

informe sobre el desarrollo mundial

2006

Panorama general

Equidad y desarrollo



BANCO MUNDIAL

Informe sobre el desarrollo mundial 2006

Equidad y desarrollo

Informe sobre el desarrollo mundial 2006

Equidad y desarrollo

Panorama general

©2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono: (202) 473-1000
Sitio web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Reservados todos los derechos.

1 2 3 4 08 07 06 05

Este documento es un resumen del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, publicación conjunta del Banco Mundial y Oxford University Press. Es un estudio realizado por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), y las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en él no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo de la institución ni de los países representados por éste.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de esta publicación no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la ley vigente. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU.; teléfono: (978) 750-8400; fax: (978) 750-4470; sitio web: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, EE.UU.; fax: (202) 522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Ilustración de la portada: *Sueño de una tarde dominical en la Alameda Central 1947-48* (fresco) de Diego Rivera. El mural está ubicado en el Museo Mural Diego Rivera, Ciudad de México. La reproducción fue autorizada por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura de México. © Fotografía de Francisco Kochen.

ISBN - 10: 0-8213-6414-6

ISBN - 13: 978-0-8213-6414-7

Índice del Informe sobre el desarrollo mundial 2006

Panorama general

1 Introducción

Parte I

La falta de equidad entre naciones y dentro de ellas

caso concreto 1: Palanpur

2 La falta de equidad dentro de los países: personas y grupos

3 La equidad desde una perspectiva mundial

caso concreto 2: empoderamiento

Parte II

¿Por qué es importante la equidad igualdad?

4 Equidad y bienestar

5 Desigualdad e inversión

caso concreto 3: España

6 Equidad, instituciones y proceso de desarrollo

caso concreto 4: Indonesia

Parte III

Nivelación de las reglas del juego económicas y políticas

7 Capacidades humanas

8 Justicia, tierra e infraestructura

caso concreto 5: impuestos

9 Mercados y macroeconomía

caso concreto 6: desigualdad regional

10 Logro de una mayor equidad mundial

caso concreto 7: acceso a los medicamentos

Epílogo

Nota bibliográfica

Notas

Referencias

Indicadores seleccionados

Medición de la equidad

Indicadores seleccionados del desarrollo mundial

Índice alfabético

Prefacio

Vivimos en un mundo caracterizado por la extraordinaria desigualdad de oportunidades, tanto dentro de las fronteras nacionales como entre diferentes países. Incluso la misma oportunidad básica de la vida está distribuida en forma muy desigual: mientras que menos de la mitad del 1% de los niños nacidos en Suecia muere antes de cumplir el primer año, casi el 15% de todos los nacidos en Mozambique no lo consigue. En El Salvador, la tasa de mortalidad infantil es del 2% en el caso de los niños nacidos de madres con cierto nivel de instrucción, y del 10% si sus madres carecen de formación. En Eritrea, la cobertura de la inmunización es próxima al 100% en los niños del quinto más rico de la población, pero sólo del 50% en el quinto más pobre.

No podemos culpar a estos niños de las circunstancias en que se han visto obligados a nacer, pero sus vidas —y su capacidad de contribuir al desarrollo de sus respectivas naciones— dependen fuertemente de aquellas. Por esa razón, el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, que hace el número 28 dentro de esta serie anual, destaca la importancia de la equidad en el proceso de desarrollo. La *equidad* se define en función de dos principios básicos. El primero es la *igualdad de oportunidades*, a saber, que los logros de una persona a lo largo de su vida deberían estar determinados fundamentalmente por sus propios talentos y esfuerzos, más que por circunstancias predeterminadas como la raza, el género, los antecedentes sociales y familiares o el país de nacimiento. El segundo principio es la *ausencia de privación en los resultados*, en particular en los terrenos de la salud, la educación y el consumo.

Para muchos, y quizá para la mayoría, la equidad es intrínsecamente importante en cuanto objetivo de desarrollo por derecho propio. Pero el presente informe va más allá, demostrando que un intercambio amplio de oportunidades económicas y políticas es también fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo.

La ampliación de oportunidades respalda firmemente el primer pilar de la estrategia de desarrollo del Banco, a saber, la mejora del clima para la inversión en beneficio de todos. La interdependencia de las dimensiones económicas y políticas del desarrollo confirma también la importancia del segundo pilar estratégico, el empoderamiento. Como puede observarse en esta publicación, los dos pilares no son independientes entre sí en cuanto instrumento de ayuda al desarrollo; más bien, se refuerzan mutuamente. Espero que este informe influya fuertemente en la manera en que nosotros y nuestros asociados en favor del desarrollo comprendemos, diseñamos y aplicamos las políticas de desarrollo.



