

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006

Equidad y desarrollo

Índice

0. Descripción general: Introducción y resumen

Parte I: ¿Qué tan desigual es el mundo?

1. Desigualdades al interior de los países: personas y grupos

2. Desigualdades a nivel mundial: países y personas

Parte II: ¿Es importante la desigualdad?

3. Equidad, bienestar y desarrollo

4. Desigualdades en materia de activos e inversión

5. Desigualdades, poder y conflictos

Parte III: Instituciones y políticas para mejorar la equidad y combatir la pobreza

6. La equidad y los procesos y políticas que afectan a toda la economía

7. Hacia la equidad en los activos, los ingresos y la representación

8. Instituciones y políticas que propician la equidad global

Pauta general del informe

0. Descripción general: Introducción y resumen

0.1 El nivel promedio de ingreso real de los países más ricos supera en 50 veces aquel de las naciones más pobres. El diez por ciento más rico de los habitantes de Sudáfrica disfruta de niveles de consumo per cápita que superan en casi 70 veces aquel del diez por ciento más pobre. En Brasil, mientras los adultos pertenecientes al quintil más rico de la población tienen en promedio 10,4 años de escolaridad, los que pertenecen al quintil más pobre sólo tienen 3 años. En India, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años es de 155 por cada mil nacidos vivos entre el 20% más pobre de la población (en términos de riqueza), cifra que disminuye a 54 en el caso del quintil más rico. Los ciudadanos del mundo también tienen profundas diferencias en términos de influencia, acceso al sistema judicial, poder y estatus social, ya sea como individuos, entre hombres y mujeres y entre grupos. En efecto, la aguda desigualdad en materia de ingresos, estado de salud, resultados educacionales y otras dimensiones del bienestar es una cruda realidad. Su persistencia, tanto al interior de los países como a nivel mundial, suele percibirse como una señal del fracaso de los sistemas económicos, tanto en el pasado como en la actualidad, en generar un desarrollo que llegue por igual a todos los sectores y en terminar con la pobreza.

0.2 En este IDM (Informe sobre el Desarrollo Mundial) se analizará la relación entre equidad y la estrategia de desarrollo aplicada, tarea para la cual se basará y ampliará los marcos conceptuales ya existentes. La equidad es un factor que puede revestir gran importancia e incidir en el funcionamiento del entorno para las inversiones y en la potenciación o empoderamiento de los pobres, las dos vías principales en que se basa la estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial¹. Este asunto tiene fuertes vínculos con la transparencia y responsabilidad en la prestación de servicios, eje central del IDM 2004. Por otra parte, la próxima estrategia de desarrollo social que se organiza en torno a los temas de inclusión social, cohesión y responsabilidad, está íntimamente ligada con los aspectos de la equidad en el sentido del término que pensamos aplicar en este informe.

0.3 ¿Qué se entiende por equidad? En términos explícitos, la equidad implica una relación con las cuestiones normativas en torno a la ecuanimidad y la justicia social. Este asunto se puede abordar a través de numerosos planteamientos morales. Nuestra idea es organizar el tema principalmente en torno a la idea de igualdad de *oportunidades* o, de manera más amplia, la igualdad (o la libertad) de capacidades de los diferentes individuos para llevar la vida que deseen². Esto también nos lleva a considerar la desigualdad en términos del *reconocimiento*, conforme a la cual diferentes grupos (mujeres, etnias,

¹ Este marco estratégico propiamente tal se basa en la trilogía planteada en el IDM 2000/01 de “oportunidad, potenciación y seguridad”. El entorno para las inversiones es el tema central del IDM 2005. Véanse las referencias a algunos documentos clave del Banco Mundial en la bibliografía al final del informe.

² Véase Sen (1992)

castas, etc.) enfrentan oportunidades distintas en función de su estatus, poder e influencia en el seno de una sociedad. La equidad entendida en este sentido por lo general no implica igualdad en los resultados (por ejemplo, en el ingreso o el consumo). Ahora bien, incluso si la equidad se abordara en forma exclusiva seguirían produciéndose diferencias entre los individuos, pues las personas se caracterizan por diferir en sus necesidades, preferencias, esfuerzos y talentos. Más aún, la preocupación por la equidad y los medios para alcanzarla deben equilibrarse con otros objetivos, como el respeto por las libertades personales o los incentivos para el uso eficiente de los recursos, la capacidad empresarial, la innovación, el ahorro y la inversión, todos factores con los cuales pueden producirse disyuntivas o no³.

0.4 ¿Por qué es la equidad importante en la reducción de la pobreza? Las razones fundamentales son dos. *En primer lugar*, las desigualdades en las oportunidades o las capacidades pueden constituirse en una profunda raíz generadora de pobreza, tanto al interior de las sociedades como entre las naciones. Los pobres están sumidos en la pobreza debido a que carecen de un adecuado acceso a escuelas, centros de salud, caminos, oportunidades de mercado, crédito, mecanismos eficaces para gestionar el riesgo y a otros factores similares. A su vez, estas carencias suelen estar asociadas a desigualdades en la participación e influencia tanto al momento de moldear las políticas públicas como en su efectiva implementación. *En segundo lugar*, la reducción de la pobreza (en términos de ingresos, educación, salud, etc.) no es sólo el resultado del desarrollo global, sino también de su distribución. Un hecho concreto es que las interacciones entre las políticas y las instituciones pueden ser de gran importancia para enfrentar el tema de la equidad y los procesos globales de desarrollo, lo que incluye tanto el nivel de crecimiento económico como su distribución. Sin embargo, y como se estableció anteriormente, esto en ocasiones puede involucrar soluciones de compromiso (trade-offs), aunque no siempre es así, especialmente si el proceso se observa a través del tiempo. En el ámbito nacional, todas las sociedades que ahora se consideran “desarrolladas” históricamente aplicaron políticas y crearon instituciones para propiciar la equidad en áreas como la educación, la gestión del riesgo y la igualdad ante la ley. Tal proceso fue compatible con la consecución de niveles de prosperidad sin precedentes en la historia de la humanidad. Ahora bien, en un ámbito más reducido, algunas áreas donde se observa falta de equidad (como las restricciones acostumbradas a la escolaridad de las niñas, la asignación del trabajo doméstico entre hombres y mujeres o el acceso al crédito) han demostrado que pueden ser negativas para la eficiencia y crecimiento de una economía. Por lo tanto, este informe encara precisamente el reto crucial de evaluar de qué manera la lucha contra la pobreza se ve afectada por la equidad, tanto a través de sus efectos en la distribución *como* también en sus efectos en los procesos globales de desarrollo en el ámbito local, nacional y global.

³ Este punto de vista es planteado por Cohen (1993), “(nosotros) damos por sentado que la justicia requiere de algo que todos poseemos en igual cantidad, *no* independientemente de cualquier contexto o situación, sino *según la medida en que lo permitan aquellos valores que compiten con la igualdad distributiva*” (Cohen, 1993, pág. 9, el énfasis es nuestro).

0.5 Si bien el aspecto central es la equidad, la investigación empírica dependerá crucialmente de las desigualdades mensurables en una variedad de resultados, las que estarán respaldadas por la interpretación de la relación que éstas tienen con la equidad. Evidentemente, tanto en términos prácticos como operativos, los conceptos de equidad e igualdad se superponen en un alto grado. Por ejemplo, las diferenciales de ingresos entre países ricos y pobres coinciden a grandes rasgos con las diferencias en las oportunidades y capacidades de sus ciudadanos. A su vez, estas últimas están asociadas a la desigual influencia en las políticas y el desarrollo global, pero también se ven afectadas por ella. De igual manera, el análisis empírico de las diferencias en las oportunidades y las capacidades al interior de las sociedades exige tomar en cuenta las desigualdades que moldean al acceso de los individuos a las oportunidades (sean éstas educacionales, de salud, el patrimonio de los padres) y sus resultados (como el ingreso y el consumo).

0.7 El objetivo primordial del IDM es proporcionar asesoría en materia de políticas públicas. Sin embargo, para sentar las bases de esta tarea, necesitamos documentar los patrones de desigualdad y los motivos por los cuales algunas desigualdades podrían afectar el desarrollo. Por lo tanto, nuestro enfoque tiene tres aristas. En primer lugar, en la Parte I intentamos describir los patrones de la desigualdad en una gama de variables pertinentes al tema de la equidad, tanto en el ámbito nacional como global, a saber, ingresos, logros educacionales, indicadores de salud, de poder y de influencia. Luego, en la Parte II, destacamos una serie de motivos que explicarían por qué algunos niveles de desigualdad en las variables antes mencionadas pueden ser demasiado elevados, ya sea por razones intrínsecas o debido a que dañan efectivamente la consecución simultánea de otros valores en competencia, como los niveles absolutos de bienes materiales y servicios disponibles en una economía. Por último, en la Parte III, analizamos las políticas que afectan la relación entre la equidad y el proceso de desarrollo, tanto en el ámbito de los países como mundial (incluidas las políticas que podrían ayudar a reducir los niveles de algunas desigualdades intermedias), con especial énfasis en las circunstancias que podrían sentar las bases para un desarrollo general más rápido y una reducción más acelerada de la pobreza.

0.6 Tanto en la segunda como en la tercera parte del informe se presta especial atención a la forma en que las interrelaciones entre equidad y los procesos globales de desarrollo (de los cuales el crecimiento económico global es sólo uno) probablemente afectan a la lucha contra la pobreza. Uno de los principales temas que será abordado es que la práctica habitual de considerar el crecimiento (y las políticas que lo afectan) y la distribución (y las políticas que la afectan) como ideas separadas no sólo es erróneo, sino también contraproducente. En este sentido, las políticas y las disposiciones institucionales relacionadas con la equidad en el seno de una sociedad pueden ejercer una influencia crucial sobre el proceso global de desarrollo.

