convertir apatía en pasión en el campo político.

Las comparaciones entre países pueden proporcionar algunas claves acerca de los factores políticos y socioeconómicos asociados con un alto nivel de participación política<sup>1</sup>. La concurrencia de votantes, por ejemplo, tiene una relación previsible con el ingreso per cápita. En promedio, la concurrencia es menor en los países pobres y ricos, y mayor en los países de ingresos medios (véase el Gráfico 1). La concurrencia también es mayor cuando el voto es obligatorio. Las leyes de voto obligatorio parecen incrementar en 10 puntos porcentuales la concurrencia de votantes a las elecciones. Pero el voto obligatorio se aplica en forma variable e incompleta, y su eficacia puede depender de detalles institucionales que no se analizan aquí.

La participación política también es mayor en las nuevas democracias, aunque con el tiempo disminuye a medida que el entusiasmo inicial da lugar a indiferencia y cinismo. Además, la participación difiere sustancialmente de una elección a la siguiente. Por lo general las elecciones presidenciales atraen más votantes que las locales. Las competencias electorales más reñidas también atraen más votantes, así como las elecciones que están dominadas por un solo tema.

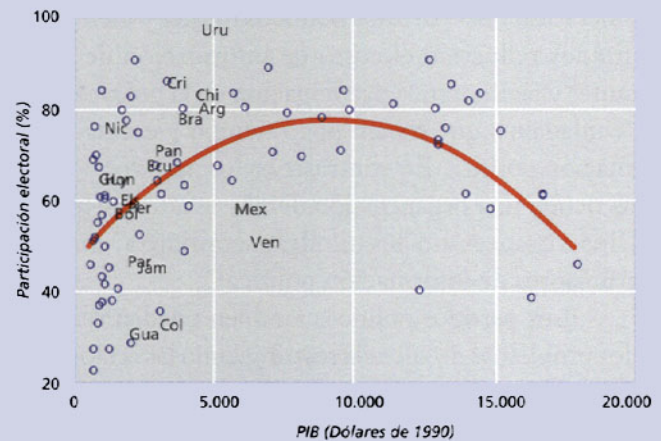
De otro lado, la concurrencia de votantes no parece estar ostensiblemente vinculada a factores institucionales (derechos civiles, estabilidad política, desarrollo de los partidos, fragmentación política y presidencialismo), demográficos (distribución de la población por edades) o a los niveles

de educación (tasas de alfabetismo y porcentaje de adultos con diplomas de enseñanza secundaria).

En general, las diferencias en la concurrencia entre las distintas regiones del mundo y entre países dentro de las regiones permanece en gran medida sin explicación. En última instancia, la participación política probablemente esté relacionada con factores culturales e históricos. En este sentido, la concurrencia no es muy diferente de la confianza interpersonal o de cualquier otra forma de capital social.

<sup>1</sup> Véase Gaviria, Panizza y Seddon (1999).

Gráfico 1. Participación electoral y PIB per cápita



Fuente: Penn World Tables (1996) e IDEA (1997).

La libertad de prensa no constituye la única variable importante en términos de la disponibilidad de información por parte de los votantes. Dos sociedades pueden diferir sustancialmente en términos de la capacidad de los medios de difusión para vigilar a los políticos, incluso si la libertad de prensa está sujeta a restricciones similares. Un elemento clave es la demanda de información, la cual será mucho mayor en las sociedades más inquisitivas. Así, debería esperarse que las sociedades más inquisitivas posean más y mejores medios de información. El Gráfico 4.12 muestra que la circulación de los periódicos en América Latina es muy inferior a la que podría esperarse

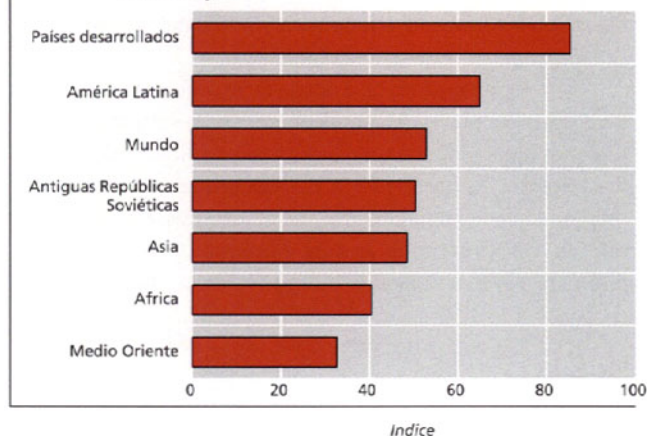
dado el nivel de desarrollo de la región y su alto nivel de libertad de prensa.

### Partidos políticos

Otro factor que puede afectar los problemas de agencia es la fortaleza de los partidos políticos<sup>17</sup>. Si los partidos son razonablemente cohesivos y disciplinados y tienen raíces bastante profundas en la sociedad, ello puede contribuir a la eficacia de la delegación

<sup>17</sup> Los estudios sobre los partidos políticos en América Latina incluyen Mainwaring y Scully (1995) y Hagopian (1998).

**Gráfico 4.11** Índice de libertad de prensa por regiones (Porcentajes)



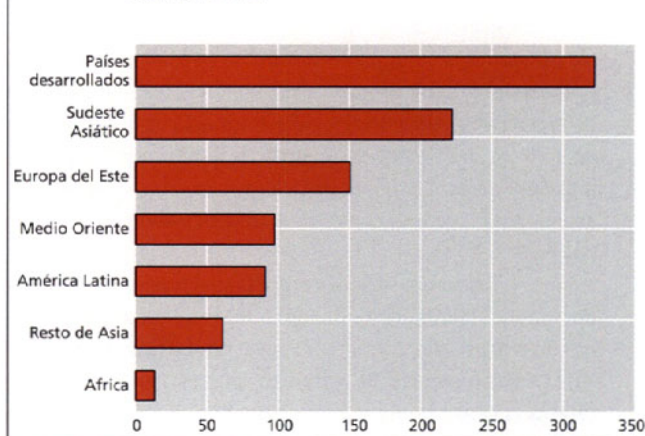
Fuente: Freedom House (1999).

democrática, pues partidos políticos fuertes y bien organizados reducirán el costo de información de los votantes y facilitarán la participación en la política de los ciudadanos que tienen poco tiempo y escasa información política. En contraste, si los partidos políticos tienen una organización débil y escasa disciplina, los votantes no les tendrán confianza como transmisores de información política<sup>18</sup>.

Los partidos políticos también pueden reducir los problemas de agencia restringiendo las acciones de los políticos. En este sentido, el poder de los partidos se incrementa en la medida en que los políticos tienen algo que ganar al no desviarse de las directivas generales de sus partidos. Si éstos carecen de continuidad y cohesión, los políticos se mostrarán más propensos a desviarse de los ideales partidarios con el fin de satisfacer sus ambiciones políticas personales.

Existe una sutil pero importante distinción entre el papel de los partidos que se pone de relieve aquí y el que se señaló anteriormente. En la sección anterior se sostiene que los partidos políticos son importantes porque pueden articular los deseos de la mayoría más que los candidatos individuales. Aquí sostenemos que los partidos son importantes porque transmiten información acerca de complejos aspectos políticos y vigilan a los políticos elegidos. En el caso anterior el problema era de favoritismo; el problema aquí es de agencia. En el caso anterior el énfasis estaba en las leyes electorales que conferían a los partidos poder sobre los políticos; aquí el énfasis está en la medida en que los partidos son cohesivos y tienen ascendencia entre la población.

**Gráfico 4.12** Circulación de periódicos por 1.000 habitantes



Fuente: Banco Mundial (1998).

Los atributos de los partidos políticos que contribuyen a una efectiva delegación democrática pueden resumirse en tres condiciones: (1) el apoyo de los partidos es relativamente estable en el tiempo; (2) los partidos tienen raíces relativamente estables y sólidas en la sociedad, y (3) los partidos son percibidos como fundamentales para determinar quién gobierna y como indispensables para el progreso del país<sup>19</sup>.

La primera dimensión de la fortaleza de los sistemas partidarios puede medirse mediante un índice de la volatilidad en el apoyo electoral a los partidos entre una elección y la siguiente. Este índice se computa sumando la variación neta en el porcentaje de escaños (o votos) obtenidos o perdidos por cada partido entre una elección y la siguiente, y luego dividiéndolo por dos<sup>20</sup>. El Cuadro 4.5 muestra una amplia variación en la volatilidad electoral en las elecciones legislativas (cámara baja) y las elecciones presidenciales en 12 países latinoamericanos. En Uruguay, Colombia, Costa Rica y Chile se observa la

<sup>18</sup> Véase en Lupia y McCubbins (1998) una perpicaz información sobre las dimensiones cognoscitivas de la participación política.

<sup>19</sup> Véase Mainwaring y Scully (1995).

<sup>20</sup> Si bien un gran desplazamiento en el apoyo de los votantes a los partidos y los cambios en la identidad de los principales partidos pueden complicar los problemas de agencia, ello puede constituir una señal positiva. Un grado relativamente elevado de volatilidad podría reflejar una respuesta eficiente al surgimiento de nuevos aspectos críticos que dividen al electorado, una apertura en el sistema político hacia una mayor competencia a través de reformas electorales, o un rechazo generalizado de los partidos tradicionales que se perciben como ineficientes o corruptos.



Cuadro 4.5

## Volatilidad electoral en 12 países latinoamericanos

| País       | Esaños en cámara baja |                             |                            | Voto presidencial |                             | Promedio        |                           |
|------------|-----------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------|---------------------------|
|            | Período               | No. de periodos electorales | Volatilidad promedio % (A) | Período           | No. de periodos electorales | Volatilidad (B) | Volatilidad (A) + (B) / 2 |
| Uruguay    | 1971-94               | 3                           | 9,9                        | 1971-94           | 3                           | 9,9             | 9,9                       |
| Colombia   | 1970-98               | 8                           | 10,6                       | 1970-90           | 7                           | 13,5            | 12,1                      |
| Costa Rica | 1970-98               | 7                           | 14,9                       | 1970-98           | 7                           | 11,8            | 13,4                      |
| Chile      | 1973-97               | 3                           | 12,4                       | 1970-93           | 2                           | 15,4            | 13,9                      |
| Argentina  | 1983-97               | 7                           | 13,3                       | 1973-95           | 3                           | 29,5            | 21,4                      |
| Paraguay   | 1983-98               | 3                           | 16,7                       | 1989-98           | 1                           | 26,2            | 21,5                      |
| Venezuela  | 1973-98               | 5                           | 22,9                       | 1973-98           | 5                           | 22,5            | 22,7                      |
| México     | 1982-97               | 5                           | 24,7                       | 1982-94           | 2                           | 24,2            | 24,5                      |
| Bolivia    | 1979-97               | 5                           | 31,8                       | 1979-97           | 5                           | 35,7            | 33,8                      |
| Ecuador    | 1978-92               | 5                           | 32,5                       | 1979-92           | 3                           | 43,2            | 37,9                      |
| Brasil     | 1982-98               | 4                           | 28,9                       | 1960-98           | 3                           | 55,4            | 42,2                      |
| Perú       | 1978-95               | 3                           | 52,7                       | 1980-95           | 3                           | 57,4            | 55,1                      |

Fuente: Datos de Mainwaring y Scully (1995), cuadro 1.1 p. 8 actualizado por los autores para incluir elecciones recientes.

mayor estabilidad en los patrones de respaldo partidario. Por su parte, la volatilidad es particularmente elevada en Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia. Si se observan los períodos electorales individuales (que no se muestran en el cuadro) la volatilidad entre elecciones varía entre el 3,0% en Colombia (1978-82) y el 62,5% en Perú (1980-85)<sup>21</sup>.

Es importante destacar que los niveles de volatilidad en América Latina son muy elevados en comparación con los correspondientes niveles para las democracias industriales más avanzadas. Así pues, la volatilidad promedio en Francia para el período 1885-95 (que está por encima del 15% y es claramente la más alta de Europa), es inferior a la de siete de los 12 países latinoamericanos incluidos en el Cuadro 4.5. Asimismo, la mayor volatilidad entre elecciones observada en Europa en el período 1885-1985 (32,1% en Alemania entre 1919 y 1920) es inferior a la volatilidad media de cuatro países latinoamericanos<sup>22</sup>.

La volatilidad electoral también podría utilizarse como medida indirecta de la segunda dimensión de la fortaleza partidaria, que indaga acerca de si los partidos tienen firmes raíces en la sociedad. Si los partidos desempeñan un importante papel en la orientación de la actividad política de los ciudadanos, podría esperarse que una significativa proporción del

respaldo electoral de un determinado partido sea relativamente estable entre una elección y la siguiente. Sin embargo, la volatilidad electoral tiene un carácter retrospectivo y puede no constituir un buen indicador de la forma en que los partidos probablemente evolucionen en el futuro. Un indicador más directo del arraigo de los partidos en la sociedad, que también puede pronosticar con mayor exactitud el futuro, es la proporción de ciudadanos que se identifican (o se sienten cercanos) a un determinado partido.