Paul D. Wolfowitz
presidente
Banco Mundial

Agradecimientos

Este informe ha sido preparado por un equipo básico dirigido por Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton e integrado por Tamar Manuelyan Atinc, Abhijit Banerjee, Peter Lanjouw, Marta Menéndez, Berk Özler, Giovanna Prennushi, Vijayendra Rao, James Robinson y Michael Woolcock. También aportaron importantes contribuciones Anthony Bebbington, Stijn Claessens, Margaret Ellen Grosh, Karla Hoff, Jean O. Lanjouw, Xubei Lou, Ana Revenga, Caroline Sage, Mark Sundberg y Peter Timmer. Además, el equipo contó con la colaboración de María Caridad Araujo, Andrew Beath, Ximena del Carpio, Celine Ferre, Thomas Haven, Claudio E. Montenegro y Jeffery C. Tanner. El trabajo se inició bajo la dirección general de François Bourguignon.

Se recibieron muchos y excelentes consejos de Anthony B. Atkinson, Angus Deaton, Naila Kabeer, Martin Ravallion y Amartya Sen, a los que el equipo agradece sin comprometerlos. Muchas otras personas, tanto funcionarios del Banco como personas ajenas a él, aportaron comentarios valiosos; sus nombres aparecen en la Nota bibliográfica. El Grupo de gestión de datos sobre el desarrollo efectuó aportes al anexo de datos y tuvo a su cargo la preparación de los Indicadores seleccionados del desarrollo mundial. Gran parte de la investigación de antecedentes se realizó con la ayuda de un fondo fiduciario programático de varios donantes, el Programa Conocimientos para el Cambio, financiado por Canadá, la Comunidad Europea, Finlandia, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

Para la preparación de este informe, el equipo realizó una amplia serie de consultas, que incluyeron talleres en Amsterdam, Beirut, Berlín, Dakar, El Cairo, Estocolmo, Ginebra, Helsinki, Hyderabad, Londres, Milán, Nairobi, Nueva Delhi, Oslo, Ottawa, París, Rio de Janeiro, Tokio, Venecia y la ciudad de Washington; videoconferencias con distintos lugares de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y Tokio, y un intercambio de opiniones en línea sobre el borrador del informe. El equipo quiere agradecer a los participantes en esos talleres, videoconferencias y debates, en los que intervinieron investigadores, funcionarios públicos y personal de organizaciones no gubernamentales y del sector privado.

Rebecca Sugui fue la asistente ejecutiva del equipo, mientras que Ofelia Valladolid se desempeñó como ayudante del programa, y Madhur Arora y Jason Victor como auxiliares del equipo. Evangeline Santo Domingo cumplió la función de auxiliar de la gestión de recursos.

Bruce Ross-Larson fue el editor principal. La Oficina del Editor del Banco Mundial coordinó el diseño, la edición y la producción del libro, bajo la supervisión de Susan Graham, Nancy Lammers y Janet Sasser.

Panorama general

Fijémonos en dos niños sudafricanos que nacieron el mismo día del año 2000. Nthabiseng es negra, hija de una familia pobre que vive en una zona rural de la provincia del Cabo Oriental, a unos 700 kilómetros de Ciudad del Cabo. Su madre nunca fue a la escuela. Pieter es blanco, hijo de una familia rica de Ciudad del Cabo. Su madre terminó los estudios superiores en una prestigiosa universidad cercana, Stellenbosch University.

Ni a Nthabiseng ni a Pieter podría atribuírseles, en el día de su nacimiento, responsabilidad alguna por sus circunstancias familiares: ni por su raza, ni por el nivel de ingresos y de educación de sus padres, ni por el hecho de vivir en una zona urbana o rural, ni siquiera por su sexo. No obstante, las estadísticas indican que esas variables que vienen predeterminadas por sus respectivos orígenes afectarán de manera importante sus vidas. Nthabiseng tiene una probabilidad del 7,2% de morir en su primer año de vida, más del doble del 3% de Pieter. Éste tendrá una esperanza de vida de 68 años, y Nthabiseng de 50. Pieter puede esperar recibir 12 años de escolarización, y Nthabiseng menos de un año¹. Es probable que Nthabiseng sea considerablemente más pobre que Pieter durante toda su vida². Cuando crezca, tendrá menos probabilidades de acceder al abastecimiento de agua limpia y a servicios de saneamiento, o de acudir a buenas escuelas. Así pues, las oportunidades que tienen esos dos niños de realizar todo su potencial humano son enormemente diferentes desde un principio, sin que ellos tengan ninguna culpa.