Parte I: ¿Qué tan desigual es el mundo?

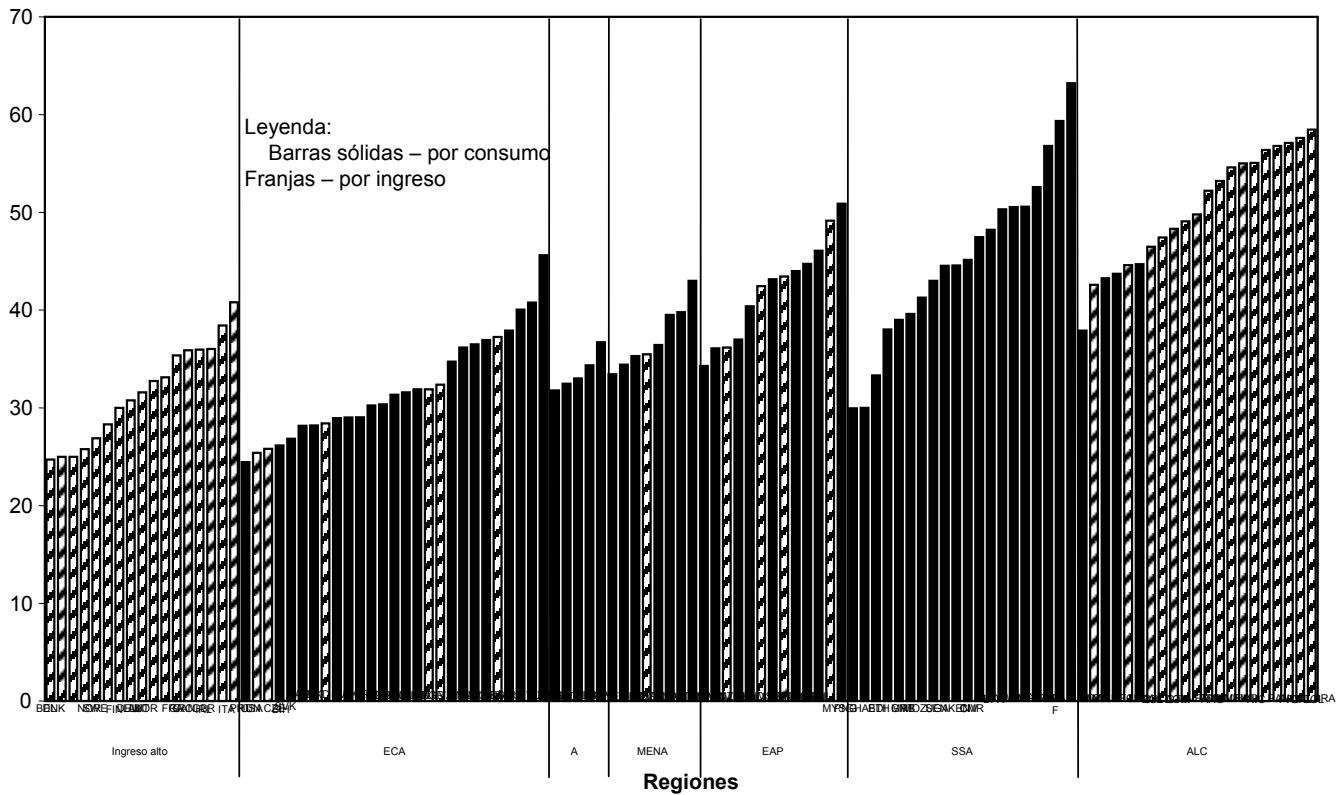
La Primera Parte del informe examinará una amplia gama de desigualdades relacionadas con la falta de equidad en el mundo, tanto entre individuos, como entre hogares, entre géneros y entre grupos. Este análisis será realizado tanto a nivel nacional como global.

1. Desigualdades al interior de los países: personas y grupos

1.1 *Desigualdad de oportunidades y de reconocimiento al interior de los países.* El capítulo está motivado por un debate ilustrativo en torno a las profundas desigualdades de oportunidades y de reconocimiento que existen al interior de los países. Los ejemplos se basarán en individuos provenientes de hogares con diferentes activos humanos y físicos, de diferentes géneros, de distintas castas / clases / etnias u otras formas de agrupamientos sociales y de diversas ubicaciones geográficas dentro de un país. También se ilustrarán los aspectos intergeneracionales de la desigualdad. Sobre la base de estos ejemplos, se sostendrá que tales diferencias son relevantes en distintos grados y formas para los distintos países del mundo. También se describirán las dificultades concretas de medir directamente tanto el nivel de oportunidades como el nivel de reconocimiento, de modo que la presentación empírica tiene que fundarse en mediciones de los resultados observables que son producto de los procesos y desigualdades que los sostienen.

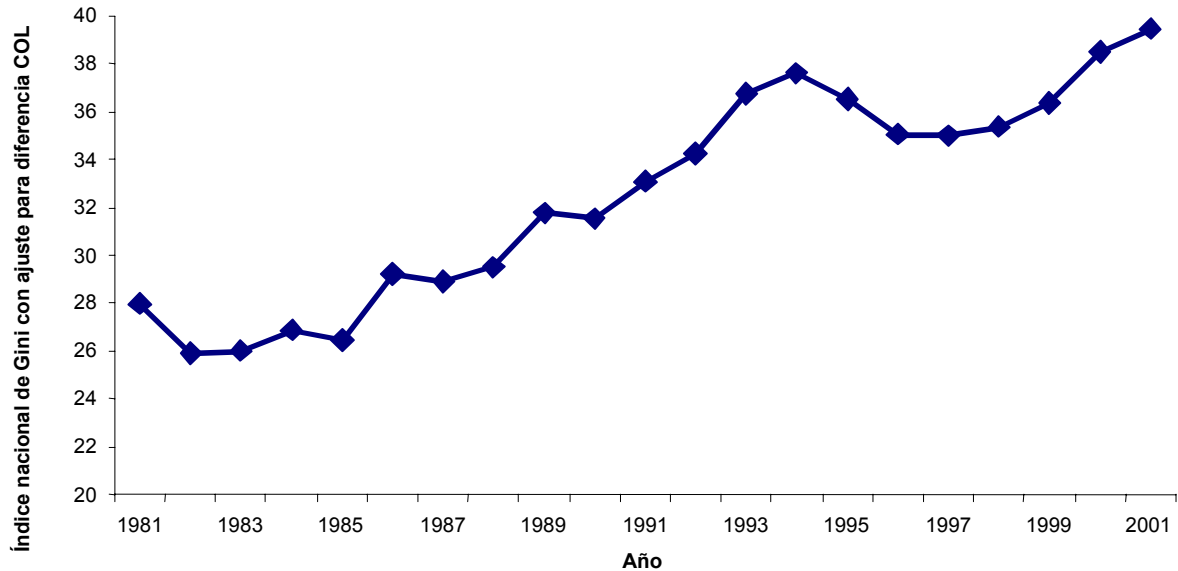
1.2 ¿De qué manera varía la *desigualdad del consumo y del ingreso* al interior de los países en el mundo en desarrollo y a través del tiempo? Esta sección presentará niveles y tendencias en materia de desigualdad para la mayor cantidad posible de países de todas las regiones. En la medida de lo posible, las estadísticas provendrán de encuestas de hogares plenamente desagregadas y, donde sea necesario, serán complementadas con indicadores extraídos de bases de datos actuales que miden las desigualdades. La Figura 1 ilustra los resultados de una medición sintética: una comparación de mediciones de la desigualdad de ingreso o consumo entre individuos (en este caso, el coeficiente de Gini y a partir de la base de datos del IDM disponible) en el mundo en desarrollo. Las diferencias son considerables, tanto al interior de las regiones como entre ellas.

Figura 1: Coeficientes de Gini para ingreso y gasto, por país



1.3 Para presentar el contexto, el capítulo se ilustrará con series históricas para algunos países, poniendo énfasis en aquellos cuyas transiciones están bien documentadas (por ejemplo, países escandinavos, RU, EE.UU.). Luego, centrará su atención en la experiencia más reciente del mundo en desarrollo a través de una evaluación prudente de lo que es posible inferir a partir de datos que abarcan las últimas décadas. A modo de ejemplo, la Figura 2 más abajo muestra el coeficiente de Gini para China. Se prestará atención especial a los graves problemas relacionados con la comparabilidad de las cifras que afectan este ejercicio y que surgen de las diferencias en los métodos empleados en la recolección de las encuestas y cuestionarios, de las distintas definiciones operativas de los agregados de ingreso y de consumo construidos a partir de ellas y también a la forma en que se hacen los ajustes para tener en cuenta las economías de escala y la deflación de los precios regionales. El capítulo investigará la hipótesis de que los “perfiles o patrones de la desigualdad” entre diferentes grupos de la población son más robustos a estos distintos factores que las mediciones escalares y recurrirá a ellos para realizar comparaciones internacionales.

Figura 2: Dos décadas de desigualdades en los ingresos en China



Fuente: Ravallion y Chen (2004), "China's (Uneven) Progress Against Poverty", mimeografiado del DECRG.