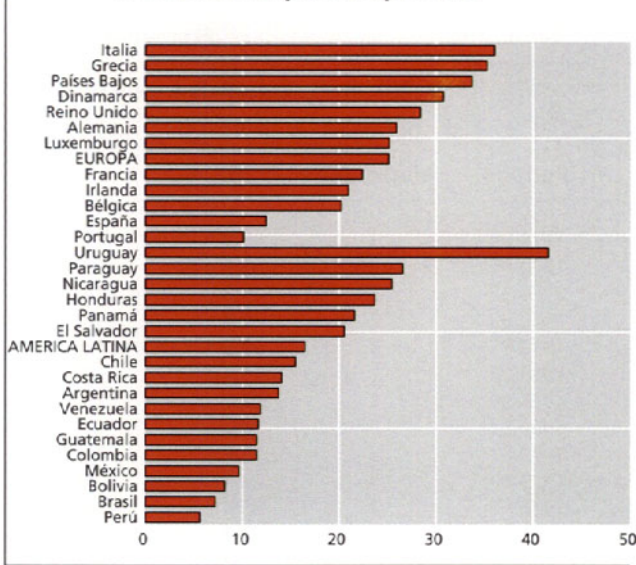
El Gráfico 4.13 muestra la variación en el porcentaje de personas que dicen sentirse cercanas a los partidos en América Latina. Las diferencias entre países son abismales. Si bien más del 40% de los entrevistados se mostró muy identificado o relativamente identificado con un partido político en Uruguay, ese porcentaje se reduce a alrededor del 5% en Perú, Brasil y Bolivia. En general, existe una elevada asociación entre la volatilidad partidaria y la proporción de ciudadanos que se declaran identificados con los parti-

<sup>21</sup> Mainwaring y Scully (1995).

<sup>22</sup> Véase Bartolini y Mair (1990). Estos valores no son completamente comparables porque en la muestra europea la volatilidad se calcula con base en la proporción de esaños, mientras que en la muestra latinoamericana se calcula con base en la proporción de votos.



**Gráfico 4.13** Porcentaje que se siente cercano o muy cercano a un partido político



Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y Eurobarómetro (1991).

dos políticos. Sin embargo, existen algunas notables excepciones. Chile, Costa Rica y, en particular, Colombia muestran actualmente niveles de identificación partidaria inferiores a los que podría esperarse dados sus (relativamente bajos) niveles pasados de volatilidad electoral. Ello sugiere que en estos países podrían producirse grandes desplazamientos en el respaldo partidario en el futuro.

En el Gráfico 4.13 también resulta claro que a pesar de la erosión observada desde principios de los años setenta en la votación partidaria en Europa y otras democracias industriales avanzadas, la identificación con los partidos sigue siendo mucho más alta en este continente que en América Latina. Uruguay es el único país latinoamericano que supera el promedio europeo con respecto al porcentaje de ciudadanos que se identifican con un partido político.

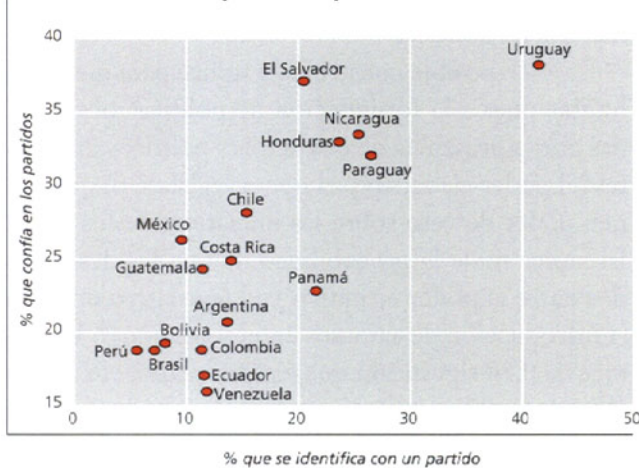
De otro lado, la existencia de fuertes vínculos entre los partidos y la ciudadanía puede ocasionar dificultades. Como ocurrió en muchas ciudades estadounidenses a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, muchos partidos latinoamericanos han establecido un conjunto de seguidores distribuyendo empleos estatales, otorgando favores y apelando a la compra directa o indirecta de votos. Si el contrato político entre los ciudadanos y los políticos se convierte en un intercambio de votos por beneficios individuales (como empleos para miembros de la familia o beneficios especiales para una empresa familiar),

las elecciones pueden perder relevancia como mecanismo de control sobre los políticos. Si bien no se dispone de datos para medir la importancia comparativa de tales prácticas clientelistas, es probable que las reformas de mercado libre y la reducción del alcance del Estado en la mayor parte de los países hayan reducido el volumen de recursos disponibles para comprar apoyo político. Además, el menor clientelismo podría ser la causa de la aparente disminución de la lealtad partidaria y el aumento de la volatilidad electoral experimentados en algunos países durante los años ochenta y noventa.

La tercera dimensión propuesta para medir la fortaleza de los partidos políticos es el grado en que los ciudadanos perciben que los partidos son actores centrales en la determinación de quién gobierna e influye sobre el progreso social y económico del país. Una medida obvia de la relevancia de los partidos es el grado en que los ciudadanos les otorgan su confianza. Si no se tiene confianza en los partidos, los ciudadanos, los intereses organizados y los políticos tenderán a evitarlos como intermediarios del proceso político. El Gráfico 4.14 muestra que la confianza en los partidos políticos guarda una estrecha relación con el grado en que los ciudadanos se identifican con ellos. De acuerdo con ambos indicadores, los partidos parecen particularmente relevantes en Uruguay, Paraguay, Nicaragua y Honduras, y menos importantes en Perú y Brasil.

El Gráfico 4.15 muestra el porcentaje de personas en cada país que considera que los partidos son indispensables para el progreso. Los resultados muestran un patrón familiar. Mientras que un número relativamente reducido de entrevistados mencionó a los partidos políticos como esenciales en Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia, lo contrario se observa en Uruguay, Honduras, Costa Rica y Chile. México y Paraguay, sin embargo, se desvían significativamente de sus posiciones previas. Aunque los ciudadanos mexicanos no parecen identificarse estrechamente con los partidos y sólo muestran una confianza moderada en ellos, consideran que son indispensables para el progreso del país. En Paraguay se observa el patrón contrario: mientras que los ciudadanos parecen tener confianza y sentirse cercanos a los partidos, no los consideran indispensables para el progreso.

¿Qué fuerza, entonces, tienen los partidos políticos en América Latina? El panorama general que

**Gráfico 4.14** Confianza y grado de identificación con los partidos políticos

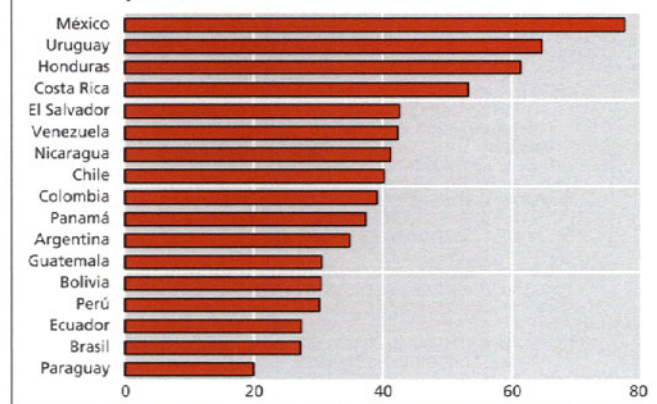
Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

surge del análisis es que los partidos parecen ser particularmente fuertes en Uruguay y aún son relativamente fuertes, pero están debilitándose, en Chile, Costa Rica, Honduras, México y Paraguay. Los partidos también parecen organizar la opinión pública y ser relativamente bien considerados en El Salvador y Nicaragua. En el otro extremo del espectro, los partidos son relativamente débiles y gozan de poca confianza en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

#### *Los pesos y salvaguardas institucionales*

Los contratos políticos involucran el compromiso de los funcionarios elegidos de cumplir sus promesas electorales, aplicar las leyes y respetar la constitución. Ello es importante porque, una vez elegidos, los políticos tienen el incentivo de tratar de cambiar la naturaleza del juego político para aumentar su poder o incrementar sus posibilidades de retener ese poder en el futuro. Los políticos también pueden verse tentados a utilizar su posición de poder para enriquecerse. En consecuencia, la democracia requiere instituciones que protejan las leyes vigentes y salvaguarden el interés público de la acción de políticos ambiciosos o corruptos.

Si quiere impedirse que los políticos ignoren o modifiquen las reglas del juego con el fin de atender sus intereses, la constitución debe definir la división de responsabilidades entre las diferentes ramas del gobierno y establecer procedimientos bastante estrictos para su modificación. Además, si se quiere que la constitución y otras leyes del país sean algo más que letra muerta,

**Gráfico 4.15** Porcentaje que menciona a los partidos políticos como instituciones indispensables para el desarrollo nacional

Fuente: Latinobarómetro (1996-1998).

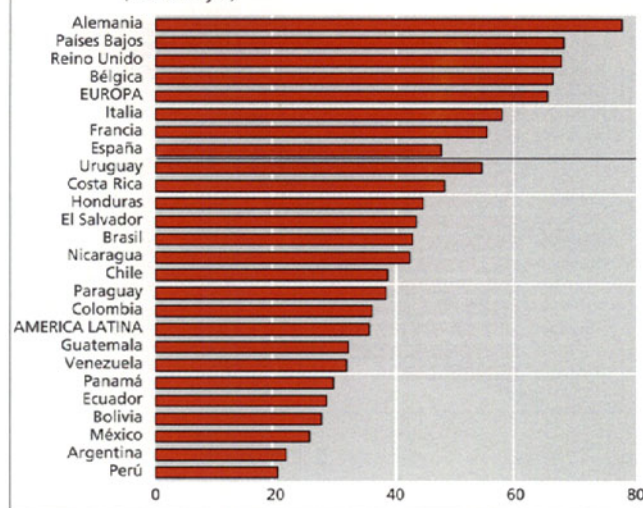
debe existir un poder judicial independiente y eficaz. Por último, los abusos de autoridad, el mal manejo o los engaños quedarán sin exponerse a menos que exista una legislatura en la cual los partidos de oposición puedan vigilar la conducta de los funcionarios públicos, cuestionar abiertamente y criticar el desempeño del gobierno, e iniciar investigaciones criminales.

Asimismo, los problemas de agencia se ven complicados por la relativa debilidad del poder judicial. Las constituciones establecen la independencia de los jueces en todos los países latinoamericanos, pero ello no siempre se ha hecho efectivo, como es evidente al constatar la frecuente abrogación de la independencia judicial, las destituciones, transferencias y reasignaciones de jueces, y la negativa a aplicar las decisiones judiciales.

Esta tradicional falta de independencia judicial en América Latina, junto con la percepción de ineficiencia, ha contribuido al bajo nivel de confianza en el poder judicial. El Gráfico 4.16 muestra que en América Latina la confianza en el poder judicial es inferior a la observada en Europa<sup>23</sup>. Si bien los niveles de confianza en el poder judicial varían dentro de la región —oscilando entre un máximo de casi 55% en Uruguay y un mínimo de alrededor de 20% en Perú— en muchos países latinoamericanos parecen existir

<sup>23</sup> La información del Gráfico 4.16 proviene de mediados de los años ochenta porque las versiones más recientes del Eurobarómetro no han incluido el tema de la confianza en el poder judicial.

**Gráfico 4.16** Confianza en el sistema judicial, América Latina 1996-98 vs Europa Occidental 1985  
(Porcentajes)



Fuentes: Latinobarómetro (1996-1998) y Eurobarómetro (1986).

grandes dudas acerca de la capacidad del poder judicial para adoptar decisiones imparciales o defender las leyes y la constitución.

De esta sección surgen varias conclusiones. La participación política es baja en muchos países latinoamericanos, los partidos políticos y los poderes legislativo y judicial son débiles (y están debilitándose), y la demanda de información (medida por la circulación de periódicos) es relativamente baja. Ello aunado a los bajos niveles de confianza en las instituciones políticas que se observan en toda la región, sugiere que los problemas de agencia son bastantes serios en América Latina.

### **Problemas de agregación**

En esta sección se analizan dos tipos de problemas de agregación. Primero, se estudian los conflictos entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder público y luego se estudian los conflictos internos de la rama legislativa.