Esas diferencias de oportunidades se traducen en una diferencia de capacidad para contribuir al desarrollo de Sudáfrica. Es posible que ya desde su nacimiento la salud de Nthabiseng sea peor debido a la nutrición deficiente de su madre durante el embarazo. A causa de la socialización de género, la ubicación geográfica y el acceso a las escuelas, Pieter tendrá muchas más probabilidades de adquirir una educación que le permita aprovechar plenamente sus aptitudes innatas. Aun suponiendo que, a pesar de las pro-

habilidades, a los 25 años Nthabiseng tuviera una idea magnífica para poner un negocio (un procedimiento innovador para aumentar la producción agrícola, por ejemplo), le resultaría mucho más difícil convencer a un banco de que le prestara dinero con un tipo de interés razonable. Si Pieter tuviera una idea igualmente brillante (sobre la manera de diseñar una versión mejorada de un programa informático prometedor, por ejemplo), seguramente se encontraría con más facilidades para obtener crédito, por tener un título universitario y también, muy posiblemente, algún tipo de aval. Después de la transición de Sudáfrica a la democracia, Nthabiseng puede votar y contribuir por tanto a determinar indirectamente la política de su gobierno, un derecho que se negaba a los negros bajo el apartheid. Sin embargo, la herencia de desigualdad de oportunidades y de poder político que dejó el apartheid tardará en desaparecer. El camino que va de tal cambio político (fundamental) al cambio de las condiciones económicas y sociales es largo.

Por muy formidables que sean las diferencias de oportunidades de Pieter y Nthabiseng en su vida en Sudáfrica, quedan en nada si se las compara con las disparidades entre los sudafricanos medios y los ciudadanos de países más desarrollados. Veamos lo que le ha tocado en suerte a Sven, nacido el mismo día en un hogar medio de Suecia. Sus probabilidades de morir en el primer año de vida son mínimas (0,3%) y puede esperar vivir hasta los 80 años, 12 más que Pieter y 30 más que Nthabiseng. Es probable que vaya a la escuela durante 11,4 años, es decir, cinco más que un sudafricano medio. Esas diferencias cuantitativas de escolarización se suman a diferencias de calidad: al llegar al octavo grado, Sven puede esperar obtener una puntuación de 500 en una prueba de matemáticas comparable internacionalmente, mientras que un estudiante sudafricano medio alcanzará sólo una puntuación de 264, que está más de dos valores de la desviación tipo por debajo de la mediana de la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Con toda probabilidad, Nthabiseng nunca llegará a ese grado, por lo que ni siquiera haría la prueba³.

Muchos lectores considerarán que esas diferencias de oportunidades en la vida por motivos de nacionalidad, raza, género y grupo social son fundamentalmente injustas. También es probable que provoquen un desperdicio de potencial humano y, por tanto, la pérdida de oportunidades de desarrollo. Por ello, el Informe sobre el desarrollo mundial 2006 analizará la relación existente entre la equidad y el desarrollo.

Cuando hablamos de equidad nos referimos a que todas las personas deberían tener las mismas oportunidades para orientar su vida en la forma que ellas mismas decidan y estar a salvo de privaciones graves en cuanto a las consecuencias. La idea principal es que, en ciertos aspectos fundamentales, la equidad es complementaria de la lucha por la prosperidad a largo plazo. Las instituciones y políticas que promueven un entorno más equilibrado —en el cual todos los miembros de la sociedad tengan oportunidades parecidas de ser activos en lo social, influyentes en lo político y productivos en lo económico— contribuyen al crecimiento sostenible y al desarrollo. Por consiguiente, una mayor equidad será doblemente positiva para la lucha contra la pobreza, gracias a sus posibles efectos beneficiosos en el nivel agregado de desarrollo a largo plazo y gracias a las mayores oportunidades que abre a los grupos más pobres de cualquier sociedad.

Los elementos de complementariedad entre la equidad y la prosperidad obedecen a dos conjuntos generales de causas. Primero, los mercados de los países en desarrollo presentan muchas deficiencias, en particular los mercados de crédito, seguros, tierra y capital humano. Por este motivo es fácil que los recursos no se destinen adonde se pueda obtener el máximo rendimiento. Por ejemplo, es posible que algunos niños muy dotados, como Nthabiseng, no lleguen a terminar la escuela primaria, mientras que otros, con menor capacidad, tal vez terminen los estudios universitarios. Es posible que los agricultores trabajen más si las tierras son de su propiedad que si las cultivan como aparceros. Hay productores agrícolas que tienen cerrada la entrada a algunos mercados

de la OCDE, y los trabajadores pobres no especializados ven muy restringidas sus oportunidades de emigrar para trabajar en países más ricos.

Cuando no existen mercados o éstos son imperfectos, la forma en que se distribuyen la riqueza y el poder influye en la asignación de oportunidades de inversión. La respuesta ideal sería corregir las deficiencias del mercado, pero cuando esto no es posible o es excesivamente costoso, ciertas formas de redistribución —del acceso a los servicios, a los bienes o a la influencia política— pueden hacer que aumente la eficiencia económica.