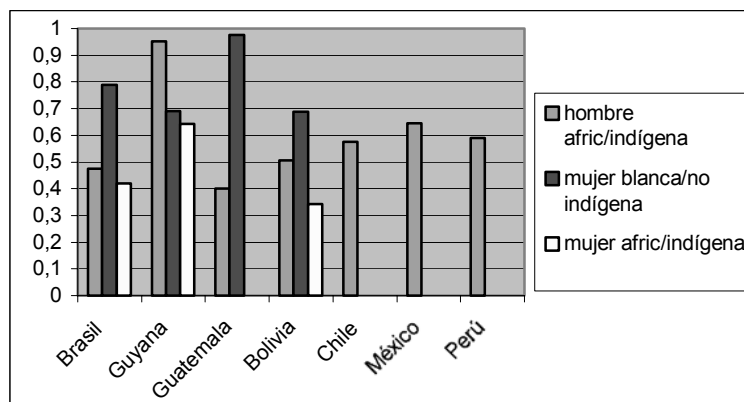
1.4 ¿De qué manera se distribuyen los indicadores de las *dimensiones del bienestar que no son ingresos* al interior de los países y en el mundo? Esta sección profundiza el análisis de unos pocos indicadores clave de desarrollo en los sectores de la educación y la salud y el acceso a una variedad de servicios, entre los que se espera se incluya la escolaridad, los servicios de salud, de electricidad, de agua y de saneamiento. Muchas de estas variables son parte de la distribución de los activos en la población, de modo que influirán en la distribución de las capacidades o en las oportunidades de que la gente viva la vida según sus preferencias. En la educación se destacan tres indicadores, a saber: la alfabetización, la distribución de los años de escolaridad (tanto ponderados como no ponderados por rentabilidad) y, en los casos en que estén disponibles, mediciones sobre la calidad de la educación que suelen provenir de calificaciones en pruebas factibles de ser comparadas, como los provenientes de PISA o TIMMS. Asimismo, los indicadores clave del estado de salud son la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil⁴. Es habitual que se produzcan importantes correlaciones entre estos indicadores, por una parte, y los niveles de ingreso o consumo, por la otra, y estas correlaciones serán analizadas al igual que algunos de los procesos implícitos. Por ejemplo, la mortalidad infantil suele ser no sólo demasiado alta a nivel agregado, sino incluso más elevada entre la gente con menores niveles de ingresos. Por último, un aspecto fundamental para el resto del informe es la desigualdad en el acceso al poder, la participación y la influencia, aunque también son importantes medidas de seguridad y de igualdad personal respecto al sistema judicial y legal. Si bien los tipos de datos disponibles para estos temas difieren

⁴ Los cambios en las desigualdades de mediciones del estado de salud tan diferentes no siempre se relacionan positivamente; este tipo de problema se analizará en función de las diferentes dimensiones del bienestar.

de las variables más “estándar”, aún así analizaremos la información en forma sistemática (por ejemplo, a partir de estudios de casos).

1.5 *Desigualdades que afectan a grupos.* Las diferencias entre ciertos grupos de la sociedad suelen implicar profundas diferencias en cuanto al bienestar del que disfrutan los individuos (como se analiza en el Capítulo 3) y en la reproducción de las desigualdades en el seno de una sociedad. Las diferencias pueden ser de gran envergadura entre los géneros al interior de una familia o estrato social y entre etnias, castas, razas u otros grupos sociales. Tal como se ilustra en la Figura 3 en el caso de algunos países de América Latina, las diferencias pueden ser enormes: en relación con los salarios, los hombres indígenas y descendientes de africanos suelen ganar 50%, o incluso menos, que los hombres blancos; mientras que las mujeres de estas etnias ganan aún menos⁵. Esta sección explicará brevemente el motivo por el cual las diferencias grupales suelen ser tan significativas y analizará la función que cumplen tanto las técnicas cuantitativas como etnográficas, así como otras técnicas “cualitativas” para examinar los procesos subyacentes. Algunas de las dimensiones importantes, aunque no las únicas, en las cuales una sociedad experimenta tales diferencias sociales de tipo grupal incluyen los ámbitos de raza, etnia, casta y género. ¿Qué tan importantes son estos factores en cada región? ¿Es posible identificar tendencias en la importancia relativa de estos factores durante la última o últimas dos décadas? Los estudios disponibles y los perfiles de la desigualdad que se encuentran en la Sección 1.3 permiten extraer datos cuantitativos actuales, los cuales serán complementados con algunos ejemplos seleccionados del trabajo etnográfico. Además, se ofrecerán pruebas acerca de cómo algunas de estas diferencias (incondicionales) se separan en distintos componentes debido a las divergencias en los patrones de acumulación de capital humano (educación y experiencia), algunos relacionados con otras características personales y otros a diferencias en las remuneraciones del mercado. En los casos en que las diferencias se combinan, los efectos resultantes son aun más profundos.

Figura 3: Relación entre salarios de mujeres y hombres no blancos y salarios de hombres blancos



Nota: Las cifras correspondientes a Brasil se refieren a la comparación entre descendientes de africanos y blancos y las de Guyana, a descendientes de africanos e indo guyaneses. En todos los demás casos, la

⁵ En estas diferencias no realizan ajustes por otras características: tales grupos suelen tener niveles de educación inferiores, lo que a la vez es una dimensión de la desigualdad por sí sola y una fuente de diferencias en materia de ingresos en el mercado laboral.

comparación es entre todos los no indígenas y todos los indígenas. Las estadísticas no están desagregadas por género para Chile, México o Perú.

Fuente: De Ferranti et al (2004).

1.6 Otra dimensión que merece atención especial está relacionada con la ubicación geográfica. Los *patrones geográficos* de la desigualdad (y de la pobreza) al interior de los países suelen ser importantes *per se*, pero también pertinentes para la economía política relacionada con la formulación de políticas públicas. También es posible caracterizar estos patrones como una de las dimensiones de los perfiles de la desigualdad expuestos en la Sección 1.3. Sin embargo, en algunos casos específicos se pueden ajustar para obtener un nivel mucho mayor de desagregación e incluso recurrir a las técnicas de “cartografía de la pobreza”. Dicha información desagregada geográficamente se utilizará para investigar patrones de divergencia o convergencia espacial a lo largo de una región, y también se estudiarán sus correlaciones con los patrones de distribución de los activos individuales y comunitarios. Un aspecto particular de las diferencias geográficas dice relación con las condiciones del medio ambiente, a saber, que suelen existir desigualdades en la calidad y la seguridad de ambientes tanto urbanos como rurales que se relacionan con otras dimensiones de las desigualdades entre los hogares. Para examinar este aspecto, se espera recurrir a ejemplos ilustrativos.

2. Desigualdades a nivel mundial: países y personas

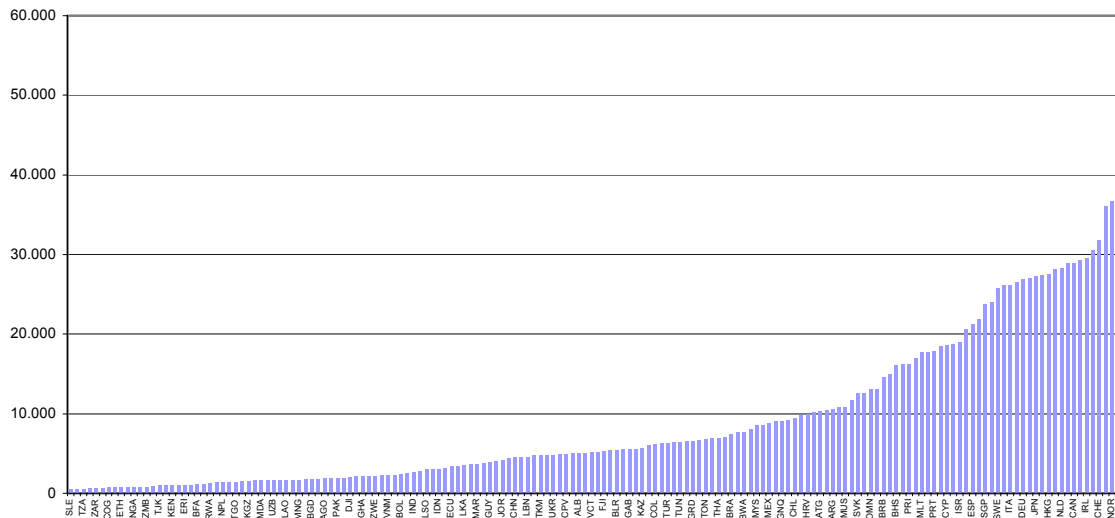
2.1 *Desigualdades en el contexto global.* Si las desigualdades al interior de los países son grandes, las diferencias entre los individuos de *distintos países* son enormes. La motivación de este capítulo se basará en indicadores de las diferencias en materia de oportunidades y para ese fin se compararan las alternativas de vida de los individuos nacidos hace una generación en diferentes posiciones sociales en el mundo. Por ejemplo, se compararán los habitantes de la India rural de casta inferior con los franceses de clase media, o bien los sierraleoneses pobres con miembros de la elite de América Latina. Las diferencias en cuanto al reconocimiento tal vez son menos ostensibles en el ámbito internacional, pero sí son más relevantes para un grupo determinado: los emigrantes internacionales. Pero esas diferencias en reconocimiento también afectan la representación de distintos grupos en las interacciones culturales globalizadas cada vez más frecuentes. Al igual que en el caso del capítulo anterior, el centro del análisis empírico estará basado en el análisis de resultados observables.