Casi todos los países latinoamericanos tienen sistemas presidenciales. Aunque el debate acerca de las ventajas y desventajas de los regímenes presidenciales seguirá sin resolverse (véase el Recuadro 4.5), resulta claro que tales sistemas requieren la cooperación entre el poder ejecutivo y la legislatura para adelantar las iniciativas de política. Ello no siempre resulta fácil pues el ejecutivo y la legislatura representan

con frecuencia intereses diferentes, y, en consecuencia, pueden tener preferencias bastante distintas en materia de políticas.

Es posible construir un índice para medir las limitaciones a la formulación de políticas ocasionadas por la presencia de dos actores políticos diferentes (el poder ejecutivo y el poder legislativo) que tienen poder de veto sobre las iniciativas de los otros. El índice mide la probabilidad de que los desacuerdos entre el poder ejecutivo y el legislativo impidan la introducción de cambios en el statu quo<sup>24</sup>. Un índice de 0,20 significará que, en promedio, el 20% de todas las políticas estarán vedadas a consecuencia de conflictos entre el poder ejecutivo y la legislatura. De esta manera, el índice mide la capacidad de ambas ramas del gobierno para adoptar políticas. La falta de restricciones significa que todas las políticas son viables. Una restricción absoluta significa que el statu quo no podrá ser modificado.

El grado de bloqueo político está estrechamente relacionado con el grado de asociación entre las preferencias del poder ejecutivo y el legislativo. Si ambos actores tienen las mismas preferencias, habrá en efecto un solo actor, y, por lo tanto, no habrá restricciones políticas. Si ambos actores tienen preferencias independientes, las restricciones políticas serán sustanciales, abarcando, según nuestros cálculos, más del 40% de todas las políticas que pueden contemplarse. Y si ambos actores tienen preferencias opuestas, las restricciones políticas pueden alcanzar a la totalidad del espacio político y el bloqueo será inevitable.

En esta sección usamos la composición de la legislatura para estimar el grado de asociación que existe entre las preferencias del poder ejecutivo y la legislatura. Supusimos que si el partido del presidente controla más de dos terceras partes de la legislatura, las preferencias de ambas ramas estarán completamente alineadas. De igual forma, si el principal partido de oposición controla más de dos terceras partes de la legislatura, las preferencias de ambas ramas serán independientes (o quizás contrapuestas). Para los puntos intermedios, el grado de asociación entre las preferencias de ambas ramas del gobierno depende del número de escaños controlado por el partido del presidente.

<sup>24</sup> El índice del bloqueo político está explicado en Gaviria, et al. (1998). Véase también Henisz (1998).



## Recuadro 4.5

## Presidencialismo

Los regímenes presidenciales muestran dos características definitorias: en primer lugar, el gobierno y la legislatura se eligen independientemente, y en segundo lugar, la duración en el cargo del presidente y de los legisladores es fija (es decir, a menos que hayan cometido graves crímenes, los presidentes no pueden ser destituidos por el congreso o el gabinete). En contraste, en los regímenes parlamentarios los votantes eligen a los legisladores, quienes a su vez tienen la responsabilidad de formar el gobierno. El gobierno, encabezado por el primer ministro, depende del continuo apoyo de una mayoría en la legislatura para mantenerse en el cargo. Si el gobierno pierde ese apoyo (o quiere solidificar ese respaldo) puede convocar nuevas elecciones. Como se explica a continuación, estas características presentan ventajas y desventajas<sup>1</sup>.

Los críticos del presidencialismo sostienen que la elección separada del presidente y los legisladores conduce muchas veces al estancamiento político, lo que a su vez puede obstaculizar la capacidad del gobierno para llevar a cabo importantes reformas socioeconómicas. Con frecuencia, la existencia de elecciones separadas para presidentes y legisladores llevan al poder a partidos opositores que pueden mostrarse reacios a cooperar entre sí. Las razones son varias. Los partidos de oposición generalmente no reciben ningún crédito si su cooperación se traduce en un éxito del gobierno, y, además, no enfrentan la amenaza de que un gobierno frustrado convoque nuevas elecciones.

Por lo tanto, aun cuando el presidente es el único funcionario público que representa a toda la nación y, en principio, está dotado de grandes poderes, puede en la práctica tener poco margen de acción. Además, sin la capacidad de convocar nuevas elecciones para superar un estancamiento político, el presidente puede verse tentado de recurrir a medidas extraconstitucionales.

Los críticos del presidencialismo también aducen que el plazo fijo de permanencia en el cargo, en muchos casos complicado por las restricciones a la reelección, introduce una rigidez que puede ocasionar no pocos problemas. Con frecuencia, por ejemplo, resulta imposible que los regímenes presidenciales extiendan el plazo de un presidente popular y exitoso, destituyan a un presidente incompetente o impopular o puedan superar un estancamiento en materia de políticas.

Además, los críticos de los regímenes presidenciales con frecuencia censuran la naturaleza absoluta de las elecciones presidenciales. La victoria en una elección presidencial puede proporcionar al presidente la sensación de que no tiene necesidad de hacer concesiones a la oposición. Como resultado, "los ganadores y los perdedores están claramente definidos por la totalidad del período del mandato presidencial, [y] los perdedores deben esperar por lo menos cuatro o cinco años sin acceso al poder ejecutivo y al padrinazgo"<sup>2</sup>.

Por último, los críticos del presidencialismo sostienen que la elección popular directa de presidentes, especialmente en la era de la televisión, permite que personas con escasa experiencia política o legislativa accedan a la presidencia. Ello desalienta la institucionalización de los partidos políticos y permite que las personas accedan al poder con poco respaldo partidario y tengan mayores incentivos para gobernar mediante recursos populistas.

Existen, sin embargo, defensores del presidencialismo. Las primeras dos ventajas del presidencialismo son obvias. En primer lugar, los regímenes presidenciales proporcionan a los votantes más opciones electorales, permitiéndoles elegir gobiernos y representantes que reflejan más adecuadamente sus preferencias. En segundo lugar, los regímenes presidenciales confieren a los votantes un mecanismo directo para castigar o recompensar al gobierno por su conducta en el ejercicio del cargo.

La tercera ventaja es más sutil. Los regímenes presidenciales pueden conferir a los votantes más libertad para debatir opciones alternativas de política. Como en los sistemas presidenciales los legisladores del partido gobernante no deben preocuparse por las consecuencias de sus actos para la supervivencia del gobierno, están en mayor libertad de considerar los temas abiertamente y de acuerdo con sus méritos.

Por último, la mayor rigidez de los sistemas presidenciales puede resultar ventajosa. En los regímenes parlamentarios, la capacidad para cambiar los dirigentes y los gobiernos puede contribuir al surgimiento de crisis políticas, especialmente en la presencia de un sistema partidario fragmentado y relativamente polarizado. El plazo fijo de los regímenes presidenciales puede proporcionar mayor estabilidad y continuidad en la formulación de las políticas que los plazos flexibles de los regímenes parlamentarios.

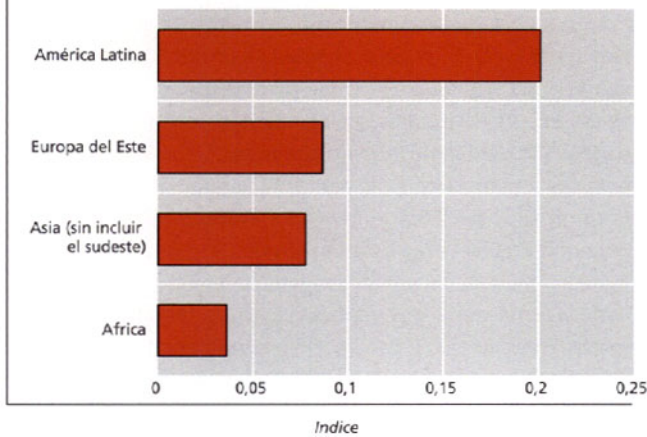
En resumen, es difícil sostener que un régimen es preferible al otro. En la práctica, el desempeño de los regímenes parlamentarios y presidenciales depende de los arreglos institucionales más amplios y de las características de la sociedad. Puede ocurrir que la mejor forma de aliviar una crisis de gobernabilidad percibida en un régimen presidencial sea la reforma de otras características institucionales del régimen político —como los poderes constitucionales del presidente y la legislatura, o el sistema electoral— en vez de adoptar un estilo parlamentario de gobierno.

<sup>1</sup> En Linz y Valenzuela (1994) puede encontrarse una evaluación crítica del efecto del presidencialismo en la política latinoamericana. Los ensayos recopilados por Mainwaring y Shugart (1997) evalúan los efectos del presidencialismo en el contexto de otras instituciones políticas y ponen de relieve la heterogeneidad de los sistemas presidenciales. Carey y Shugart (1992) analizan la forma en que las características adicionales del diseño constitucional pueden afectar el hecho de que los sistemas presidenciales sean estables y produzcan gobiernos eficientes.

<sup>2</sup> Linz (1990).



**Gráfico 4.17 Bloqueo político: comparación mundial, 1985-1994**

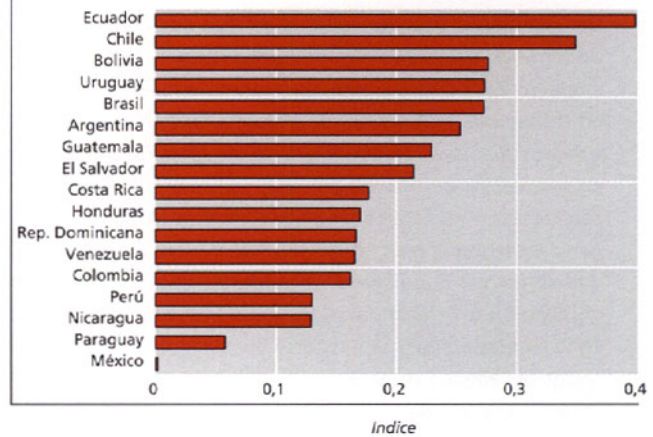


Fuente: Cálculos del BID basados en Henisz (1998).

El Gráfico 4.17 compara a América Latina con otras regiones en desarrollo en términos del índice de bloqueo político. La comparación incluye solamente países con regímenes presidenciales, ya que sólo en estos casos puede considerarse que el poder ejecutivo y la legislatura son actores políticos independientes<sup>25</sup>. La evidencia muestra que en América Latina existe mayor bloqueo político que en cualquier otra región en desarrollo. Sin embargo, debe ejercerse cierta cautela en la interpretación de este resultado, ya que podría reflejar una mayor competencia interpartidaria más que una mayor propensión al bloqueo político.

El Gráfico 4.18 muestra que el grado de bloqueo político varía ampliamente en los países latinoamericanos. Ecuador, Chile y Bolivia presentan la mayor tendencia al bloqueo, mientras que México, Paraguay y Nicaragua registran la menor. Los restantes países se concentran en el centro. El Cuadro 4.6 muestra la proporción media de los escaños controlados por el partido gobernante en 16 países latinoamericanos. Este cuadro complementa la información previa porque incluye elecciones más recientes y episodios democráticos previos. Según el cuadro, el partido del presidente típicamente controla bastante menos de la mitad de los escaños en el Congreso. Además, si en vez de los promedios a lo largo de períodos bastante prolongados, se consideraran los resultados de elecciones individuales, una proporción aún mayor de países mostraría instancias en las cuales los presidentes carecieron de un significativo apoyo partidario en

**Gráfico 4.18 Bloqueo político en América Latina, 1985-1994**



Fuente: Cálculos del BID basados en Henisz (1998).

la legislatura. En resumen, los gobiernos divididos son bastante comunes en América Latina.

El índice de bloqueo político no considera el poder judicial, que podría restringir aún más los intentos para modificar el statu quo. Aquí es preciso, sin embargo, realizar una importante distinción. Mientras que el poder ejecutivo y el legislativo son instituciones proactivas (con frecuencia su intención es cambiar las políticas existentes), el poder judicial es una institución de control (con frecuencia su intención es salvaguardar el orden establecido frente a movimientos arbitrarios). Esta distinción es importante porque permite una interpretación inequívoca del índice de bloqueo político. En efecto, si el poder judicial se hubiera incluido, el índice se habría convertido ya no en un indicador de restricciones políticas, sino más bien en un indicador de la capacidad del gobierno para efectuar promesas creíbles y salvaguardar el orden actual de movimientos arbitrarios<sup>26</sup>.

Los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo no constituyen la única forma de bloqueo en el campo político. Sin duda, los conflictos dentro

<sup>25</sup> En la muestra existen 65 países con sistemas presidenciales: 20 de África, 17 de América Latina, 16 de Europa del Este y 12 de Asia y Medio Oriente.

<sup>26</sup> Véase Gaviria, et al. (1999) y Henisz (1998) para un análisis exhaustivo de las diferentes formas de interpretar un índice de bloqueo político que incorpora el poder judicial.