La segunda serie de razones que explican por qué la equidad y la prosperidad a largo plazo pueden ser complementarias procede del hecho de que un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia. Esas instituciones poco equitativas pueden acarrear costos económicos. Cuando los derechos de la persona y los derechos a la propiedad se aplican selectivamente, cuando las asignaciones presupuestarias benefician principalmente a quienes tienen influencia política y cuando la distribución de servicios públicos favorece a los ricos, el resultado es que las clases medias y los grupos más pobres se encuentran con un potencial sin explotar. Si ello sucede, es probable que la sociedad en su conjunto sea más ineficiente y deje pasar oportunidades de innovación e inversión. A nivel global, cuando la opinión de los países en desarrollo cuenta poco o no cuenta en absoluto en la gestión de los asuntos mundiales, es posible que las normas que se establezcan sean inadecuadas y onerosas para los países más pobres.

Esos efectos negativos para el desarrollo que tiene la desigualdad de oportunidades y de poder político son tanto más perjudiciales en cuanto que las desigualdades económicas, políticas y sociales tienden a reproducirse en el tiempo y a través de las generaciones. Esos fenómenos se denominan “trampas de la desigualdad”. Los niños desfavorecidos de familias que se hallan en los niveles más bajos de la distribución de riqueza no tienen las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad que los niños de familias más ricas. Por ello es probable que esos niños desfavorecidos

ganen menos cuando sean adultos. Debido a que la opinión de los pobres cuenta menos en el proceso político, esos niños —al igual que sus padres— tendrán menos influencia en las decisiones sobre gastos para mejorar las escuelas públicas para sus hijos. Y así se va perpetuando el ciclo de bajo rendimiento.

La distribución de la riqueza está estrechamente correlacionada con las distinciones sociales que hacen que las personas, las comunidades y las naciones se estratifiquen en grupos que dominan y grupos dominados. Esas estructuras de dominación persisten porque el ejercicio manifiesto o encubierto del poder refuerza las diferencias económicas y sociales. Las élites protegen sus intereses por medios sutiles —siguiendo prácticas exclusivistas en lo relativo al matrimonio y los sistemas de parentesco, por ejemplo— y menos sutiles, como la manipulación política agresiva o el uso explícito de la violencia.

Esta superposición de desigualdades políticas, sociales, culturales y económicas sofoca toda posibilidad de movilidad. Cuesta librarse de ellas porque están tan estrechamente ligadas a los hechos de la vida cotidiana. Son perpetuadas por la élite y a menudo asumidas por los grupos marginados u oprimidos, lo cual dificulta que los pobres lleguen a salir de la pobreza. Ello hace que las trampas de la desigualdad puedan ser bastante estables y tengan tendencia a persistir durante generaciones.

El informe documenta la persistencia de esas trampas de la desigualdad destacando la interacción entre distintas formas de desigualdad. Aduce pruebas de que la desigualdad de oportunidades que se produce supone un desperdicio y es perjudicial para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. También extrae consecuencias políticas, que giran alrededor del concepto general de crear un entorno más equilibrado para todos, tanto en las esferas política y económica como a nivel nacional y mundial. Si las oportunidades que se ofrecen a niños como Nthabiseng son tanto más limitadas que las que tienen niños como Pieter o Sven, y si ello menoscaba los progresos generales en el campo del desarrollo, estará legitimada una actuación pública tendente a ampliar las oportunidades de aquellos cuyas opciones son más restringidas.

Hay tres consideraciones iniciales de importancia. Primero, si bien es probable que

un entorno más equilibrado lleve consigo una reducción de las desigualdades que se observan en cuanto a logros educacionales, estado de salud e ingresos, el objetivo que persiguen las políticas no es la igualdad en los resultados. Efectivamente, aun si existiera una verdadera igualdad de oportunidades, siempre cabría esperar que los resultados presentaran diferencias, atribuibles a diferencias en las preferencias, las aptitudes, el esfuerzo personal y la suerte⁴. Esto concuerda con el importante papel que desempeñan las diferencias de ingresos como incentivo para invertir en educación y en capital físico, para trabajar y para asumir riesgos. Obviamente, los resultados son importantes, pero nos interesan principalmente por la influencia que tienen en las situaciones de privación absoluta y por su función en la delineación de oportunidades.