2.2 La primera parte de este capítulo resumirá la literatura más reciente sobre la distribución del *ingreso* mundial hasta la década de los ochenta y, en la medida de lo posible, incluirá la década de los noventa a partir de la base de datos del informe (del Capítulo 1). Como aquí no pretendemos reinterpretar la historia, utilizaremos los conocimientos del área en los que ya se ha avanzado. Además, esperamos documentar un complejo patrón de cambios en la desigualdad con diferencias importantes dependiendo de si la unidad de análisis corresponde al país o al individuo (siendo ambos de interés). En el ámbito *internacional* (es decir, entre *países*), se espera documentar la divergencia absoluta, aunque con excepciones importantes. Los países en desarrollo con rápido crecimiento, especialmente en el este asiático y en el último tiempo en Asia meridional, están alcanzando el ritmo de los países más ricos. Sin embargo, otras partes del mundo

se están quedando rezagadas, como por ejemplo los países de bajos ingresos (especialmente en África al sur del Sahara) y los países de ingresos medios (América Latina, el Medio Oriente, África del Norte, Europa del Este y Asia Central). En cuanto a diferencias globales entre los *individuos*, la influencia niveladora de Asia se ve magnificada por el gran tamaño de su población, especialmente debido al rol que cumplen China e India. Pero una vez más esto se ve contrarrestado por la creciente inquietud respecto de la falta de aumento del ingreso entre los países de lento crecimiento, lo cual se ve reflejado en la concentración de la pobreza de ingresos que va en aumento en África al sur del Sahara (Chen y Ravallion, 2004).

2.3 Tal como en el Capítulo 1, la presentación de los resultados se verá limitada por el reconocimiento explícito de los problemas de comparabilidad. En este caso, además de los problemas que surgen de las diferencias en las encuestas de los distintos países, un factor crucial que podría generar errores son las estimaciones de las tasas de cambio de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Cada vez que sea posible, se presentará alguna prueba de solidez respecto de los supuestos utilizados para el cálculo de las PPA. La Figura 4 a continuación, que se basa en datos estándar del IDM sobre el Ingreso Nacional Bruto a partir de las cuentas nacionales, intenta ser meramente ilustrativa para este documento. Si bien es probable que el informe final haga uso intensivo de datos provenientes de encuestas de hogares, la figura indica a grandes rasgos el grado de las diferencias de ingreso medio en el concierto internacional.

Figura 4: Ingreso nacional bruto per cápita de distintos países
(PPA en US\$)



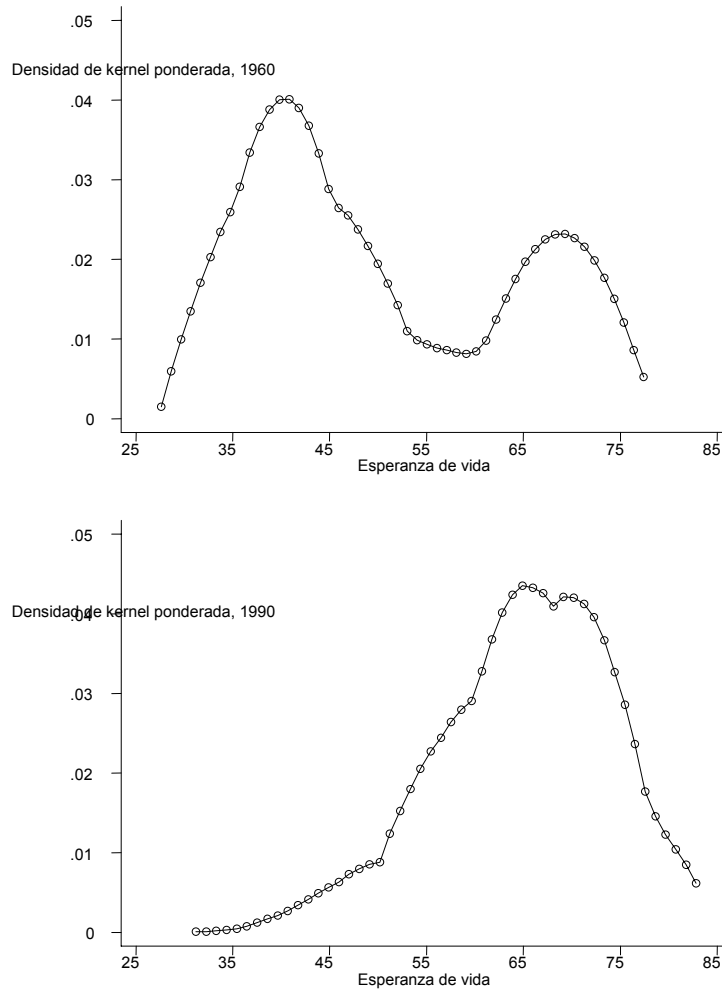
Nota: Valores de PPA en US\$ internacionales actuales. Datos más recientes de cada país para el período 2000-2002.
Fuente: SIMA

2.4 La segunda parte del capítulo contrastará la evolución del ingreso con la evolución de la distribución internacional de los indicadores de *salud y educación*. Esta medida también puede ser ponderada o no ponderada por la población (pese a que es más difícil obtener distribuciones de muchos indicadores de salud al interior de los países). Los datos preliminares apuntan a una imagen muy diferente donde, por ejemplo, la convergencia internacional resulta incondicional en el caso de años medios de escolaridad y esperanza de vida al nacer (véase la Figura 5 a continuación). Sin embargo y tal como sucede con los ingresos, toda convergencia de ese tipo puede, *en promedio*, ocultar la divergencia de grupos específicos de países. Un caso que merece atención especial es el reciente y drástico retroceso en materia de aumento de la esperanza de vida en zonas de África al sur del Sahara, debido al grave efecto de la epidemia del VIH/SIDA.

2.5 La tercera parte del capítulo ahondará, con cautela, en las posibles causas de los patrones descubiertos en las dos primeras partes. Un área de gran interés es la globalización económica, en el sentido de la creciente participación en los flujos internacionales de bienes, comercio y personas. ¿Se relaciona esto con una mayor desigualdad en materia de ingresos, pero con una mayor equidad en términos de resultados de salud? ¿Acaso los países que ocupan la parte inferior de la escala de la distribución (lo que incluye a muchas naciones de África) experimentan una mayor o menor participación relativa en la economía global? ¿Está la mayor apertura (en diferentes mercados), y los cambios tecnológicos y organizacionales a los que induce, relacionada con una mayor o menor desigualdad al interior de los países? Pese a que el informe efectivamente aborda estos temas, es poco probable que podamos zanjar

definitivamente una serie de debates que siguen vigentes y por lo tanto, el análisis que presentaremos reflejará adecuadamente este hecho.

Figura 5: Distribución de la esperanza de vida al nacer en diferentes países, 1960 y 1990
(Densidad de kernel o en función de dos grupos de variables)



Fuente: Araujo, Ferreira y Schady, trabajo en curso. Datos a partir de Encuestas Demográficas y de Salud de _países.

Parte II: ¿Es importante la desigualdad?

La Segunda Parte del informe examinará la pregunta de por qué algunas formas de desigualdad tienen importancia y en qué radica dicha importancia. Los temas en cuestión serán analizados en relación con el mecanismo causal que puede desembocar en la perpetuación de las desigualdades y se prestará especial atención a estudios de casos que ilustran la persistencia de la desigualdad o sus transiciones, a fin de preparar el terreno para la Tercera Parte, más centrada en el tema de las políticas públicas.

3. Equidad, bienestar y desarrollo

La desigualdad en materia de oportunidades o de resultados puede ser importante por razones intrínsecas e instrumentales.

3.1 *En términos intrínsecos*, la gente puede considerar que ciertas desigualdades son injustificadas, es decir, injustas o infundadas. Por ejemplo, esto sucede en aquellos casos en que las desigualdades no están relacionadas con el esfuerzo o están vinculadas a problemas graves de privación para algunos individuos o grupos frente a otros. En otras palabras, los procesos políticos que generan decisiones sociales pueden reflejar una cierta *preferencia social por la equidad*, de modo que la disminución de algunos aspectos de la desigualdad social se valoren por su propio mérito⁶. Tal como ya se dijo en la introducción, lo anterior tiene que ser comparado con criterios alternativos tales como la expansión de la producción total o la protección de los derechos individuales o comunitarios. Esta sección analizará brevemente algunos de los argumentos morales y filosóficos en pro de una menor desigualdad, sobre la base de la literatura académica, perspectivas fundadas en la fe y las visiones establecidas en forma explícita por los gobiernos. También examinaremos algunas de las pruebas empíricas más recientes a favor y en contra de una aversión a la desigualdad, tanto a partir de experimentos como de encuestas. El análisis expondrá que tal como el propio bienestar, la desigualdad tiene múltiples dimensiones. Además, se indagará en las relatividades grupales, conforme a las cuales las personas pueden preocuparse no sólo de sus posiciones individuales en relación con un grupo de referencia (digamos, la media), sino también de la posición relativa del grupo al cual pertenecen o con el cual se identifican (digamos, una raza o etnia) respecto de otros grupos en una sociedad y del reconocimiento que reciben los distintos grupos en una sociedad.

3.2 *En términos instrumentales*, la importancia de la desigualdad radica en las poderosas interacciones entre ésta, los resultados económicos y la pobreza. En lo referente a la dimensión del bienestar vinculada al ingreso, esta interacción ha sido denominada el triángulo crecimiento-pobreza-desigualdad (Bourguignon, 2004), pese a que es posible adjudicarle consideraciones similares a otras dimensiones del bienestar. Lo anterior opera tanto a través de los efectos en la pobreza para una tasa de crecimiento determinada, como también, y en lo que resulta más fundamental, en términos de la relación entre desigualdades y el proceso de desarrollo en general.