Cuadro 4.6

### Promedio de escaños del partido del presidente en el Congreso (Porcentaje)

| País            | Período          | Número de elecciones | Partido del presidente |                   |
|-----------------|------------------|----------------------|------------------------|-------------------|
|                 |                  |                      | Cámara baja            | Cámara alta       |
| Argentina       | 1983-97          | 8                    | 48,5                   | 52,9              |
| Bolivia         | 1980-97          | 5                    | 31,6                   | 47,4              |
| Brasil          | 1985-98          | 6 <sup>a</sup>       | 23,2                   | 23,2              |
| Chile           | 1989-97          | 3                    | 28,8                   | 28,6              |
| Colombia        | 1945-49, 1974-98 | 12                   | 53,5                   | 54,5              |
| Costa Rica      | 1953-98          | 12                   | 48,9                   |                   |
| Ecuador         | 1978-98          | 8                    | 22,9                   |                   |
| El Salvador     | 1985-97          | 6                    | 48,3                   |                   |
| Honduras        | 1981-98          | 5                    | 53,3                   |                   |
| México          | 1982-97          | 6                    | 60,3                   | 86,3              |
| Nicaragua       | 1984-96          | 3                    | 58,7                   |                   |
| Paraguay        | 1993-98          | 2                    | 50,7                   | 48,1              |
| Perú            | 1980-95          | 4                    | 48,9                   | 41,1 <sup>b</sup> |
| Rep. Dominicana | 1962, 1966-98    | 9                    | 48,3                   | 56,3              |
| Uruguay         | 1984-94          | 3                    | 37,7                   |                   |
| Venezuela       | 1958-98          | 8                    | 39,2                   | 44,5              |

<sup>a</sup> Incluye las elecciones indirectas de 1985.

<sup>b</sup> No aplica para 1995; Perú pasó a un régimen unicameral con la constitución de 1993.

Fuente: Este cuadro está basado en datos presentados por Mainwaring y Shugart (1997), Cuadro 11.1, p. 401, actualizado por los autores para incluir los resultados de las elecciones más recientes.

del poder legislativo pueden producir consecuencias similares o aún más serias. Como se señaló anteriormente, la presencia de muchos partidos y facciones en la legislatura puede obstaculizar reformas y ajustes imprescindibles, aun si son favorecidos por una amplia mayoría de los ciudadanos.

El Gráfico 4.19 indica que los cuerpos legislativos latinoamericanos muestran un mayor grado fragmentación partidaria que sus contrapartes en otras regiones del mundo<sup>27</sup>. El Gráfico 4.20 indica que las diferencias dentro de la región son importantes. Como puede verse, la fragmentación partidaria es particularmente acentuada en Brasil, Ecuador y Chile.

Para resumir, el bloqueo político causado por la presencia de gobiernos divididos y excesiva fragmentación partidaria constituye un grave problema en algunos países de América Latina. Este problema se debe, en parte, a la presencia de sistemas electorales altamente proporcionales y a los elevados niveles de fragmentación geográfica que se observan en toda la región (véanse los Recuadros 4.6 y 4.7).

### Ilustraciones empíricas de la política y los resultados en materia de desarrollo

En esta sección se examinan algunos ejemplos que ilustran claramente el papel de la política en el desarrollo, asignando un énfasis especial a la conexión entre política y la calidad del gobierno. Debe recordarse que en el capítulo 1 se estableció que la calidad del gobierno desempeña un papel preponderante en el desarrollo. También se examinan aquí los efectos del bloqueo político sobre la velocidad de las reformas económicas

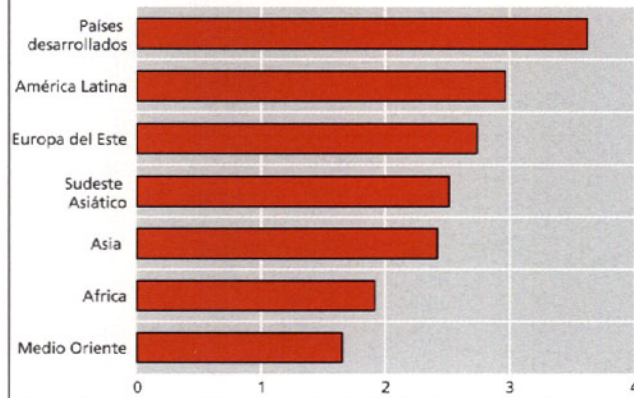
#### *La política y la calidad del gobierno*

¿Cómo puede determinarse que un gobierno es mejor que otro? Dar respuesta a esta pregunta requiere, primero, de un acuerdo sobre las diversas dimensio-

<sup>27</sup> La fragmentación partidaria se define como  $Ns=1/\sum s_i^2$ , donde  $s_i$  es la proporción de escaños que el partido  $i$  tiene en la cámara baja.

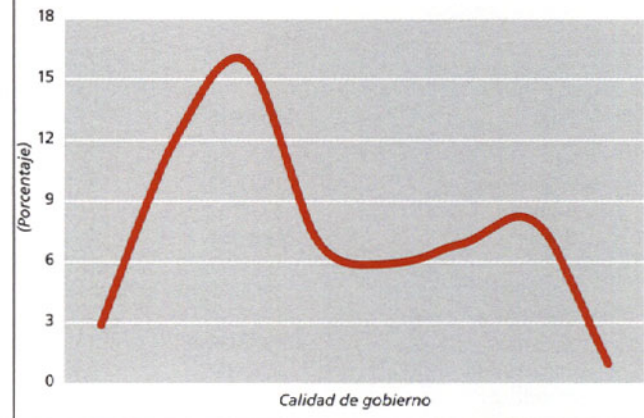


**Gráfico 4.19** Número efectivo de partidos políticos en el mundo



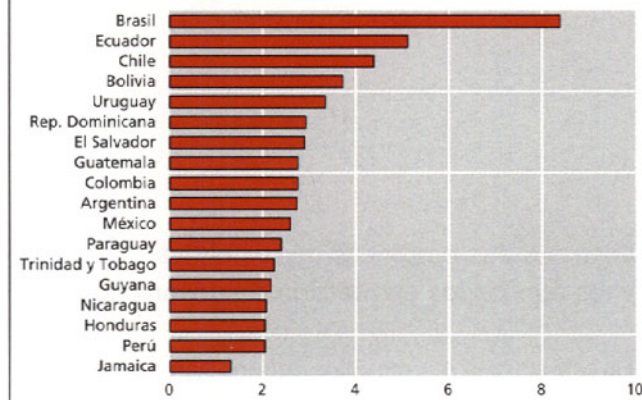
Fuente: Henisz (1997).

**Gráfico 4.21** Histograma de la calidad de gobierno en corte transversal por países



Fuente: Kaufmann, et al. (1999).

**Gráfico 4.20** Número de partidos políticos en América Latina



Fuente: Henisz (1997).

nes que conforman la calidad del gobierno y la importancia relativa de cada una, y, segundo, de la existencia de medidas internacionalmente comparables de cada una de las dimensiones consideradas.

Las cuatro dimensiones de nuestra definición de calidad del gobierno refieren a los siguientes aspectos: la capacidad del gobierno para hacer cumplir las leyes y contratos; la ausencia de corrupción; la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios públicos, y la ausencia de regulaciones engorrosas y distorsionantes<sup>28</sup>. Una vez medidas cada una de estas dimensiones con base en información preparada por el Banco Mundial<sup>29</sup>, nuestro índice de la calidad del gobierno se calcula simplemente como el promedio ponderado de los cuatro factores señalados, donde las

ponderaciones se determinan en forma tal que maximizan la cantidad de información contenida en el índice<sup>30</sup>.

El Gráfico 4.21 muestra la distribución de los países de acuerdo con el índice de la calidad del gobierno. La distribución es bimodal, con una gran concentración de países con baja calidad de gobierno y una menor concentración de países con buena calidad de gobierno. En su mayor parte, los países latinoamericanos se ubican entre los dos picos, es decir, tienen mejores gobiernos que los países típicamente malos, pero peores gobiernos que los típicamente buenos.

### *Calidad del gobierno y variables políticas*

Como se señaló anteriormente, la falta de control sobre los políticos, bien sea por parte del público u otras instituciones, redundará en una baja calidad del gobierno. Así pues cuando el público no ejerce presión sobre los políticos (la participación es baja) o algunas ramas del poder público tienen un poder muy limitado (el poder judicial no es independiente), la corrupción, los servicios públicos deficientes y las regulaciones engorrosas tenderán a ser más probables.

<sup>28</sup> Los Gráficos 1.46 y 1.47 comparan estas cuatro dimensiones en América Latina y otras regiones del mundo.

<sup>29</sup> Véase Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

<sup>30</sup> Para computar las ponderaciones utilizamos la técnica estadística de los principales componentes.

## Recuadro 4.6

## Sistemas electorales proporcionales y mayoritarios

La estructura de la competencia entre los partidos políticos difiere notablemente de un sistema electoral a otro. Mientras que en los sistemas mayoritarios los legisladores compiten en distritos pequeños por un reducido número de escaños (generalmente sólo uno), en los sistemas proporcionales los legisladores compiten en distritos grandes por un gran número de escaños. En consecuencia, mientras que en los sistemas mayoritarios la obtención de un escaño requiere cierta prominencia regional, en los sistemas proporcionales la obtención de un escaño requiere cierta visibilidad nacional pero no supone prominencia regional.

Las ventajas y desventajas de ambos sistemas son bien conocidas: los sistemas proporcionales logran una representación más amplia y más matizada a expensas de una mayor fragmentación. Una legislatura muy fragmentada puede a su vez agravar los problemas de coordinación entre el poder ejecutivo y el congreso y puede también hacer menos visibles las líneas de responsabilidad entre las ramas del poder público (complicando de esta manera los problemas de agencia). En resumen, los sistemas proporcionales disminuyen los problemas de representación, pero agravan los de agencia y de agregación.

Los sistemas electorales pueden clasificarse como mayoritarios o proporcionales de acuerdo con el número de representantes elegidos por distrito (lo que comúnmente se

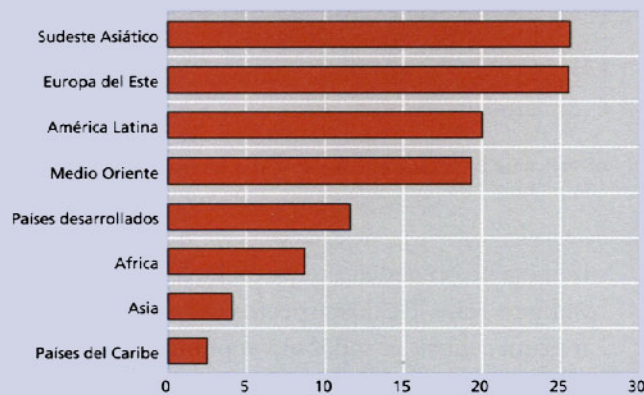
designa como la magnitud del distrito electoral)<sup>1</sup>. El grado de proporcionalidad de un sistema electoral se incrementa con la magnitud de distrito. Las opciones van desde sistemas en los cuales todos los legisladores son elegidos por una pluralidad de votos en distritos únicos, a sistemas en los cuales todos los legisladores son elegidos en un único distrito nacional y los escaños se asignan estrictamente de acuerdo con el porcentaje de votos recibidos.

El Gráfico 1 compara el promedio de la magnitud de distrito en diversas regiones del mundo. La magnitud de los distritos electorales es relativamente elevada en América Latina y muy pequeña en el Caribe. El Gráfico 2 compara la magnitud de los distritos electorales dentro de América Latina. Dicha magnitud es muy elevada en Perú y Colombia y muy baja en Panamá, Chile y Haití.

En resumen, mientras muchos países en América Latina han adoptado sistemas proporcionales (los distritos nacionales son particularmente comunes), los sistemas mayoritarios dominan completamente el panorama político en el Caribe.

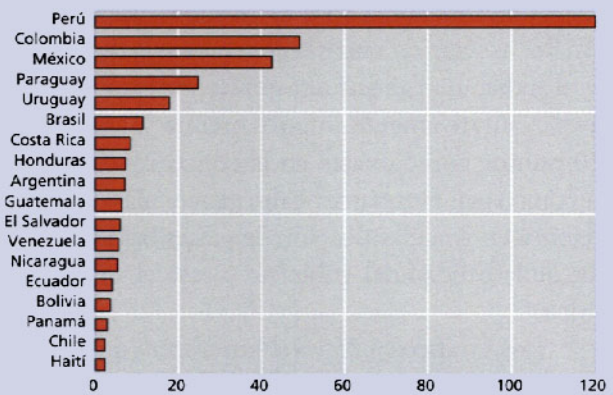
<sup>1</sup> La magnitud promedio del distrito es el promedio ponderado (en función del número de escaños en cada cámara) de la magnitud de distrito en la cámara alta y baja.