En segundo lugar, la preocupación por la igualdad de oportunidades supone que la acción pública debe concentrarse en la forma en que se distribuyen los activos, las oportunidades económicas y la influencia política, y no directamente en las desigualdades de ingresos. Las políticas pueden ayudar a efectuar la transición de una “trampa de la desigualdad” a un círculo virtuoso de equidad y crecimiento creando un entorno más equilibrado: mediante una mayor inversión en los recursos humanos de los sectores más pobres; mediante un acceso más amplio y equitativo a los servicios públicos y a la información; mediante la garantía de los derechos de todos a la propiedad, y mediante unos mercados más justos. No obstante, las políticas con que se busca equilibrar las condiciones del entorno económico se topan con enormes dificultades. No todos tienen la misma capacidad para influir en la definición de las políticas: es posible que los intereses de quienes no pueden hacer oír su voz nunca se expresen ni estén representados. Y cuando las políticas hacen peligrar determinados privilegios puede haber grupos poderosos que procuren bloquear las reformas. Por ello es probable que las políticas equitativas den mejores resultados cuando la creación de un entorno económico más equilibrado venga acompañada de esfuerzos similares para equilibrar el entorno político nacional y hacer más justa la gobernabilidad a nivel mundial.

En tercer lugar, es posible que a nivel de las políticas existan arbitrajes a corto plazo entre

la equidad y la eficiencia. Esos casos están bien reconocidos y ampliamente documentados. La cuestión es que el cálculo de costos y beneficios (a menudo implícito) que aplican los responsables de la formulación de políticas para evaluar las ventajas de las distintas políticas pasan por alto con demasiada frecuencia los beneficios a largo plazo de una mayor equidad, que son reales pero difíciles de evaluar. Un aumento de la equidad llevará consigo un funcionamiento más eficiente de la economía, una reducción de los conflictos, un aumento de la confianza y un mejoramiento de las instituciones, con los consiguientes beneficios dinámicos para la inversión y el crecimiento. En la medida en que no se tomen en cuenta esos beneficios, los responsables de la formulación de políticas tal vez acaben optando por un grado de equidad insuficiente.

Por otra parte, quienes quieran lograr una mayor equidad no deben renunciar a las concesiones a corto plazo. Si los incentivos personales se ven menoscabados por planes de redistribución de ingresos que imponen gravámenes excesivos a la inversión y a la producción, el resultado será una reducción de la innovación, de la inversión y del crecimiento. La historia del siglo XX está plagada de ejemplos de políticas mal concebidas, aplicadas en nombre de la equidad, que, en vez de estimularlos, perjudicaron gravemente los procesos de crecimiento por no tener en cuenta los incentivos personales. Hay que buscar un equilibrio en el que se tengan en consideración los costos inmediatos para los incentivos personales y los beneficios a largo plazo de unas sociedades afianzadas, con instituciones integradoras y amplias oportunidades.

Si bien es importante evaluar minuciosamente el diseño de las políticas en su contexto local, las consideraciones de equidad deben quedar incluidas como aspecto central tanto del diagnóstico como de la política. Con ello no se pretende crear un nuevo marco, sino integrar y ampliar los marcos existentes: la equidad es crucial tanto para el entorno de inversión como para un programa de empoderamiento, al actuar a través de sus efectos en las instituciones y en el diseño de políticas concretas. Hay quienes conceden a la equidad un valor *per se*, mientras que otros la valoran primordialmente por su función instrumental de reducir la pobreza absoluta, que es precisamente la misión del Banco Mundial.

El presente informe reconoce el valor intrínseco de la equidad, pero aspira principalmente a documentar la importancia que tiene para el desarrollo a largo plazo prestar atención a la equidad. El documento consta de tres partes.

- En la Parte I se examinan los datos relativos a la desigualdad de oportunidades, en un mismo país y entre países. Se examinan algunos intentos de cuantificar la desigualdad de oportunidades pero, de forma más general, nos basamos en la evidencia de situaciones sumamente desiguales que presentan distintos grupos definidos por circunstancias predeterminadas —como el género, la raza, los antecedentes familiares o el país de origen— como indicadores de la desigualdad de oportunidades.
- En la Parte II se indaga acerca de la importancia de la equidad. Se trata de las dos vías a través de las cuales se manifiestan sus efectos (los efectos de la desigualdad de oportunidades cuando los mercados son imperfectos y las consecuencias de la falta de equidad para la calidad de las instituciones que crea una sociedad), así como de los motivos intrínsecos.
- En la Parte III se plantea la cuestión de la forma en que la acción pública puede crear un equilibrio en las condiciones del entorno político y económico. En el plano nacional, se propugna la inversión en las personas, el mayor acceso a la justicia, a la tierra y a la infraestructura y la promoción de mercados más justos. En el plano internacional, se examina el equilibrio de las condiciones de funcionamiento de los mercados mundiales y de las normas que los rigen, y el complemento de la prestación de asistencia para ayudar a los países y a las personas pobres a generar una mayor base de recursos productivos.