⁶ Por cierto, en el seno de una sociedad pueden haber visiones totalmente antagónicas; la frase en el texto se refiere a los resultados de los procesos políticos que sustentan la toma de decisiones públicas.

3.3 *En términos empíricos*, para una tasa de crecimiento *dada*, una mayor desigualdad relativa por lo general implica una menor tasa de reducción de los niveles de pobreza absoluta. Tal como se indica en el Cuadro 1, la elasticidad de la reducción de la pobreza en función del crecimiento –la disminución porcentual de la pobreza por cada punto porcentual de la tasa de crecimiento– tiende a reducirse cuando hay desigualdad de ingreso (y a la par con la razón línea de pobreza –media). Este cuadro se basa en simulaciones que requieren de una forma funcional específica y la sección revisará datos empíricos reales en pro (o en contra) de este argumento. También analizará dos fenómenos relacionados con los procesos de crecimiento. En primer lugar, la incidencia del proceso de crecimiento puede variar considerablemente entre los países y a lo largo del tiempo. Tasas similares de crecimiento del ingreso medio coinciden tanto con ganancias masivas para los pobres como con pérdidas absolutas. En segundo lugar, la dinámica de la distribución parece caracterizarse por una considerable dinámica (o movilidad). Con el crecimiento económico, las personas parecen “subir y bajar” con cierta frecuencia en la escala de la distribución. Si estos movimientos son reales y no sólo el reflejo de errores de medición, es probable que influyan en el bienestar y en las percepciones al respecto. Si pudiéramos encontrar medios de prueba que sean sólidos a los errores de medición, sería aconsejable investigar más a fondo este tema.

Cuadro 1: Elasticidad de la reducción de la pobreza en función del crecimiento bajo un supuesto logarítmico normal para la distribución de los ingresos o el consumo

PL ^a \ Gini	0,3	0,4	0,5	0,6
0,16	-6,2	-3,3	-2,0	-1,2
0,33	-4,0	-2,2	-1,3	-0,9
0,50	-2,8	-1,6	-1,0	-0,7
0,66	-2,1	-1,2	-0,8	-0,5
0,90	-1,4	-0,9	-0,6	-0,4
1,1	-1,0	-0,7	-0,5	-0,4

^a Línea de pobreza como proporción del PIB per cápita.

Fuente: López y Servén (2004).

3.4 Además de afectar la potencial reducción de la pobreza que puede surgir del crecimiento, las desigualdades también están interrelacionadas con la eficiencia y el crecimiento, en un sentido que puede ser tanto positivo como negativo. Por una parte, es necesario un cierto nivel de desigualdad económica para incentivar la inversión y el esfuerzo (ya sea en educación, trabajo o adquisición de capital fijo de parte de la empresa privada). Sin embargo, algunas formas de desigualdad pueden ser perjudiciales para la eficacia y el crecimiento económico en un sentido global. Ciertamente, las formas a través de las cuales las sociedades lidian con la desigualdad –en términos de formular las políticas y crear las instituciones que propician o desincentivan la equidad– pueden tener un profundo impacto sobre el patrón de desarrollo a seguir. La interacción se produce a través de múltiples canales y la teoría no indica una relación *general* entre la desigualdad económica y el crecimiento económico, postura que será presentada en esta sección y desarrollada con mayor profundidad en los siguientes dos capítulos.

3.5 Con el fin de interpretar estos procesos instrumentales, se presentará un marco simple para explicar los factores causales que influyen en *la forma* en que se generan y reproducen las desigualdades. Lo anterior implica que hay que comprender el efecto causal (a menudo circular) entre los procesos económicos y los procesos sociales y políticos, donde las instituciones (formales e informales) ocupan un rol importante tanto en reflejar las estructuras de poder como en mediar en los procesos conjuntos de asignación de recursos y determinación de las distribuciones. Basados en la naturaleza de estos procesos, se sostendrá que probablemente el enfoque tradicional, que implica analizar los vínculos entre la desigualdad y el crecimiento usando regresiones comparativas de países, arrojará resultados poco sólidos y tal vez engañosos. Para comprender bien los vínculos, es necesario recurrir a enfoques basados en estudios a nivel microeconómico, histórico y de casos, de modo de poder identificar las interacciones causales.

4. Desigualdades en materia de activos e inversión

4.1 Se sostiene que la desigualdad es perjudicial para la eficiencia económica debido a los canales que la vinculan con la pobreza, especialmente en términos de activos, ya que la pobreza tiende a ser mayor cuando la desigualdad es más profunda. En efecto, si los mercados de crédito o de seguros son imperfectos, los pobres pueden quedar excluidos de las oportunidades de inversión rentables. Según este argumento, por otra parte, el capital que existe en la economía tendría una mayor rentabilidad si fuera utilizado por estos pobres, en lugar de ser destinado a su mejor uso alternativo. Pero las fallas de mercado que surgen de las imperfecciones en la información y problemas relacionados con la asignación de recursos impiden que el capital fluya hacia su uso más eficiente. Dado estas fallas de mercado, los diferentes actores pueden comportarse de una manera racional, pero el resultado es la desigualdad de oportunidades en el seno de la sociedad que perjudica especialmente a los más pobres. La medida en la cual tales interacciones entre la desigualdad y las fallas del mercado reducen la eficacia global dependerá de las instituciones y las políticas. Por ejemplo, con niveles determinados de desigualdad, el grado de la subinversión generada por la pobreza podría ser menor en presencia de un sistema financiero más profundo y mejor desarrollado. De igual manera, ciertas intervenciones, como la entrega de escolaridad gratuita o subsidiada, podrían reducir categorías específicas de subinversión.

4.2 Si bien la mejor presentación del argumento teórico es en términos de la desigualdad en el patrimonio total, las investigaciones empíricas de tal postulado descansan en la mayoría de los casos en el ingreso, usado como proxy de las disparidades en la riqueza, la tierra o los años de escolaridad. En este capítulo se revisarán los datos empíricos provenientes de la literatura sobre regresiones comparativas de países y se analizarán las nuevas perspectivas que así se obtengan, pero también se profundizará en las falencias inherentes a tal enfoque. Luego, el capítulo se centrará en la información microeconómica, lo que incluye datos de estudios de casos históricos que respalden la idea de que las pérdidas de eficiencia económica se producen sin duda a partir de la coexistencia de la pobreza y las fallas en el mercado de capitales. En el capítulo también se analizarán aquellos casos en los que tales pérdidas de eficiencia tienden a ser

puramente estáticas o cuando es probable que afecten la tasa de crecimiento global de una economía a través de su efecto en la tasa de inversión. Por último, se examinarán, en varios escenarios distintos, las pruebas que arrojen estos estudios acerca de las instituciones y las políticas públicas que podrían mitigar los problemas relacionados con una inversión insuficiente.

5. Desigualdades, poder y conflictos

5.1 Una segunda vía a través de la cual la desigualdad podría afectar el desarrollo global es a través de las interacciones políticas, aspectos que pensamos se podrían estructurar en torno a cómo las sociedades resuelven los conflictos sobre la distribución o entre los distintos grupos. La relación entre desigualdades y conflictos es compleja y está estrechamente ligada a las estructuras institucionales que encaran los posibles conflictos o los exacerban. Cuando ciertas formas de desigualdades e instituciones están asociadas a un mayor nivel de conflicto (latente o violento), es probable que esto sea perjudicial para el desarrollo global. Tal argumento incorpora al menos tres mecanismos separados que pueden estar operando y que se manifiestan en distintos ámbitos, desde el internacional hasta el familiar. El capítulo revisa una tras otra la información pertinente para cada uno.

5.2 Los altos niveles de desigualdad pueden generar *conflictos sociales latentes* que se manifiestan a través de luchas políticas por los recursos fiscales. La desigualdad puede implicar la presencia de grupos sociales diferentes con intereses diversos y el resultado del proceso político utilizado para reconciliar tales intereses puede afectar la magnitud de los resultados globales. Lo anterior puede deberse a que los procesos políticos en cuestión (electorales o de otro tipo) buscan realizar redistribuciones, pero las formas de hacerlo tienen elevados costos económicos, por ejemplo, a través de la creación de desincentivos para trabajar o ahorrar. Una vez que se toman en cuenta los costos y los beneficios sociales, los resultados políticos pueden generar un nivel de gasto fiscal no productivo demasiado alto, aunque también puede suceder precisamente por el motivo opuesto: la redistribución que surge de los procesos políticos puede no ser suficiente al permitir que los grupos poderosos capten privilegios económicos del presupuesto o del sistema financiero. Lo anterior puede producir ya sea una falta de medidas en áreas que podrían traducirse en una mayor equidad y mejor eficiencia (por ejemplo, inversiones en educación pública), o bien la perpetuación de las estructuras institucionales que favorecen a grupos particularmente poderosos a expensas del desempeño global (por ejemplo, a través de préstamos a entes relacionados, altos niveles de protección y corrupción abierta). Un ámbito en el cual los conflictos vinculados con la distribución pueden tener costos particularmente elevados está relacionado con la formación de crisis macroeconómicas y con las respuestas financieras y fiscales que se elijan para enfrentarlas.