Gráfico 1. Comparación mundial del tamaño promedio del distrito electoral



Fuente: Cálculos del BID basados en Parline Online.

Gráfico 2. Tamaño promedio del distrito electoral en América Latina



Fuente: Cálculos del BID basados en Parline Online.

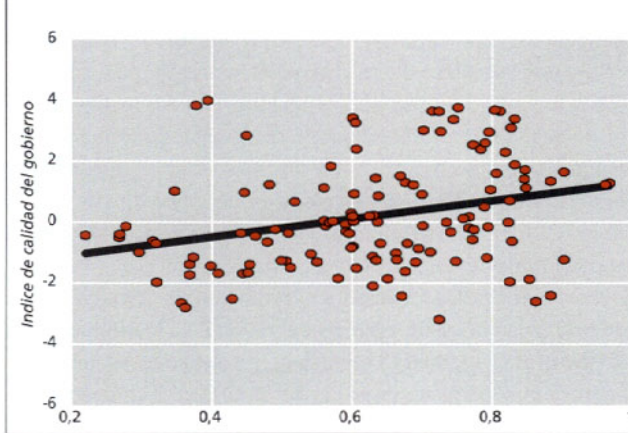
Los problemas políticos y, por ende, la baja calidad del gobierno serán particularmente graves en las sociedades fragmentadas (bien sea étnica o geográficamente). Las razones son varias. Primero, la participación política tiende a ser menor en las sociedades fragmentadas<sup>31</sup>. Segundo, en las sociedades

fragmentadas la agregación de preferencias es por lo general más complicada pues las diferencias étnicas y geográficas generalmente dan lugar a numerosos par-

<sup>31</sup> Alesina y La Ferrara (1999) muestran una fuerte vinculación entre la diversidad étnica y la participación en Estados Unidos.

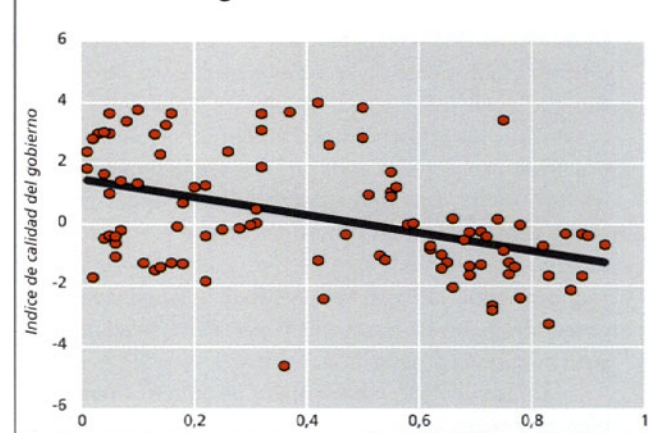


**Gráfico 4.22** Calidad del gobierno y participación electoral



Fuentes: IDEA (1997) y Kaufmann, Kraay y Lobatón (1999).

**Gráfico 4.23** Calidad del gobierno y fragmentación etnolingüística



Fuentes: La Porta, et al. (1998) y Kaufmann, Kraay y Lobatón (1999).

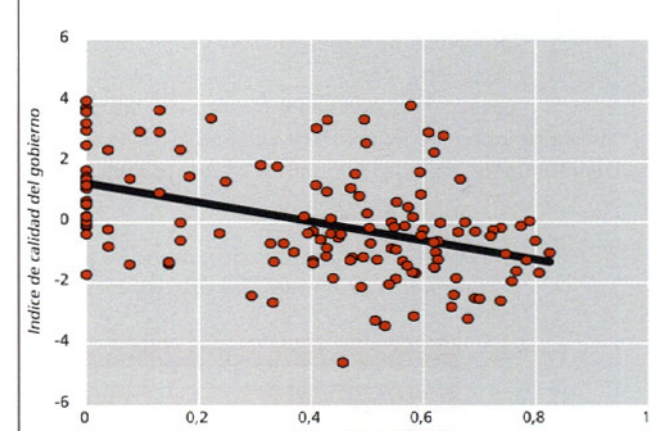
tidos y movimientos políticos. Y tercero, en sociedades fragmentadas la calidad de los servicios públicos tiende a ser menor pues la demanda es más baja<sup>32</sup>. En resumen, las sociedades fragmentadas probablemente tenderán a mostrar mayores problemas políticos (en el sentido definido anteriormente) y, por lo tanto, tenderán a mostrar gobiernos más deficientes.

La evidencia empírica disponible proporciona considerable respaldo a la conexión entre participación política y fragmentación, por una parte, y calidad del gobierno, por la otra. El Gráfico 4.22 muestra una fuerte asociación entre la concurrencia de votantes y el índice de calidad del gobierno. Esta asociación es cualitativamente importante: un incremento de 20 puntos porcentuales en la concurrencia haría que el típico país latinoamericano ganara más de ocho posiciones en una clasificación de países basada en el índice de la calidad del gobierno (véase el Apéndice Técnico)<sup>33</sup>.

Los Gráficos 4.23 y 4.24 muestran que la calidad del gobierno decrece en forma continua a medida que aumenta la fragmentación etnolingüística o geográfica (los índices utilizados para medir la fragmentación se describen en el Recuadro 4.7). Aquí también los efectos son cualitativamente importantes: una reducción de una desviación estándar en cualquiera de los índices de fragmentación haría que el típico país latinoamericano saltase por lo menos siete lugares en la clasificación de países basada en el índice de calidad del gobierno.

En resumen, las sociedades más participativas

**Gráfico 4.24** Calidad del gobierno y fragmentación geográfica



Fuentes: cálculos del BID basados en datos de Harvard-HIID y Kaufmann, Kraay y Lobatón (1999).

y homogéneas tienden a tener mejores gobiernos. Este resultado respalda dos aspectos antes mencionados. En primer lugar, la supervisión pública de los políticos es un aspecto clave para lograr un buen gobierno, y, en segundo lugar, las sociedades homogéneas son más fáciles de gobernar que aquellas aquejadas por intereses conflictivos. Como se ilustra en el Apéndice

<sup>32</sup> La vinculación entre la fragmentación étnica y los resultados en materia de desarrollo ha sido explorada por Mauro (1995), Easterly y Levine (1997) y La Porta, et al. (1998).

<sup>33</sup> Se obtendrían resultados casi idénticos si nos centramos exclusivamente en la corrupción (una dimensión particular de nuestra definición de la calidad del gobierno).



Recuadro 4.7

### Indices de la fragmentación étnica y geográfica

La fragmentación étnica y geográfica puede reducir notablemente la gobernabilidad de una sociedad. Todas las explicaciones sobre el porqué son variaciones del mismo tema: las sociedades fragmentadas enfrentan la abrumadora tarea de reconciliar demasiados intereses opuestos con un elusivo bien común.

La fragmentación puede medirse como la probabilidad de que dos individuos tomados al azar entre la población no pertenezcan al mismo grupo. Esta medida oscila entre cero (que corresponde a una sociedad completamente homogénea) y uno (que corresponde a una sociedad completamente fragmentada, en la cual cada individuo pertenece a un grupo diferente). En general, la fragmentación aumentará a medida que crece el número de grupos y decrecen las diferencias entre los tamaños de los grupos. Las dos formas de fragmentación estudiadas aquí son la fragmentación etnolingüística, que mide la probabilidad de que dos individuos tomados al azar no pertenezcan al mismo grupo étnico, y la fragmentación geográfica, que mide la probabilidad de que dos individuos tomados al azar no vivan en la misma ecozona (véase la definición en el capítulo 3).

Mientras que la fragmentación etnolingüística ha sido objeto de gran atención por parte de los economistas y otros investigadores sociales, la fragmentación geográfica ha sido generalmente ignorada. Ello resulta sorprendente pues muchas diferencias económicas y sociales tienen una base geográfica. La cultura, por ejemplo, puede diferir ampliamente entre personas que habitan distintas ecozonas. De

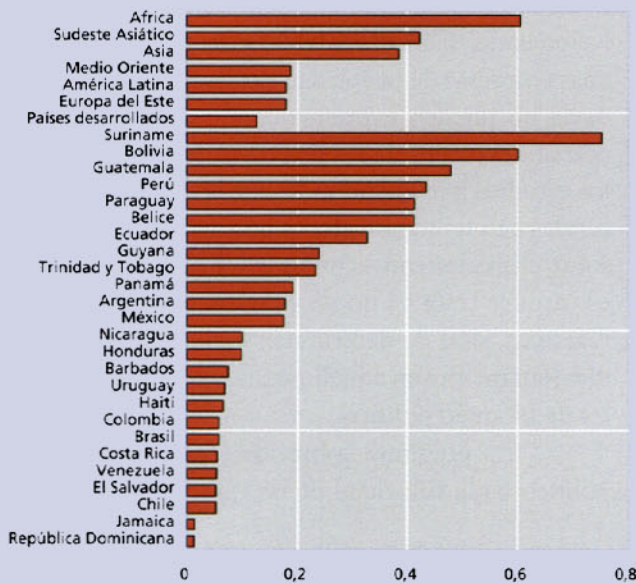
igual forma, la composición de la economía puede variar entre las diferentes ecozonas (por ejemplo, los cultivos, los minerales y la proximidad al mar son en general muy diferentes entre una zona y otra). Por lo tanto, la fragmentación geográfica constituye una dimensión significativa de conflicto social y, como tal, puede desempeñar un papel fundamental en la política y en la formulación de políticas.

El Gráfico 1 muestra que en América Latina el nivel de fragmentación etnolingüística es relativamente bajo en comparación con otras regiones en desarrollo. En muchos países existe un idioma predominante (español o inglés) que es hablado por la gran mayoría de la población. En otros países, sin embargo, la fragmentación etnolingüística es apreciable: Suriname figura a la cabeza de la lista, seguido por Bolivia, Guatemala y Perú.

El Gráfico 2 muestra la fragmentación desde un punto de vista geográfico: América Latina está más fragmentada que ninguna otra región del mundo. Nuevamente, las diferencias son sustanciales dentro de la región. Los países geográficamente más fragmentados son Ecuador, Colombia y Perú, y los menos fragmentados Uruguay, Bahamas y El Salvador.

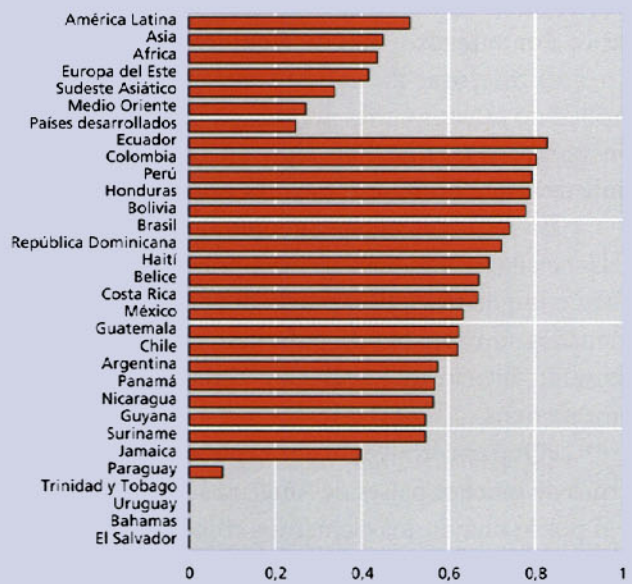
La conclusión que surge es que las principales líneas de fractura social en América Latina son geográficas más que étnicas. Si bien las divisiones geográficas no son tan duraderas como las étnicas, pueden introducir un elemento de conflicto en el juego político que no debería dejarse de lado en la formulación de políticas.

Gráfico 1. Índice de fragmentación etnolingüística



Fuente: La Porta et al. (1998).

Gráfico 2. Índice de fragmentación geográfica



Fuente: cálculos del BID basados en datos del Harvard Institute for International Development

Técnico, estas variables explican hasta un 35% de la variación de la calidad del gobierno entre los distintos países.

En principio, las sociedades más inquisitivas tendrán mejores gobiernos. En primer lugar, la corrupción y el despilfarro público serán menores pues las sociedades inquisitivas ejercen mayor control sobre lo que los políticos hacen con los recursos públicos, y en segundo lugar, la probabilidad de que se adopten políticas adecuadas será mayor pues las sociedades inquisitivas, dado su mayor conocimiento de causa, tenderán a demandar mejores políticas.