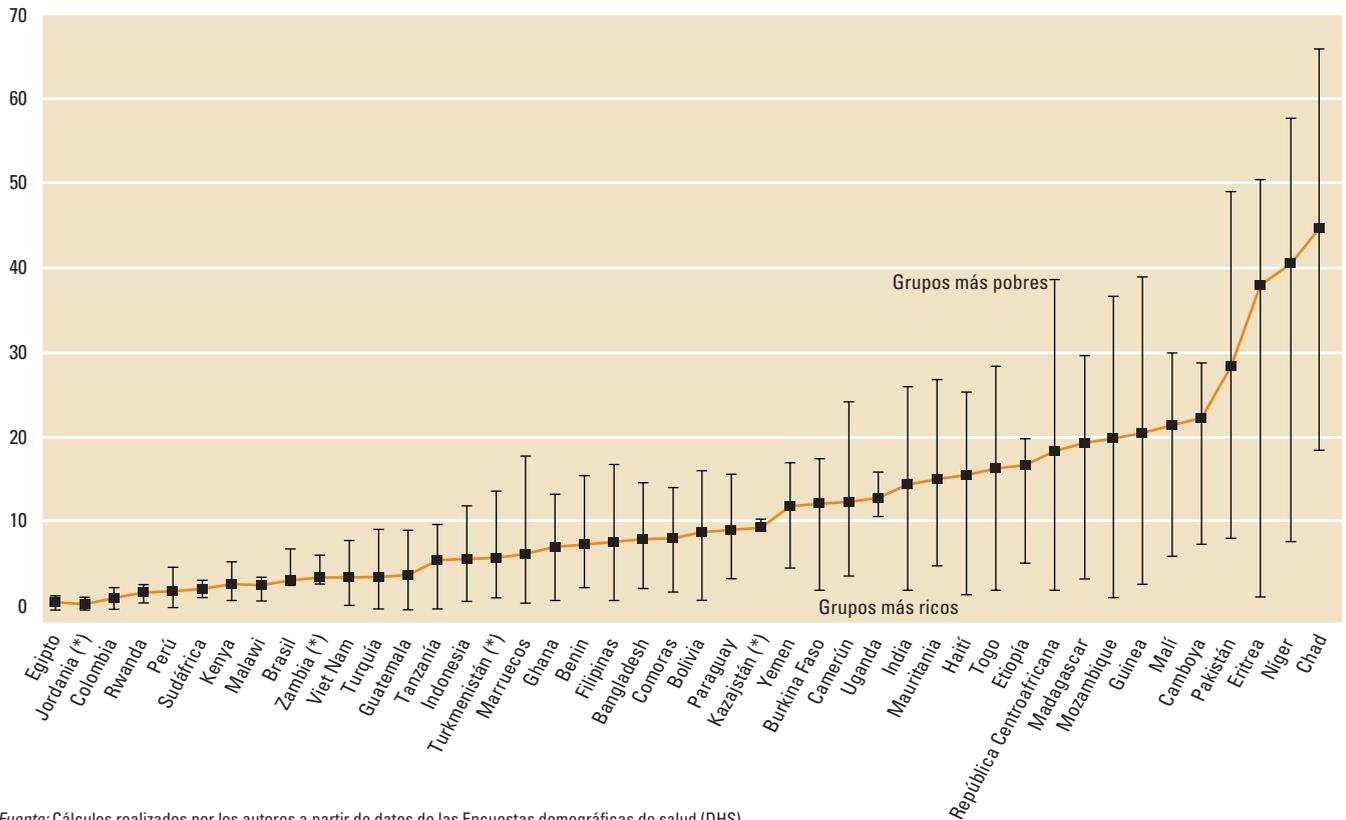
En la parte restante del presente panorama general se ofrece un resumen de las conclusiones principales.

La falta de equidad entre las naciones y dentro de ellas

Desde el punto de vista de la equidad, la forma en que están distribuidas las oportunidades es más importante que la forma en que se distribuyen los resultados. Sin embargo, las oportunidades, que representan un potencial

Gráfico 1. Influencia del nivel de riqueza en la inmunización de los niños

Porcentaje de personas sin cobertura



Fuente: Cálculos realizados por los autores a partir de datos de las Encuestas demográficas de salud (DHS).

Nota: Un asterisco indica que el quintil más pobre tiene un mayor acceso a servicios de inmunización en la infancia que el quintil más rico. La línea continua de color anaranjado representa el porcentaje global de niños de cada país que no tienen acceso a un paquete de servicios básicos de inmunización, mientras que los puntos mínimos y máximos indican los porcentajes correspondientes a los quintiles superior e inferior de la distribución de propiedad de bienes.

y no una realidad, son más difíciles de observar y de evaluar que los resultados.