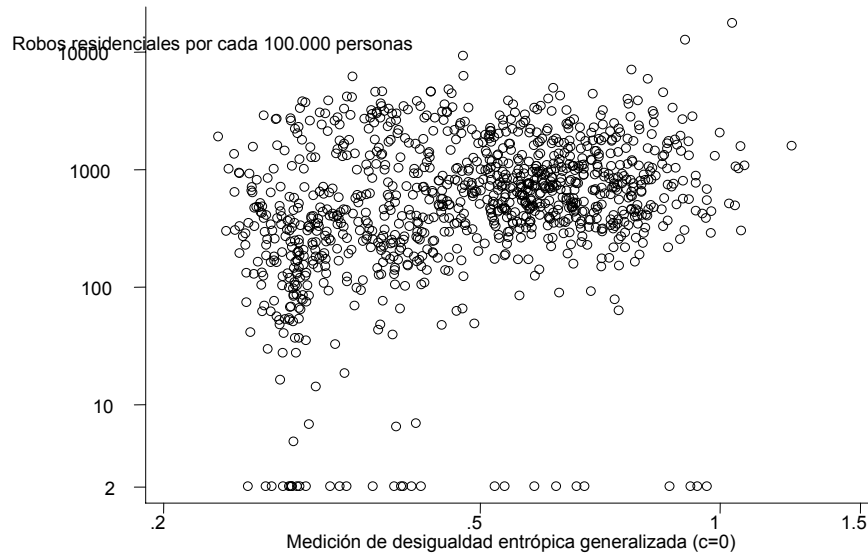
5.3 Una vez más, las estructuras institucionales podrían desempeñar un papel muy importante en este ámbito en el caso en que los procesos políticos impliquen instituciones desiguales y deficientes o cuando los mecanismos institucionales sean inadecuados para solucionar los conflictos sociales. Algunas interpretaciones de la historia de América

Latina son coherentes con la impresión de una falta de inversión sistemática por parte de las elites en los grupos subordinados y con la creación, por parte de estas mismas elites, de instituciones formales e informales que perpetuaron tal subinversión. También es consistente con el elevado costo que estos conflictos han implicado en materia de distribución para el desarrollo global. En esta sección se revisarán los argumentos conceptuales y, lo que es más importante, los datos empíricos, incluyendo la información proveniente de estudios históricos (véase, por ejemplo, el análisis de una serie de documentos de Acemoglu, Johnson y Robinson y el trabajo histórico de Engerman, Sokoloff y otros autores sobre América Latina. Un resumen y la literatura relevante se encuentran en De Ferranti et al, 2004).

5.4 Bajo ciertas condiciones, es posible que la desigualdad se traduzca en *conflicto social abierto* manifestándose en su forma más destructiva: conflicto violento y guerra civil. En esta sección se desarrollará la idea de que tales conflictos violentos son el resultado de la *interacción* entre diversos factores económicos (como los incentivos para saquear los recursos naturales), de relatividades entre grupos y de estructuras institucionales incapaces para manejar los conflictos. Si bien el eje central será principalmente el posible papel que cumple la desigualdad (o alguna de sus formas) como elemento causal del conflicto y por consiguiente del menor crecimiento, también se examinarán las consecuencias que este conflicto tiene sobre la distribución. Los conflictos sociales y el deterioro institucional y de gobernabilidad que se asocian con ellos suelen estar vinculados con altos niveles de enajenación forzosa o saqueo, los que a su vez pueden generar privaciones aun mayores para los pobres (o al menos para algunos de ellos).

5.5 Por último, la desigualdad puede asociarse con un *conflicto social difuso* que suele manifestarse a través de altas tasas de delincuencia y violencia personal generalizada. En este sentido, existen algunas pruebas tanto de comparaciones entre países como de estudios al interior de cada país de que una alta desigualdad está relacionada con tasas elevadas de delincuencia. Por ejemplo, la simple correlación entre las mediciones de la desigualdad a nivel local y las tasas de robos residenciales en Sudáfrica, graficada en la Figura 5, es positiva y significativa (al nivel del 1%). También hay información, incluyendo evidencia de las encuestas sobre el clima para las inversiones, que indican que la delincuencia y la violencia tienen costos muy elevados, tanto directos como indirectos. Los costos indirectos incluyen la creciente inseguridad y, por consiguiente, el desincentivo para invertir. En la sección se mostrarán datos sobre las correlaciones entre la desigualdad, por una parte, y la delincuencia y la violencia, por la otra, así como información proveniente de la literatura sobre los procesos que determinan este tipo de violencia. Tal como sucede en otras áreas, es probable que ciertos tipos particulares de desigualdad, entre otras aquella asociada con la exclusión social, interactúan con otros factores (como las oportunidades de trabajo, los procesos de socialización, el funcionamiento de los sistemas policiales) para determinar los niveles de violencia.

Figura 6: Desigualdad en materia de ingresos y robos residenciales per cápita en Sudáfrica



Ambas variables están expresadas en logaritmos. Las observaciones de aquellos casos en que los robos residenciales fueron igual a cero han sido reemplazadas por los valores más pequeños de la muestra.
Fuente: Demombynes, G., Özler, B. (2003).

5.6 Los anteriores mecanismos se han presentado en el ámbito de las sociedades. Ahora bien, al *interior* de los hogares existen problemas importantes relacionados con el poder y el conflicto, donde el género ocupa un lugar sobresaliente. Una vez más, las diferencias de poder pueden traducirse en asignaciones desiguales y posiblemente ineficientes de los recursos (como la subinversión en la escolaridad de las niñas) y, en algunos casos, en violencia directa, especialmente en la forma de violencia física en contra de las esposas. Si bien es cierto que tales situaciones tienen lugar al interior del hogar, están relacionadas con fenómenos sociales más amplios, como por ejemplo la situación de la mujer, el funcionamiento del mercado matrimonial, la propiedad de los activos familiares y el acceso a las oportunidades laborales.

Parte III: Instituciones y políticas para mejorar la equidad y combatir la pobreza

Las principales consecuencias de lo expuesto en la Parte I del informe podrían resumirse así: (a) el mundo es un lugar plagado de desigualdades en términos globales, y (b) las desigualdades en materia de ingresos y de otros indicadores son enormes al interior de muchos países. Las lecciones que surgen de la Parte II del informe indican que ciertas formas de desigualdad pueden ser nocivas por dos motivos. En primer lugar, porque se dispone cada vez de más información de que la gente de muchas culturas prefiere la igualdad social. Averiguar si esta aversión a la desigualdad se funda en preceptos morales o religiosos o se debe a preferencias filosóficas escapa al horizonte de este informe. En segundo lugar, incluso si decidiéramos ignorar tales preferencias sociales, los altos niveles de desigualdad en materia de patrimonio pueden dificultar la

consecución de los objetivos de desarrollo en general (incluido el crecimiento económico), por una parte, y de la reducción de la pobreza, por la otra⁷.

Estas consideraciones implican que una meta socioeconómica importante, tanto al interior de los países como a nivel mundial, puede ser la equidad. Sin embargo, un asunto aparte es evaluar si ciertas *políticas* específicas son favorables para los fines de equidad y de eficiencia. En general, en el ámbito de las políticas específicas habrá ventajas y desventajas que se deberán analizar caso a caso y las alternativas en materia de políticas que se escojan dependerán de las preferencias (por ejemplo, en favor de la equidad) que tenga cada sociedad. Además, *incluso si* una política específica se traduce en una menor ineficiencia productiva y a la vez en una menor desigualdad, lo más probable es que también en este caso habrá sectores que resulten perjudicados. Es decir, puede haber una categoría importante de cambios que reducen la desigualdad y, al mismo tiempo, que expanden los recursos globales⁸, pero que *no* son Pareto-óptimos. Los mecanismos que se apliquen para compensar a quienes resulten perjudicados, cuando corresponda, dependerán, una vez más, de las instituciones políticas y de otra índole. Las alternativas institucionales y en materia de políticas públicas son múltiples y las soluciones dependen tanto de las preferencias sociales como de los criterios técnicos. Puesto que es imposible que un informe general intente responder en forma específica a todos estos dilemas, sólo pretendemos identificar las disyuntivas para las diferentes clases de políticas, a nivel general y con ilustraciones específicas.

Según el informe, es un error distinguir entre políticas orientadas al crecimiento (como las políticas macroeconómicas o comerciales), por una parte, y las políticas redistributivas (o focalizadas en la pobreza), por la otra, como suele hacerse habitualmente. Tal distinción no reconoce que ambas categorías de política suelen tener efectos simultáneos sobre la equidad y la eficiencia. Sin embargo, esto *no* implica que todas las políticas o disposiciones institucionales deban equilibrar los aspectos de eficiencia y equidad por separado, pues lo que importa es la *combinación* general de las políticas. En efecto, algunas veces una política destinada a mejorar el crecimiento tendrá efectos perjudiciales para la equidad que podrán abordarse muy bien con la implementación de medidas o disposiciones institucionales complementarias en otros ámbitos. En este sentido, la Parte III del informe se vuelca a examinar tales políticas siguiendo las líneas generales de tres conceptos: (i) dimensiones distributivas de los procesos y políticas que afectan al conjunto de la economía, (ii) políticas diseñadas específicamente para reducir las desigualdades en la distribución de la riqueza, los ingresos y la representación (o influencia efectiva) en la sociedad y (iii) políticas e instituciones que pueden abordar la equidad internacional en el ámbito global.

⁷ Como se destacó anteriormente, estos efectos potencialmente adversos de la desigualdad deben equilibrarse con el reconocimiento de que (a) cierto nivel de desigualdad puede tener un efecto benéfico por cuanto incentiva el trabajo y el ahorro, y (b) ciertas políticas que podrían ser necesarias para disminuir la desigualdad por debajo de ciertos niveles podrían vulnerar libertades que es mejor preservar.

⁸ Esto dice relación con un concepto conocido como criterio de Kaldor-Hicks en economía. En 1939, Nicholas Kaldor y John Hicks postularon que el Estado A sería preferible al Estado B si los que se beneficiaban de un cambio de B a A compensaban a los que perdían (independientemente de si lo hacían o no).