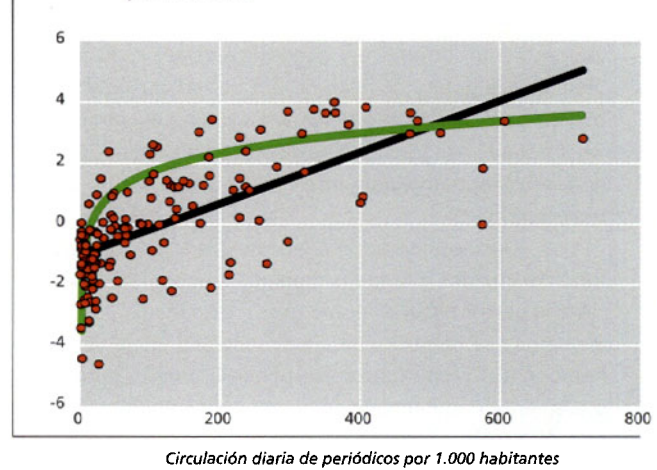
El Gráfico 4.25 muestra la asociación entre la circulación de periódicos (que de acuerdo con nuestra discusión puede indicar cuán inquisitiva es una sociedad) y la calidad del gobierno<sup>34</sup>. Existe una fuerte asociación cuadrática entre estas dos magnitudes: la calidad del gobierno aumenta rápidamente cuando se pasa de países sin periódicos a países con una circulación reducida, y luego continúa aumentando aunque con menor rapidez.

Existen varias razones para creer que esta asociación es más que una curiosidad estadística. En primer lugar, la asociación persiste incluso después de tener en cuenta el efecto del ingreso per cápita, e incluso después de restringir la muestra para incluir sólo los países en desarrollo o, alternativamente, sólo los países desarrollados. En segundo lugar, ninguna otra variable (y hemos probado cientos de ellas) parece exhibir un grado tal de asociación con la calidad del gobierno. Por supuesto, ello no significa que la mejor forma de mejorar la calidad del gobierno sea subsidiando la compra de periódicos. La interpretación correcta es que hay algo en las sociedades inquisitivas que promueve mejores gobiernos.

En resumen, el buen gobierno es más común en las sociedades más homogéneas, políticamente más activas e inquisitivas. Ello puede deberse a que estas sociedades son capaces de enfrentar mejor los problemas de favoritismo, agencia y agregación de una mejor manera.

¿Qué es entonces lo que explica los malos gobiernos de muchos países de América Latina? Se destacan por lo menos dos elementos como parcialmente responsables. En primer lugar, muchos países latinoamericanos muestran reducidos niveles de participación política y cuentan con escasos medios de transmitir información política y cívica. En segundo

**Gráfico 4.25** Calidad del gobierno y circulación de periódicos



Fuentes: Banco Mundial (1998) y Kaufmann, Kraay y Lobatón (1999).

lugar, otros muchos países latinoamericanos son geográficamente heterogéneos, es decir, su población se esparce en zonas geográficas más diversas que los de cualquier otra región del mundo.

### *El bloqueo político y la velocidad de la reforma*

La mayor parte de los países latinoamericanos encarraron ambiciosos programas de reforma económica a partir de mediados de los años ochenta. Las reformas fueron de amplio alcance: se redujeron y simplificaron las barreras al comercio, se simplificaron los códigos tributarios, se desmantelaron algunas regulaciones del mercado laboral y se privatizaron muchas empresas de propiedad del Estado<sup>35</sup>. Si bien todavía no pueden extraerse conclusiones definitivas acerca del efecto de las reformas, la mayor parte de los estudios han encontrado que las reformas estructurales han tenido un efecto positivo pero moderado sobre el crecimiento económico. El interrogante aquí es otro: se trata ya no de estudiar los efectos de las reformas, sino de determinar si ellas transcurrieron más lentamente en aquellos países con mayores niveles de bloqueo político.

La pregunta sobre los efectos del bloqueo político en la velocidad de las reformas requiere in-

<sup>34</sup> A largo plazo, parece probable que la mayor demanda de información se traduzca en una mayor circulación de los periódicos.

<sup>35</sup> Véase en BID (1997, Parte 2), una descripción de las reformas estructurales en la región.



**Recuadro 4.8**

### Participación política, gasto público y el Estado Benefactor

Es difícil hablar del desarrollo económico sin mencionar círculos viciosos o virtuosos. Este libro no es la excepción. En el Gráfico 1 se resumen los que son en nuestra opinión los pilares del éxito de cualquier Estado Benefactor: control social sobre políticos y gobernantes, cumplimiento voluntario de las leyes y normas públicas, y alta capacidad del gobierno central para recaudar ingresos. Podemos comenzar el análisis de este gráfico en el extremo superior izquierdo, con la flecha roja desplazándose de la mayor participación política a un gobierno menos corrupto. Este vínculo ya debería ser familiar; la menor participación implica menos supervisión pública, mayor latitud para los políticos y sus asociados, y, por lo tanto, mayor corrupción. El segundo vínculo también es simple: la mayor corrupción se traducirá, por lo general, en una menor confianza en las instituciones públicas y en el gobierno en general. El tercer vínculo tiene dos elementos. Si las personas no confían en el gobierno, la *aprobación* de nuevos impuestos para financiar la seguridad social y programas similares será muy difícil, y la *recaudación* de impuestos resultará muy costosa pues la falta de confianza en el gobierno reducirá el cumplimiento voluntario con las normas tributarias. Los últimos dos vínculos son triviales. Los menores ingresos públicos se traducirán en menos programas públicos (incluidos la seguridad social básica y otros programas de salud), lo que a su vez reducirá la participación política en la medida en que las personas se dan cuenta de que su destino depende cada vez menos de lo que el gobierno central puede hacer por ellas.

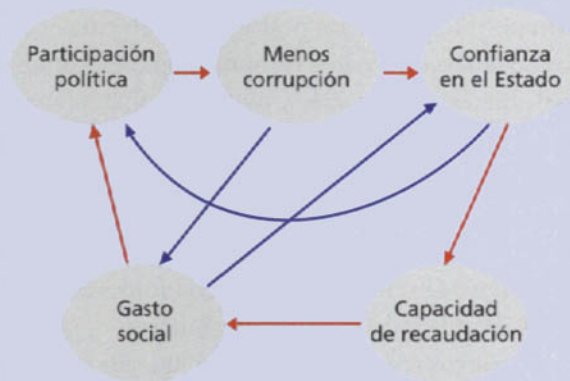
Las líneas azules representan otros posibles vínculos entre los diversos factores aquí estudiados: la mayor confianza en el gobierno incrementará la participación política y la menor corrupción aumentará el gasto público.

La evidencia presentada en el Gráfico 2 es congruente con la discusión anterior. Este gráfico muestra la fuerte asociación que existe entre la concurrencia de los votantes y el gasto del gobierno central en América Latina. Costa Rica y Uruguay, los epitomes del Estado Benefactor exitoso en América Latina, muestran una elevada concurrencia y un gobierno central grande.

Desafortunadamente, estos resultados dicen poco acerca de cómo puede crearse de la nada un exitoso Estado Benefactor. Por el contrario, los resultados sugieren que son muchas las cosas que pueden salir mal, y que los responsables de la formulación de políticas tienen un poder bastante limitado para recaudar impuestos y poner en práctica

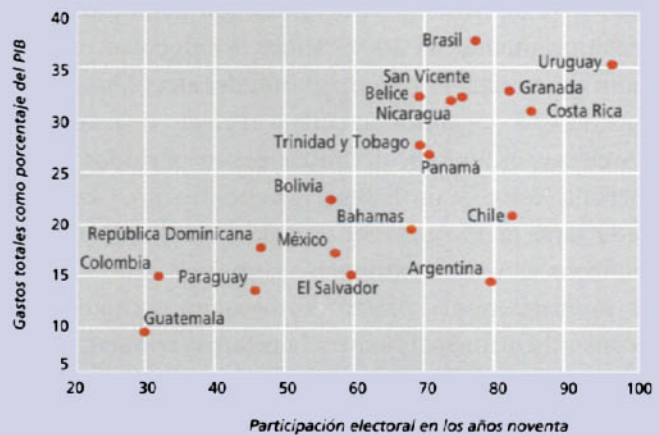
ambiciosos programas sociales. Así no sería aventurado afirmar que los pocos países que han alcanzado éxito en este campo lo han hecho a través de un complejo proceso evolutivo que ningún gobernante, por mejor intencionado que esté, podría repetir. La moraleja es obvia: es más fácil describir los sistemas exitosos que repetirlos o incluso salvaguardarlos.

**Gráfico 1. Participación política, corrupción y tamaño del gobierno**



**Gráfico 2. Participación electoral y tamaño del gobierno central**

(Porcentajes)



Fuentes. FMI (1995) e IDEA (1997).



dejar acerca de la multitud de factores que pueden impulsar a un país a cambiar los lineamientos que regulan la actividad económica. ¿Requiere una reforma exitosa de audaces dirigentes políticos? ¿De crisis económicas? ¿De ayuda externa? Estas preguntas son difíciles de responder, no sólo porque resulta difícil medir el grado de reforma económica y sus posibles determinantes, sino también porque se cuenta con limitada información, ya que ha transcurrido muy poco tiempo desde que se iniciaron las reformas.

Para medir la velocidad de las reformas económicas, usamos un índice formulado por investigadores del BID. El índice mide el grado de libertad del mercado permitido por las políticas de reforma económica en cinco diferentes campos: comercio internacional, mercados laborales, mercados financieros, privatización y regulación tributaria<sup>36</sup>. El índice incluye 17 países de América Latina y el Caribe y abarca el período comprendido entre 1984 y 1995. Aquí nos concentramos en el índice general (computado como el promedio simple de los cinco índices específicos) y en el índice de la política tributaria.

Nuestros resultados muestran que los efectos del bloqueo político sobre el cambio en el índice de reforma son perceptibles, pero no abrumadores. En promedio si el bloqueo se reduce un 20%, la reforma tributaria avanzará a una velocidad 6 puntos porcentuales más rápidamente que antes (un aumento de aproximadamente un 100% sobre la velocidad promedio de la muestra). La magnitud del efecto no depende de que tengamos en cuenta el efecto de las crisis macroeconómicas, definidas como períodos de hiperinflación o de prolongado estancamiento. Como puede verse en el Apéndice Técnico, en el índice de la reforma general se obtienen efectos más débiles, lo que indicaría que el efecto del bloqueo político se circunscribe principalmente a la reforma tributaria.

Estos resultados confieren cierta credibilidad a la idea de que el bloqueo político resultante de la existencia de gobiernos divididos puede reducir el ritmo de las reformas económicas. Los resultados sugieren, por otra parte, que dicho efecto es modesto. Es decir, las restricciones políticas retardan pero no obstaculizan la reforma económica. Lo que queda sin resolverse es la exacta naturaleza del vínculo entre la velocidad de la reforma y el bloqueo político. A primera vista, parece más probable una asociación no lineal: las restricciones tienen importancia por encima

de un cierto límite y carecen de importancia por debajo de ese límite. Las evidencias, sin embargo, no permiten una verificación clara de esta hipótesis.

### Las reformas políticas en perspectiva

En muchos países latinoamericanos, los ciudadanos y los dirigentes políticos y empresariales tienen una creciente sensación de que ciertas reformas políticas son inaplazables. Este llamado a la reforma se ha visto impulsado por el desencanto con el funcionamiento de la democracia y el desempeño de los políticos. Afortunadamente para el futuro de las democracias de América Latina, quienes han abogado por la reforma han sido, salvo contadas excepciones, defensores y no detractores de la democracia.

En esta sección se examinan algunas de las reformas políticas más controvertidas que están discutiéndose en la región. Si bien las recomendaciones específicas deberían tener en cuenta las particularidades de cada país y de cada momento, un análisis objetivo de las ventajas y desventajas de las diferentes opciones proporciona un punto de partida para el análisis de las posibles reformas.

Los aspectos en los que los reformadores políticos podrían concentrar su atención incluyen los sistemas electorales, la división de la autoridad entre gobiernos centrales y subnacionales, la estructura interna de los partidos políticos, el poder judicial y la legislatura, y la participación política<sup>37</sup>.

En términos de los sistemas electorales, las opciones varían de los sistemas altamente mayoritarios, en los que los legisladores son elegidos uno por uno en distritos únicos, a los sistemas altamente proporcionales, en los que los legisladores son elegidos en un solo distrito nacional. Las ventajas y desventajas de uno y otro son bien conocidas. Los sistemas proporcionales logran una representación más amplia y más precisa a costa de una mayor fragmentación en la legislatura y una mayor probabilidad de que el poder ejecutivo carezca de apoyo legislativo (véase el Recuadro 4.6). Los sistemas mayoritarios,

<sup>36</sup> Véase Lora y Barrera (1997).

<sup>37</sup> El aspecto más amplio de los regímenes presidenciales y parlamentarios se analiza en mayor detalle en el Recuadro 4.5.

por su parte, pueden impedir que los grupos o los intereses minoritarios obtengan una adecuada representación, lo que resulta especialmente problemático en el contexto de sociedades marcadamente divididas desde el punto de vista étnico, regional o religioso<sup>38</sup>.