Las múltiples dimensiones de la falta de equidad dentro de los países

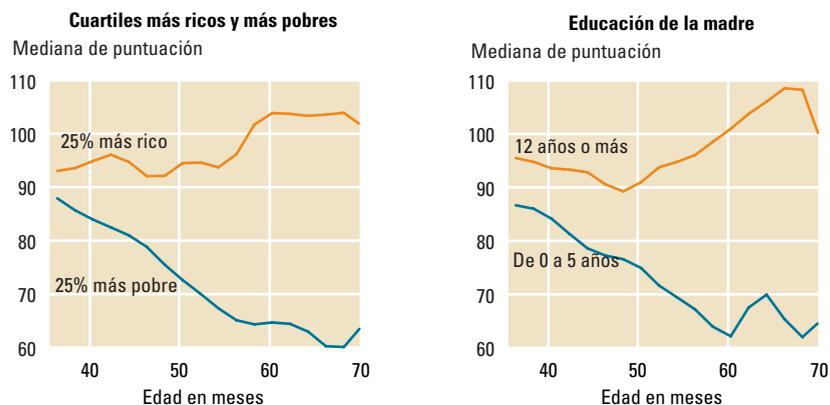
La cuantificación directa de la desigualdad de oportunidades es difícil, pero puede tomarse como ejemplo un análisis hecho en Brasil (Capítulo 2). La desigualdad de ingresos en 1996 se desglosó en una parte atribuible a cuatro circunstancias predeterminadas que estaban más allá del control de las personas —la raza, la región de origen, la educación de los padres y la ocupación de éstos en el momento del nacimiento— y una parte residual. Esas cuatro circunstancias explican alrededor de una cuarta parte de las diferencias globales de ingresos entre los trabajadores. Ciertamente, hay otros determinantes de las oportunidades que también están predeterminados en el momento del nacimiento y que no se han incluido en este conjunto, como el género, la

riqueza de la familia o la calidad de las escuelas primarias. Puesto que esas variables no se incluyeron en el “desglose” de la desigualdad, los resultados que se presentan pueden considerarse estimaciones mínimas de la desigualdad de oportunidades en Brasil.

Por desgracia, las circunstancias predeterminadas (que, por lo tanto, no tienen ninguna pertinencia desde el punto de vista moral) establecen mucho más que los meros ingresos futuros. La educación y la salud tienen un valor intrínseco y afectan la capacidad de las personas para intervenir en la vida económica, social y política. No obstante, en casi todas las poblaciones los niños se encuentran con oportunidades muy distintas para aprender y para gozar de buena salud, que dependerán de factores como la propiedad de recursos, la ubicación geográfica o la educación de los padres, entre otros. Puede observarse, por ejemplo, cómo el acceso a un conjunto básico de servicios de inmunización difiere para los ricos y para los pobres en distintos países (Gráfico 1).

Gráfico 2. Las oportunidades vienen determinadas a una edad temprana

En Ecuador, el desarrollo cognitivo de los niños de edades comprendidas entre los tres y los cinco años difiere notablemente en función de los antecedentes familiares



Fuente: Paxson and Schady (2005).

Nota: En los gráficos se representan los valores medianos de las puntuaciones en una prueba de reconocimiento de vocabulario (que es una medida de reconocimiento de vocabulario en español, con valores uniformados en relación con la norma internacional), con un ancho de banda igual a 3.

Existen importantes desigualdades de acceso entre, por ejemplo, Egipto, donde la cobertura es prácticamente universal (a la izquierda), y Chad, donde queda excluido más del 40% de los niños (a la derecha). No obstante, dentro de algunos países las disparidades pueden ser tan grandes como lo son entre todas las naciones incluidas en la muestra. En Eritrea, por ejemplo, la quinta parte más rica de la población goza de una cobertura prácticamente total, pero casi la mitad de los niños de la quinta parte más pobre están excluidos.

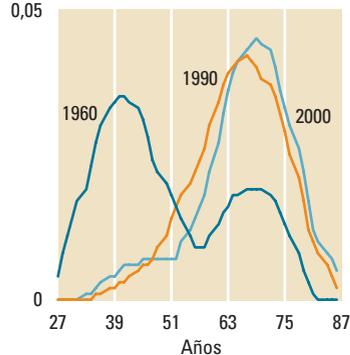
También persisten diferencias significativas por motivos de género en muchas partes del mundo. En regiones de Asia oriental y meridional, en particular en ciertas zonas rurales de China y del noroeste de India, la misma oportunidad de vivir puede depender de una sola característica predeterminada: el sexo. En esas regiones hay un número significativamente mayor de niños que de niñas, debido en parte al aborto selectivo por motivos de sexo y a las diferencias en la atención prestada después del nacimiento. Además, en muchas partes del mundo (aunque no en todas) asisten a la escuela más niños que niñas. Las oportunidades que tienen los cientos de millones de niños con discapacidades que hay en todo el mundo en desarrollo también son muy diferentes de las de los otros niños que no sufren minusvalías.