Podemos anticipar que una de las conclusiones de la Parte II será que la forma que tome la representación y la estructura de las instituciones formales e informales en el seno de una sociedad desempeña un papel central en la selección e implementación de las políticas públicas y también en el alcance del perjuicio que tales desigualdades causen en los procesos de desarrollo global. Aún no hemos resuelto cómo presentar los aspectos relacionados con las políticas de las consideraciones de representación y de estructura institucional en cuanto a su efecto sobre los procesos políticos y sociales, entre los que se incluyen importantes interrogantes relativas al género. Debido a que tales aspectos son transversales e influyen en todas las políticas, hemos preferido por ahora abordarlos principalmente en el contexto del análisis de políticas económicas y sociales concretas, en lugar de dedicarles un capítulo exclusivo.

6. La equidad y los procesos y políticas que afectan a toda la economía

6.1 *Repercusiones del crecimiento económico.* El crecimiento económico global casi siempre beneficia a los pobres. Sin embargo, como se constató en el Capítulo 3, el potencial del crecimiento económico para reducir la pobreza depende de sus repercusiones y éstas son extremadamente variables, tanto entre los distintos países como a través del tiempo. También hay evidencia de que los cambios progresivos en la distribución pueden ser sumamente útiles para propiciar el crecimiento al reducir la pobreza (López y Servén, 2004). En esta sección revisaremos las lecciones recogidas de una serie de estudios comparativos entre países (y sobre países específicos) acerca de aquellos aspectos que hacen que el crecimiento favorezca más o menos a los pobres. También pretendemos arrojar luz sobre los efectos que en la práctica se repiten regularmente en el ámbito de las instituciones y políticas que pueden mejorar la incidencia del crecimiento. El análisis abarcará toda la información sobre la relación existente entre crecimiento y género y las diferencias grupales y geográficas. Como complemento al trabajo del IDM2005, uno de los temas que se investigarán es de qué manera interactúa la desigualdad y sus derivaciones con el “clima para las inversiones”. Tal como se expresó anteriormente, un tópico general es que la separación que suele hacerse entre procesos de crecimiento y procesos distributivos no resulta útil a la hora de pensar en el desarrollo: tanto en la práctica como en la teoría, los procesos distributivos son medulares para la asignación de recursos y la acumulación de riquezas⁹.

6.2 *Repercusiones de las fluctuaciones económicas y de los cambios en las políticas macroeconómicas.* En esta sección se volverá a examinar cómo las recesiones, devaluaciones, cambios en la tasa de interés, crisis financieras y bancarias y otros fenómenos de orden macroeconómico afectan la distribución. En particular, se explorarán las interacciones entre desigualdad, financiamiento público y políticas del sector financiero y la medida en la cual estas interacciones afectan tanto la probabilidad de que se produzcan crisis como la distribución de las pérdidas entre los grupos cuando las crisis efectivamente tienen lugar. ¿Son las crisis diferentes en los países que tienen una mayor desigualdad en materia de ingresos o acaso los factores clave son las

⁹ Lo que por cierto no es ninguna novedad. Los economistas clásicos como Smith y Marx lo comprendían bien. Durante la primera mitad del siglo XX, también fue una preocupación muy importante de economistas como Kaldor, Kalecki, Robinson, Sraffa y otros.

estructuras institucionales para lidiar con los conflictos relacionados con la distribución y el grado de la cohesión social? Además de estas consideraciones contextuales, también se abordarán alternativas específicas en materia de políticas públicas para reducir la regresividad en la distribución de las cargas implícitas en cualquier crisis a través de regulaciones del sector financiero y políticas presupuestarias.

6.3 *Repercusiones de las reformas del sistema económico.* Además de los determinantes de largo plazo del crecimiento y la distribución, y de las interrelaciones entre desigualdad y volatilidad de corto plazo, otro tema importante dice relación con las consecuencias de las reformas del sistema de políticas públicas en la distribución. Por ejemplo, estas reformas pueden incluir la liberalización del comercio o de la cuenta de capitales, las privatizaciones y las reformas del sector financiero; todas estas políticas pueden provocar cambios distributivos a largo plazo y a la vez ganancias o pérdidas considerables para individuos o grupos específicos (tal como se expuso en otras secciones, esto cubriría una vez más diferentes cortes en la escala de la distribución, lo que incluye temas de género, grupales y geográficos en la medida en que así lo permitan los datos). Además de revisar la información sobre los efectos de las reformas a las políticas públicas en la distribución, la sección se centrará en dos asuntos especiales. En primer lugar, se sostendrá que el tema de la ‘equidad horizontal’ entre grupos e individuos debe recibir atención especial y a la vez se apoyará la creación de mecanismos compensatorios para los probables perdedores antes de emprender alguna reforma (cuando la compensación se justifica por motivos de equidad o de economía política). En segundo lugar, se examinará el caso particular de la reforma del sector financiero a la luz del posible papel que desempeñaría la profundización financiera y la debida reglamentación en reducir los problemas de falta de inversión de los grupos más pobres, así como de la eficiencia global. Lo anterior sería útil para explorar la relación bidireccional que existe entre las desigualdades al interior de una sociedad (especialmente aquellas relativas al poder y la riqueza) y el grado en que los sistemas financieros están sesgados hacia los préstamos a partes relacionadas y hacia las desigualdades y distorsiones asociadas con ellos.

7. Hacia la equidad en los activos, los ingresos y la representación

En el Capítulo 6 se sostiene que es un error separar el crecimiento de los procesos vinculados a la distribución y que es probable que incluso las políticas que no suelen estar relacionadas con la desigualdad tengan algún tipo de consecuencia distributiva. Sin embargo, hay un determinado tipo de políticas que es particularmente propenso a generar cambios en la distribución, sean éstos entre los hogares, los géneros, los grupos o las áreas geográficas. Estas políticas se evalúan en este capítulo, tanto en relación con su posible efectividad en conseguir resultados más equitativos en la distribución como en sus influencias sobre la eficacia. Si bien las autoridades a cargo de formular políticas pueden estar interesadas en aumentar la equidad en la distribución básica de las oportunidades, las herramientas para conseguir esta meta implican intervenciones en áreas bastante concretas. Hemos clasificado estas intervenciones en aquellas que influyen en los activos (a saber, educación, tierra, vivienda, acceso a crédito y servicios públicos), en los ingresos corrientes (vía impuestos y transferencias), aquellas que afectan

el mercado laboral y en aquellas que influyen sobre la representación o la influencia. Cada uno de estos aspectos será analizado brevemente, prestando siempre atención tanto a sus efectos en la equidad como a sus efectos (positivos o negativos) en la eficiencia, entre los que se incluye aquellos analizados en los capítulos 4 y 5. Existe un interés particular en la relación entre las políticas públicas y las inversiones y el patrón del desarrollo geográfico, temas que serán analizados o bien en el ámbito particular de las políticas públicas o en una subsección donde se agruparán las interacciones entre las políticas y la geografía.

7.1 *Activos.* La aproximación basada en los activos debería constituir el aspecto medular de una estrategia distributiva que apunte a aumentar la igualdad de oportunidades y a reducir la subinversión relacionada con un gran nivel de desigualdad. La atención se centrará en cuatro ámbitos.

- *Políticas e instituciones educacionales.* En el largo plazo, es probable que la educación sea el activo que más influye en la distribución de las oportunidades productivas, así como en las diferencias de representación entre los individuos, los géneros y los grupos. Se analizará su potencial para lograr un mayor equilibrio tanto en el nivel como en la calidad de la educación.
- *Salud y su financiamiento.* Además de su valor intrínseco, la salud y la nutrición son decisivas para la productividad económica. El nivel de salud no sólo está distribuido en forma poco equitativa (Capítulo 1), sino que, además, las crisis de salud son fuentes de desigualdades financieras. Esta subsección destacará el potencial de ciertas políticas que mejoran la equidad reduciendo los costos de dichas perturbaciones.
- *Mercados de tierra y reforma de la tenencia de la tierra.* La distribución de la tierra y el funcionamiento del mercado agrario pueden tener enorme influencia en la distribución, especialmente en las zonas rurales. Esta sección examinará las posibilidades de emprender reformas desde la perspectiva tanto de la distribución como de la eficiencia (análisis que se basará principalmente en estudios del Banco Mundial, 2003). En las zonas urbanas, las viviendas son activos importantes para los pobres, de modo que se analizarán las políticas destinadas a corregir las fallas del mercado y aumentar la seguridad de los derechos de propiedad.
- *Acceso a infraestructura.* Los servicios de infraestructura –camino, carreteras, vías férreas, electricidad, telefonía, agua, saneamiento, etc.– son factores importantes para el patrón distributivo del crecimiento, principalmente a través de la integración geográfica. Los trabajos empíricos están comenzando a demostrar los beneficios distributivos que brinda el desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, la entrega de estos servicios suele estar integrada a estructuras políticas e instituciones ya establecidas y desiguales (por ejemplo, sistemas clientelistas de distribución de puestos de trabajo y prestación de servicios), por lo que se necesitan reformas para abordar este aspecto. Entre otras cosas, esto involucraría un análisis de las condiciones que determinan que los procesos de privatización propicien la igualdad o la desigualdad.