En su mayor parte, los países latinoamericanos han optado por sistemas proporcionales, lo que ha incentivado la aparición de muchos partidos y facciones. La multiplicidad de partidos, sin embargo, no ha redundado en grandes adelantos en términos de representación pues muchos de estos partidos deben su origen a meros cálculos electorales y no representan grupos socioeconómicos, étnicos o de otra naturaleza.

La excesiva fragmentación de los cuerpos colegiales podría disminuirse reduciendo el tamaño de los distritos electorales, modificando la fórmula para convertir votos en escaños, o estableciendo un umbral electoral mínimo que los partidos deben obtener para lograr representación. Si las elecciones presidenciales y legislativas se hacen concurrentes, también se desalentaría la división de los partidos y se incrementaría la posibilidad de que el partido del presidente controle una proporción relativamente grande de la legislatura. Al mismo tiempo, estas reformas tenderían a concentrar el poder político en unas pocas manos, quizá aumentando la probabilidad de problemas de favoritismo.

La descentralización política es otra reforma que ha sido encarada en numerosos países de la región. Consiste en el traslado de las responsabilidades del gobierno central a los niveles subnacionales, así como la institucionalización de elecciones populares directas de alcaldes, gobernadores y representantes municipales y regionales. La descentralización tiene el potencial de incrementar la respuesta de políticos y gobernantes a las preferencias de la mayoría del electorado. Asimismo, permite a los votantes y a los candidatos concentrarse en aspectos de política relevantes para cada nivel gubernamental, permitiendo así una mayor evaluación del desempeño del gobierno por parte de los ciudadanos e incluso estimulando la capacidad de los ciudadanos para expresar preferencias específicas. La descentralización también confiere a los funcionarios locales mayor libertad para proporcionar la combinación y el nivel de bienes públicos deseados por el electorado.

Pero la descentralización sólo se traducirá en los resultados deseados por la mayoría de los ciudadanos si se cumplen dos condiciones. La primera es que las reglas que rigen la división del gasto y la tributación deben especificar líneas de responsabilidad claras y deben obligar a los gobiernos subnacionales a sufragar el costo de sus decisiones de gasto. La segunda es que la estructura del sistema electoral debe asegurar que los ciudadanos puedan obligar a los mandatarios locales a rendir cuentas por su desempeño. Las elecciones locales no aumentarán la capacidad ciudadana para castigar o recompensar los políticos si se realizan al mismo tiempo que las nacionales, si obligan a los votantes a elegir entre listas partidarias cerradas, y si prohíben la reelección de los funcionarios locales.

Otro importante elemento de la reforma política se relaciona con la estructura de los partidos políticos. En muchos países latinoamericanos, los partidos políticos tienen mucho control sobre los candidatos y las listas electorales pero han con frecuencia dilapidado este poder, ya que, como se ha visto, los partidos no parecen tener firmes raíces en la sociedad y no han logrado formar un electorado consistente. En principio, la mayor competencia política puede obligar a los partidos a responder más adecuadamente a las necesidades y preferencias de su electorado. La competencia puede también llevar a que muchos partidos desaparezcan, pero en última instancia los que sobreviven se verán vigorizados y tendrán mayor capacidad para desempeñar su papel de agregar y articular las preferencias de los ciudadanos. Las leyes sobre financiamiento de las campañas, la secuencia de las elecciones y la existencia de restricciones a los candidatos independientes y a la formación de coaliciones son algunos de los elementos claves que influyen el grado de competencia entre los partidos políticos.

La reforma del sistema judicial y del congreso también reviste importancia pues sirve el doble propósito de incrementar la responsabilidad y disminuir los problemas de favoritismo. Sólo si el nombramiento, la promoción y la duración en el cargo de los

<sup>38</sup> Véase en Shugart (1999) una elocuente defensa de los sistemas mixtos —en los que los escaños legislativos son elegidos mediante una combinación de ambos métodos— como posible solución a las compensaciones entre los sistemas mayoritarios y proporcionales.



## Recuadro 4.9

## El cambio cultural y las intervenciones de política

Los valores y los códigos de conducta juegan un papel fundamental en el comportamiento humano. Por ellos, muchas personas respetan las leyes incluso cuando el castigo es virtualmente imposible; muchos prestatarios pagan sus deudas incluso cuando las meras consideraciones racionales muestran que el desfalco es una mejor opción, y muchos ciudadanos participan activamente en política aunque ello no tenga sentido desde el punto de vista de un simple cálculo de costo-beneficio. En resumen, el interés propio y el oportunismo no pueden por sí solos explicar el comportamiento de las personas en los mercados y en otros entornos sociales.

Pasando del nivel individual al nivel comunitario (o incluso de los países), se encuentran con frecuencia grandes diferencias en los valores y códigos de conducta (es decir, diferencias en la cantidad de individuos que anteponen el interés colectivo al individual y que obedecen las leyes por principio). Estas diferencias en muchos casos se consideran esenciales para comprender las diferencias en el desempeño económico entre naciones (North, 1990; Putnam, 1993; Landes, 1998).

Por lo tanto, los valores y los códigos de conducta parecen revestir una gran importancia. Ellos, sin embargo, no pueden cambiarse a voluntad —un aspecto con frecuencia olvidado por historiadores y analistas políticos quienes, muchas veces ingenuamente consideran a la cultura como una variable susceptible de consideraciones normativas<sup>1</sup>. La verdad es que en general una sociedad no elige ni sus creencias ni sus valores.

Ello plantea una pregunta difícil: ¿de dónde proviene la cultura? Existen muchas hipótesis sobre el origen y la evolución de los valores, las normas y las creencias. Algunos sociólogos sostienen que los valores y las creencias reflejarán en última instancia los preceptos principales que rigen las interacciones sociales. Por ejemplo, Putnam (1993) sostiene que la confianza y la participación política son hábitos formados durante una larga historia de “asociaciones horizontales”, y que la confianza puede cultivarse mediante la repetida participación en grupos formales e informales (organizaciones religiosas, sindicatos, partidos políticos, etc.). Putnam también sostiene que las religiones jerárquicas y los gobiernos autoritarios desalientan la formación de la confianza al imponer y promover una estructura vertical en la sociedad. La evidencia empírica en este sentido es mixta: mientras que Knack y Keefer (1997) no encuentran relación alguna entre la participación en grupos y la confianza en una muestra de países, La Porta, et al. (1997) encuentran una relación negativa entre la confianza y las religiones jerárquicas, y la confianza y los gobiernos autoritarios.

En el mismo sentido, los sociólogos que han estudiado la llamada “erosión de la moral” en muchas ciudades

de Estados Unidos han con frecuencia enfatizado la importancia de la “habitación” en la formación de valores y actitudes. Wilson (1996), por ejemplo, sostiene que cuando ciertos comportamientos como la búsqueda de ingresos ilegales son frecuentes en una comunidad, dicha comunidad estará más dispuesta a encontrar que dicho comportamiento no sólo es conveniente, sino moralmente apropiado. Aunque no se cuenta con mucha evidencia empírica en este sentido, algunos estudios confieren credibilidad a la idea de que en última instancia los valores y las normas están moldeados por las interacciones humanas dentro de las comunidades (véase Case y Katz, 1991 y Gaviria y Raphael, 1997).

Las hipótesis anteriores sugieren que los valores son subproductos de las interacciones sociales que ocurren al interior de las comunidades, cuando de hecho los valores también pueden moldearse en forma deliberada. O, por lo menos, esa parece ser la argumentación de muchas organizaciones sociales que dedican considerable tiempo y esfuerzos a inculcar buenos valores. Si bien se cuenta con poca evidencia en este sentido, las grandes inversiones (y los largos discursos) destinados a inculcar buenos valores sugieren, por lo menos, una creencia en la posible eficacia de tales esfuerzos.

En claro contraste con el énfasis social de las hipótesis anteriores, han habido algunos intentos por explicar las diferencias culturales con base en diferencias en el entorno natural. Kaplan (1998), por ejemplo, sostiene que las sociedades colectivistas son más comunes en las regiones áridas donde existe una necesidad más urgente de compartir el agua (y más recientemente, de construir bienes públicos para almacenar y distribuir el agua). En forma similar, las comunidades de cultivadores de café de América Latina han sido consideradas desde tiempo atrás como importantes reservorios de capital social, lo que quizá refleje la organización social de la producción de café (la ausencia de economías de escala ha hecho que los minifundios sean comunes en muchas regiones cafeteras lo que a su vez ha incrementado la necesidad de cooperación). En resumen, las diferencias culturales entre regiones pueden reflejar en parte una respuesta social a las diferencias en la geografía, el clima y otros factores exógenos.

El entorno externo afecta los valores en formas aún más sutiles. Existe, por ejemplo, alguna evidencia que muestra un vínculo positivo entre la propiedad de vivienda y el comportamiento cívico (DiPasquale y Glaeser, 1998). También existe evidencia que muestra un vínculo negativo entre la dispersión étnica y la desigualdad, por una parte, y la confianza social y la participación cívica, por la otra (Knack y Keefer, 1997). Y finalmente existe evidencia que muestra un posible vínculo entre el tamaño de las ciudades y la confian-



za social (véase capítulo 3). Por lo tanto, las diferencias en la composición étnica, la urbanización e incluso la propiedad de la vivienda pueden explicar algunas de las diferencias culturales entre regiones y países.

A pesar de las ideas previas, muchos investigadores sociales se mantienen escépticos acerca de cualquier intento de cambiar los valores, la moral o las creencias de las personas. ¿Debería la política pública ir más allá de los simples intentos de proveer los incentivos adecuados y aventurarse a las aguas más turbias del cambio cultural y la formación de valores? Puede argüirse que las teorías del cambio cultural todavía son demasiado confusas para el activismo político. O puede sostenerse que los beneficios potenciales de tal actitud serían enormes. Cohen (1995), para dar sólo un ejemplo, estima que el valor que representa para la sociedad el hecho de salvar a un joven en situación de riesgo puede alcanzar a US\$2 millones.

<sup>1</sup> Landes (1998), por ejemplo, enfoca el cambio cultural desde una perspectiva normativa. Este autor sostiene vehementemente que si algo hemos aprendido de la historia del desarrollo económico es que la diferencia está en la cultura. El, sin embargo, ofrece pocas claves acerca de qué es lo que determina la cultura. Su consejo a los países atrasados parece suficientemente simple: adoptar los valores de los países exitosos. Un enfoque similar es el de Apuleyo, Montaner y Vargas Llosa (1994).

jueces están libres de indebidas influencias políticas, el poder judicial podrá interpretar y aplicar las leyes en forma independiente y podrá controlar los abusos de poder. Por su parte, las legislaturas sólo podrán vigilar efectivamente a los representantes y a los funcionarios gubernamentales, y podrán desempeñar un papel activo en la formulación de políticas, si tienen suficiente autoridad constitucional y profesional y cuentan con recursos financieros y de organización.

Las reformas políticas no deben concebirse fuera de contexto, lo que quiere decir que las divisiones étnicas y geográficas, así como las condiciones históricas, deben formar parte integral de cualquier intento de modificar las instituciones políticas. La modificación de las normas electorales en un país geográficamente fragmentado debe asegurar que todas las regiones estén representadas y que el equilibrio de poder permita a los diversos intereses regionales llegar a acuerdos. Por supuesto, cuanto mayores sean las divisiones regionales, mayor será la dificultad de reconciliar las metas competitivas de representación y eficiencia.

Por último, vale la pena destacar que los factores cívicos y culturales revisten inusitada importancia para la comprensión de las causas por las cuales algunas democracias prosperan y otras no lo han hecho. Tales factores incluyen los niveles de participación política y, en general, la medida en que los miembros de una sociedad encuentran soluciones a sus problemas comunes. Si bien en este campo el papel de la política pública es limitado (véase el Recuadro 4.9), el papel de las organizaciones no gubernamentales es fundamental, por lo menos en cuanto a la supervisión de los funcionarios elegidos y a la generación y difusión de información política.

## APENDICE TECNICO

### Fuentes de datos

#### *Latinobarómetro*

Latinobarómetro es una encuesta de opinión pública que se ha llevado a cabo desde 1995 en 17 países de América Latina. Cada año se han entrevistado en cada país alrededor de 1.500 personas. El método de muestreo varía ligeramente de un país a otro porque la encuesta se contrata a empresas encuestadoras nacionales, pero en la mayor parte de los casos la selección incluye algunas cuotas para asegurar la representación en materia de género, situación socioeconómica y edades. En todo el capítulo, combinamos los tres conjuntos de datos anuales disponibles (1996, 1997 y 1998) para crear una muestra de tamaño mayor y para reducir el grado en que las medias de un país se ven influidas por factores coyunturales.

La encuesta se restringe a las poblaciones urbanas<sup>39</sup>. En todas las encuestas y en todos los años los individuos que pertenecen a unidades familiares más ricas están sobrerrepresentados. Para aliviar este problema utilizamos ponderaciones<sup>40</sup>. Las ponderaciones están diseñadas en forma tal que, para cada país, la distribución de individuos entre los grupos de educación de la muestra coinciden con la distribución real de la población urbana en el país en el que se realiza la encuesta.

Latinobarómetro ofrece información detallada acerca de las características demográficas de los entrevistados y del jefe de la unidad familiar. Si bien la encuesta no contiene información sobre el ingreso o la riqueza de las unidades familiares, incluye dos conjuntos de preguntas relacionadas con la situación socioeconómica de las unidades familiares. El primer conjunto incluye preguntas acerca de la tenencia de electrodomésticos y otros bienes durables (a los entrevistados se les pregunta si algún miembro de la unidad familiar es propietario de un automóvil, una computadora, una televisión o una lavadora), y el segundo conjunto incluye preguntas acerca de las características de la vivienda (a los entrevistados se les pregunta si su lugar de residencia tiene acceso a servicios de electricidad, agua potable, teléfono y alcantarillado).

En principio puede utilizarse un promedio ponderado de estas variables para construir un índice de estatus socioeconómico. El problema reside en cómo ponderar los diferentes atributos. Utilizamos la técnica estadística de los componentes principales para computar la ponderación relativa de los diferentes atributos de la unidad familiar. Esta técnica es utilizada con frecuencia para resumir la información contenida en un conjunto grande de variables en un conjunto más pequeño de componentes mutuamente ortogonales (cada componente corresponde a una diferente combinación lineal de las variables subyacentes).

En general, Latinobarómetro permite comparar las actitudes y opiniones políticas no sólo entre países, sino también entre categorías sociales dentro de los países. Si bien subsisten algunas dudas acerca de la calidad y cobertura de las muestras, las encuestas ofrecen un singular panorama de la cambiante realidad de la política en América Latina.

#### *Otras fuentes de datos*

Los principales indicadores de la democracia utilizados en el capítulo provienen de Freedom House y Polity III, y se analizan detalladamente en el Recuadro 4.1.

Todos los datos brutos empleados para computar el índice del particularismo político provienen de Online Parline Database (<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>).

Los datos sobre la concurrencia de votantes provienen del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 1997). Los índices de bloqueo político y el número efectivo de partidos se computaron en base a un conjunto de datos compilado por Henisz (1998).

Los datos sobre la calidad del gobierno fueron tomados de Kaufmann, Kraay y Lobatón (1999) y su equipo en el Banco Mundial. Este conjunto de datos incorpora casi toda la información previamente disponible sobre la calidad del gobierno.

<sup>39</sup> Latinobarómetro (1996, 1997, 1998).

<sup>40</sup> Este es un problema común en las grandes encuestas de opinión. La World Values Survey y Eurobarómetro también sobrerrepresentan los grupos socioeconómicos superiores. En este caso se utilizan ponderaciones similares para corregir la muestra.

## Resultados de la regresión

## Estimaciones económicas de la calidad del gobierno

Cuadro 4.A.1.1 Determinantes políticos de la calidad del gobierno

| Variable dependiente: índice de la calidad del gobierno |                   |                   |                   |                   |                        |                       |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|
| Variables independientes                                | 1                 | 2                 | 3                 | 4                 | 5                      | 6                     |
| Participación electoral                                 | 3,15*<br>(3,30)   |                   |                   | 2,00*<br>(2,34)   |                        | 0,264<br>(0,41)       |
| Índice de fragmentación etnolingüística                 |                   | -2,45*<br>(-4,48) |                   | -1,76*<br>(-3,43) |                        | -0,08<br>(0,20)       |
| Índice de fragmentación geográfica                      |                   |                   | -2,98*<br>(-4,95) | -2,63*<br>(-4,78) |                        | -1,050*<br>(2,46)     |
| Número de periódicos (por mil)                          |                   |                   |                   |                   | 0,0175*<br>(8,13)      | 0,0153*<br>(6,01)     |
| Número de periódicos al cuadrado                        |                   |                   |                   |                   | -0,0000172*<br>(-4,06) | -0,000014*<br>(-3,13) |
| Constante   | -1,61*<br>(-2,62) | 1,16*<br>(4,76)   | -1,43*<br>(-3,65) | -1,76*<br>(-3,42) |                        |                       |
| R <sup>2</sup> Ajustado                                 | 0,10              | 1,17              | 0,18              | 0,35              | 0,66                   | 0,68                  |
| Número de observaciones                                 | 103               | 103               | 103               | 103               | 101                    | 101                   |

Estadístico t entre paréntesis.

\* Significativo al 5% o más.

Cuadro 4.A.1.2 Regresiones de la relación entre la velocidad de las reformas tributarias y las restricciones políticas

| Velocidad de las reformas tributarias | 1                   | 2                   |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Índice de restricciones políticas     | -0,242*<br>(-2,276) | -0,252*<br>(-2,325) |
| Dummy para recesión                   |                     | -0,003<br>(0,111)   |
| Dummy para hiperinflación             |                     | 0,023<br>(0,876)    |
| R <sup>2</sup>                        | 0,078               | 0,084               |
| Número de observaciones               | 53                  | 53                  |

Estadístico t entre paréntesis.

Dummy para hiperinflación = 1 si la tasa de inflación es mayor a 1.000% por lo menos un año en el período. Dummy para recesión = 1 si el crecimiento del PIB fue negativo por lo menos durante un año del período.

\* Significativo al 5% o más.

Cuadro 4.A.1.3 Regresiones de la relación entre la velocidad de las reformas estructurales y las restricciones políticas

| Velocidad de las reformas         | 1                 | 2                  |
|-----------------------------------|-------------------|--------------------|
| Índice de restricciones políticas | -0,087<br>(-1,15) | -0,111<br>(-1,303) |
| Dummy para recesión               |                   | 0,027<br>(1,203)   |
| Dummy para hiperinflación         |                   | 0,071<br>(1,891)   |
| R <sup>2</sup>                    | 0,020             | 0,193              |
| Número de observaciones           | 53                | 53                 |

Estadístico t entre paréntesis.

Dummy para hiperinflación = 1 si la tasa de inflación es mayor a 1.000% por lo menos un año en el período. Dummy para recesión = 1 si el crecimiento del PIB fue negativo por lo menos durante un año del período.



## BIBLIOGRAFIA

- Alesina, B. y Easterly, W. 1997. *Public Goods and Ethnic Divisions*. NBER Working Paper No.6009.
- Alesina, A. y La Ferrara, E. 1999. *Participation in Heterogeneous Communities*. NBER Working Paper No. 7155.
- Ames, B. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics* 57(2): 324-43.
- Apuleyo, P., Montaner, C., y A. Vargas Llosa, 1994. *Manual del perfecto idiota latinoamericano*. Bogotá: Planeta Editores.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial. World Development Indicators. CD-ROM. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bartolini, S. y Mair, P. 1990. *Competition, and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Case, A. y Katz, L. 1991. *The Company You Keep: The Effects of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youth*. NBER Working Paper No. 3705.
- Carey, J. y Shugart, M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Incentives to Cultivate Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies* 14:417-39.
- Cohen, M. 1995. "The Monetary Value of Saving a High Risk Youth". Vanderbilt University. Fotocopia.
- DiPasquale, D. y Glaeser, E. 1998. *Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?* NBER Working Papers No.6363.
- Easterly, W. y Levine, R. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics* 112:1203-50.
- Eurobarómetro. 1986. Political Cleavages in the European Community, Abril, 1984. Ann Harbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- \_\_\_\_\_. 1991. European Elections, 1989. Pre-Election Survey, Marzo-Abril. Ann Harbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- \_\_\_\_\_. 1999. Holiday Travel, Octubre-Noviembre, 1998. Ann Harbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Eurobarómetro Central y del Este. 1998. Status of the European Union, Octubre-Noviembre, 1996. Ann Harbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Fondo Monetario Internacional. 1995. *Government Finance Statistics*. Washington, DC: FMI.
- Freedom House. 1999. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1998-1999*. New York: Freedom House.
- Gaviria, A. y Raphael, S. 1997, "School-Based Peer Effects and Juvenile Behavior", Working Paper 97-21, Universidad de California, San Diego.
- Gaviria, A., U. Panizza y J. Seddon, 1999. "Patterns and Determinants of Political Participation in Latin America". Documento de antecedentes IPES. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gaviria, A., U. Panizza, J. Seddon y E. Stein, 1999. "Political Institutions and Economic Outcomes". Documento de antecedentes IPES. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gastil, R. 1987. *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 1986/87*. Nueva York: Freedom House.
- Gurr, R. 1996. *Polity III: Political Structures and Regime Change, 1800-1994*. Boulder, Colorado: Center for Comparative Policies.
- Hagopian, F. 1998. "Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990's: Pause, Reorganization, or Decline?", en F. Agüero y J. Stark (compiladores), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center, Universidad de Miami.
- Henisz, W. 1998. "The Institutional Environment for Economic Growth". Business and Public Policy Group, Haas School of Business, UC Berkeley. Versión mimeografiada.
- Huntington, S.P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- ICPSR, 1994. *World Values Surveys*. Estudio No.6160 de ICPSR. Inter-University Consortium for Political and Social Research, EE.UU.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Kaplan, R. D. 1998. "Travels into America's Future". *Atlantic Monthly* (julio).
- Kaufmann, D., Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, 1999. "Aggregating Governance Indicators". Washington, DC: Banco Mundial. Inédito.
- Knack, S. y P. Keefer, 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation". *Quarterly Journal of Economics* 62: 1251-88.
- Klingemann, H. D. y D. Fuchs, compiladores, 1995. *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Landes, D., 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. Nueva York: WW Norton & Company.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Sheifer y R. Vishny, 1998. *The Quality of Government*. NBER Working Paper No. 6727.
- Latinobarómetro. 1996-1998. *Informes metodológicos*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Linz, J., 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
- Linz, J. y Valenzuela, A. 1994. *The Failure of Presidential Democracies: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lora, E. y Barrera, F. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: El crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes". Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe. Documento de trabajo 350.

- Lupia, A. y McCubbins, M. 1998. *The Demographic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mauro, P., 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681-712.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P., compilador, 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, G., 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- Olson, M., 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Shugart, M. 1999. "Efficiency and Reform: A New Index of Government Responsiveness and the Conjunction of Electoral and Economic Reforms". Graduate School of International Relations and Pacific Studies, Universidad de California, San Diego. Versión mimeografiada.
- Unión Interparlamentaria. Varios años. *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*. Informe anual publicado por el Centro Internacional de Documentación Parlamentaria, Ginebra.
- Wilson, W. 1996. *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. Nueva York: Knopf.
- Wolfinger, R. y Rosenstone, S. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

Las deficiencias del desarrollo latinoamericano a menudo se atribuyen a las fuerzas de la geopolítica mundial o a la orientación intervencionista y autárquica que tuvieron en el pasado las políticas económicas en la región. Pero estos factores no pueden explicar satisfactoriamente los bajos niveles de ingreso, las desigualdades, la criminalidad u otros problemas sociales que agobian a América Latina.

Este informe trasciende el alcance de la economía convencional para incorporar al análisis del desarrollo tres factores estructurales que no han recibido la debida atención en América Latina: la demografía, la geografía y las instituciones. Por su naturaleza histórica y lenta evolución, estas variables fácilmente quedan relegadas en los análisis y discusiones de las políticas públicas. Sin embargo, poseen la clave para entender los retos que les esperan a las sociedades latinoamericanas en el nuevo siglo.

Utilizando una amplia gama de estadísticas, indicadores cualitativos y encuestas de opinión, *Desarrollo más allá de la economía* compara el estado del desarrollo de América Latina con el de otras regiones del mundo, teniendo en cuenta no sólo el progreso económico, sino también el desarrollo de las capacidades de los individuos y el respeto de las normas de convivencia social.

La relación entre el desarrollo y la demografía se centra no en las tasas de crecimiento poblacional, sino en la composición por edades de la población y en el papel cambiante que desempeñan las políticas económicas y sociales según el estado de la transición demográfica de los países. Los canales de influencia de la geografía que se exploran en este informe abarcan condiciones físicas —tales como la productividad de las tierras y la propensión a los desastres naturales— y condiciones creadas por los patrones de asentamiento humano, como son la urbanización y el acceso a los mercados. Finalmente, el estudio de las instituciones públicas conduce al análisis de los determinantes políticos de la gobernabilidad y a las opciones que tienen los países para estructurar sus sistemas políticos con miras a acelerar el desarrollo económico y social.

Portada: diseño Valkiria Amaro Peizer, foto Willie Heinz



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN: 1-886938-76-8  
ISSN: 0253-6013

B0123602