En algunos de estos ámbitos, como en la educación básica y la salud, una excelente manera de conseguir mayor equidad puede ser a través de aproximaciones que se sustenten en los derechos. En este sentido, en el informe se examinarán pruebas empíricas para saber si la consecución explícita de derechos económicos y sociales es realmente eficaz para lograr mejoras en el bienestar de los grupos más pobres en estas dimensiones. (En Drèze, 2004, se presenta un argumento sobre la utilidad de tales aproximaciones para impulsar la acción pública en los ámbitos de la educación y los alimentos básicos en India).

7.2 *Impuestos y transferencias.* Es probable que una estrategia basada en los activos sea un esfuerzo de mediano y largo plazo. Además, muchas sociedades intentan cambiar la actual distribución del ingreso a través de impuestos y transferencias, lo cual tiene enormes efectos sobre la desigualdad como se ha documentado en países de la OCDE. Esta sección examinará alternativas en materia de políticas públicas destinadas a mejorar la equidad, tanto en términos de políticas tributarias como de transferencias redistributivas en los países en desarrollo, y prestará especial atención a factores relativos a la eficiencia, la administración y la economía política. Por ejemplo, las transferencias condicionadas en efectivo, como la *Bolsa Familia* en Brasil y *Oportunidades* en México, parecen contribuir a reducir los actuales niveles de pobreza al tiempo que influyen positivamente sobre la eficacia de la acumulación del capital humano al subsidiar la matrícula escolar y las visitas a los centros de salud.

7.3 *Políticas del mercado laboral.* Históricamente, las condiciones laborales han sido uno de los principales ámbitos de la lucha en torno al tema de la distribución. En este sentido, el informe analizará las instituciones (más precisamente, los sindicatos) y las políticas pertinentes (como aquellas sobre salario mínimo o la seguridad del ingreso de los trabajadores, además de normas laborales) en función de sus repercusiones en las condiciones laborales básicas y en la dignidad de los trabajadores, en las distribuciones salariales y en la distribución de las provisiones para la seguridad del ingreso. Otro aspecto que también se considerará son los efectos de las restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores dentro de los países (como la migración interna).

7.4 *Representación e influencia.* Contar con mayor igualdad en términos de influencia efectiva, o representación, es un asunto conveniente por motivos intrínsecos y también para efectos de moldear e implementar las políticas pública en todos los demás ámbitos. Lo anterior resulta tanto de la organización política general de una sociedad como de los factores socioculturales que tienden a perpetuar las desigualdades, especialmente entre géneros y grupos. Esta sección examinará de qué manera los cambios en las relaciones de responsabilidad y rendición de cuentas al interior de una sociedad (véase el IDM 2004 sobre servicios) pueden aumentar la igualdad de representación, tanto a través de estructuras formales como a través del papel que le cabe a la participación directa y a la “potenciación” en lograr una mayor influencia efectiva para los grupos subordinados. El análisis incluirá aspectos como la posibilidad de cambiar las “condiciones de reconocimiento” de diferentes grupos al interior de una sociedad. Un punto central debería ser el papel desempeñado por las reformas legales o

judiciales que propician una mayor igualdad ante la ley, lo que complementaría otras formas de conseguir mayor igualdad en materia de representación.

8. Instituciones y políticas que propician la equidad global

El capítulo final considera el ámbito de la acción pública internacional en la consecución de una mayor equidad. Sobre la base del análisis de las desigualdades internacionales del Capítulo 2, el debate ahondará en el posible papel que juegan las políticas y las instituciones en el escenario mundial (incluidas las naciones de la OCDE y las instituciones multilaterales). Esto podría incluir la discusión de si las políticas que influyen en la extensión y el patrón de la globalización pueden ser modeladas para que se genere una mayor equidad global. En principio se pretende cubrir cuatro áreas:

8.1 *Políticas internacionales sobre comercio y derechos de propiedad.* Con la participación del Banco Mundial, las dimensiones distributivas del intercambio comercial han sido analizadas y debatidas ampliamente en los últimos años. Un mensaje importante que se desprende del anterior trabajo en esta área y que se presentará aquí es que las políticas proteccionistas de bienes intensivos en mano de obra (especialmente productos agrícolas) aumentan la desigualdad global. También se analizará la asignación de los derechos de propiedad intelectual en áreas como los productos farmacéuticos. Otro aspecto que también podría discutirse aquí es el controversial tema de los derechos de propiedad sobre los recursos ambientales comunes del planeta, como la estabilidad climática, los océanos limpios y la capa de ozono.

8.2 *La migración internacional* es un fenómeno muy antiguo, pero sólo hace poco está recibiendo más atención, principalmente en los países desarrollados. En esta sección se examinará la información disponible sobre los efectos distributivos de la migración internacional en las desigualdades globales, en las distribuciones al interior de los países de origen y de destino y también la medida en la cual una mayor migración puede convertirse en fuente de menor desigualdad global (entre personas). Otro aspecto analizado aquí serían las interacciones grupales, lo que incluye las vejaciones y abusos que sufren los inmigrantes ilegales, y también las tensiones entre diferentes grupos que pueden surgir en los países receptores.

8.3 *Flujos internacionales de ayuda y de capitales.* En principio, los flujos de capitales y de donaciones deberían fomentar una menor desigualdad entre los países, pero con efectos más bien ambiguos en cuanto a la distribución al interior de los países (si bien gran parte de la ayuda se orienta cada vez más a la lucha contra la pobreza al interior de los países). Se hará un breve resumen de la literatura que aborda estos efectos y se seleccionarán uno o dos temas para profundizar en ellos. Dos posibilidades son: (a) la distribución internacional de las pérdidas en épocas de crisis y (b) la posible existencia de ventajas y desventajas en la distribución de la ayuda entre países, es decir, entre aquellos con mayores índices de pobreza –especialmente países de bajos ingresos en situaciones de stress– y aquellos que tienen una mayor probabilidad de utilizar los fondos en forma eficaz.

8.4 *Dimensiones internacionales de la influencia y del reconocimiento.* El principal tema a debatir aquí es si los grupos más pobres del mundo tienen o no igual poder de influencia en las decisiones internacionales, ya sea a través de la representación por sus gobiernos o a través de otros medios.

Bibliografía¹⁰:

- Araujo, M.C., F.H.G. Ferreira y N. Schady. 2004. "The World Distribution of Education and Health", Banco Mundial, trabajo en curso.
- Banco Mundial. 2000. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/01: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2003^a. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003b. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Making Services Work for Poor People*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2004a. Social Development Strategy (Borrador). Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004b (en preparación). *World Development Report 2005: The Investment Environment*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bourguignon, F. 2004. "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", documento presentado ante el Indian Council for Research in International Economic Relations, febrero.
- Chen, S., y M. Ravallion. 2004. "How have the world's poorest fared since the 1980s?" World Bank Research Observer (en preparación), Washington DC: Banco Mundial
- Cohen, G.A. 1993. "Equality of What? On Welfare, Goods, and Capabilities", en Nussbaum, M., y A.K. Sen (eds), *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- De Ferranti, D, G. Perry, F. Ferreira y M. Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Demombynes, G., Özler, B., 2003. "Crime and Local Inequality in South Africa", Journal of Development Economics (en preparación).
- Drèze, J. 2004. "Democracy and Right to Food". Economic and Political Weekly, 24 de abril, 2004. La India.
- López, J. H., y L. Servén. 2004. "The Mechanics of the Growth-Poverty-Inequality Relationship", Banco Mundial (PRMPO), manuscrito sin publicar.
- Ravallion, M., y S. Chen. 2004. "China's (Uneven) Progress Against Poverty", Banco Mundial (DECRG), manuscrito sin publicar.
- Sen, A.K. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

¹⁰ Esta lista de referencias bibliográficas sólo incluye unos pocos artículos o libros que se refieren específicamente a esta pauta general. Existe, por cierto, un gran cantidad de literatura sobre los temas que serán abordados. Para un énfasis en América Latina, se recomienda revisar la lista de documentos de la bibliografía en De Ferranti et al (2004).

Equipo de trabajo:

El equipo básico contará con la dirección conjunta de Francisco Ferreira y Michael Walton. Estará conformado por Peter Lanjouw, Tamar Manuelyan Atinc, Marta Menéndez, Berk Özler, Giovanna Prennushi, Vijayendra Rao, Michael Woolcock (todos del Banco Mundial), Abhijit Banerjee (Massachusetts Institute of Technology) y James Robinson (Harvard University). Otros colegas que harán aportes específicos serán Caridad Araujo, Shaohua Chen y Ana Revenga. Claudio E. Montenegro y Jeffery Tanner aportarán su ayuda en la investigación. Rebecca Sugui administra la Oficina del IDM y Eva Santo-Domingo gestiona el presupuesto. Agradecemos la ayuda que recibimos de Alexandru Cojocaru en la elaboración de este documento.

El equipo realizará consultas periódicas con un Panel de Asesores presidido por François Bourguignon y compuesto por los Profesores Arjun Appadurai, Abhijit Banerjee, Angus Deaton, Naila Kabeer, Martín Ravallion y James Robinson.

Además de las interacciones formales con los gobiernos miembros del Banco Mundial, se realizará una serie de actividades de consulta a través del Directorio Ejecutivo. Tales actividades incluirán intercambios con académicos, representantes de la sociedad civil, el sector privado y otros grupos interesados de países desarrollados y en vías de desarrollo, a través de reuniones y medios electrónicos. Christopher Neal lidera las gestiones de consulta del IDM en estrecha colaboración con los dos co-directores.

Al interior del Banco Mundial, el equipo colaborará estrechamente con las redes sectoriales (por ejemplo, con PREM, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, en temas del crecimiento para reducir la pobreza y con la familia de Desarrollo Social en temas de desarrollo y equidad social) y también con los equipos de las vicepresidencias regionales.