Estas desigualdades suelen estar asociadas a diferencias en las posibilidades de “actuación” de cada persona, es decir, en su capacidad para influir en el mundo que le rodea, determinada por condiciones socioeconómicas, culturales y políticas. Esas diferencias crean en las instituciones y en las normas una tendencia a favorecer a los grupos más poderosos y privilegiados. Esto se observa en realidades tan distintas como las escasas oportunidades de movilidad de los miembros de castas reconocidas en una aldea rural de India y los frecuentes episodios de discriminación contra el pueblo quechua en Ecuador. Las disparidades persistentes de poder y categoría social entre los grupos pueden llegar a internalizarse en conductas, aspiraciones y preferencias que también perpetúan las desigualdades.

La desigualdad de oportunidades también se transmite de una generación a otra. Las personas cuyos padres son más pobres o de categoría social más baja se encontrarán en la vida con peores oportunidades de educación, salud, ingresos y condición social. Esto comienza a una edad temprana. En Ecuador, los niños de tres años de edad de todos los grupos socioeconómicos obtienen en una prueba de reconocimiento de vocabulario puntuaciones similares, próximas a los valores de referencia de una población internacional normal. Sin embargo, al cumplir los cinco años el nivel general ha disminuido en relación con el grupo de referencia internacional, excepto en el caso de los niños pertenecientes a grupos más ricos y cuyos padres tienen los niveles de educación más altos (Gráfico 2). Esas diferencias pronunciadas de reconocimiento de vocabulario entre los niños cuyos padres habían recibido entre cero y cinco años de escolarización y aquéllos cuyos padres tenían 12 años o más de escolarización probablemente seguirán afectando su rendimiento después de ingresar en la escuela primaria y también es probable que persistan de ahí en adelante. La falta de movilidad entre las generaciones también se observa en países ricos: nuevos datos de los Estados Unidos (donde tiene fuerza el mito de la igualdad de oportunidades) ponen de manifiesto elevados niveles de persistencia de la condición socioeconómica entre una generación y otra: las estimaciones recientes señalan que se necesitarían cinco generaciones para que una familia que gana la mitad del ingreso medio nacional llegara a ese nivel de

Gráfico 3. Hubo un aumento de la esperanza de vida y una reducción de las diferencias, hasta que comenzó la crisis del SIDA

Distribución internacional de la esperanza de vida, ponderada por la población, 1960–2000



Fuente: Schady (2005).

ingresos medios⁵. La falta de movilidad es particularmente pronunciada en el caso de los afro-norteamericanos con bajos ingresos.

Las desigualdades en el plano mundial son enormes

Si en el interior de muchos países la desigualdad de oportunidades es grande, a escala mundial es verdaderamente abrumadora. En el Capítulo 3 se muestra que las diferencias entre los países comienzan con la mera oportunidad de vivir: mientras que en los Estados Unidos siete de cada 1.000 niños mueren en el primer año de vida, en Malí los que mueren son 126 de cada 1.000. Los niños pequeños que sobreviven, no sólo en Malí sino en gran parte de África y de los países más pobres de Asia y América Latina, están en una situación de riesgo nutricional mucho peor que los de países ricos. Y si llegan a ir a la escuela —son más de 400 millones los adultos de países en desarrollo que nunca lo hicieron— sus escuelas son considerablemente peores que las de los niños de Europa, Japón o los Estados Unidos. Debido a la baja calidad de las escuelas, a la nutrición insuficiente y a los ingresos que un niño puede generar si trabaja en vez de estudiar, son muchos los que abandonan la escuela a una edad temprana. Una persona nacida en África subsahariana entre 1975 y 1979 ha recibido como media 5,4 años de escolarización. En Asia meridional la cifra se eleva a 6,3 años; en los países de la OCDE es de 13,4 años.

Si se piensa en esas diferencias de educación y de salud, a las que se suman grandes dis-

paridades de acceso a la infraestructura y a otros servicios públicos, no es sorprendente que las oportunidades de consumo de bienes privados difieran enormemente entre los países ricos y los países pobres. El gasto de consumo medio anual oscila entre US\$279, en valores ajustados para tener en cuenta la paridad del poder adquisitivo (PPA), en Nigeria y US\$17.232 (PPA) en Luxemburgo. Esto significa que el ciudadano medio de Luxemburgo goza de recursos monetarios 62 veces más altos que los del nigeriano medio. Mientras que al nigeriano medio le puede resultar difícil pagarse comidas suficientemente nutritivas todos los días, el ciudadano medio de Luxemburgo no tiene demasiadas dificultades a la hora de comprar el teléfono móvil de última generación que haya salido al mercado. Debido a que hay más restricciones a la circulación de personas entre países que dentro de los países, es probable que esas diferencias que presenta la situación entre países estén mucho más asociadas a la desigualdad de oportunidades que las diferencias existentes en el interior de los países.

Las tendencias de la desigualdad mundial han cambiado. Entre 1960 y 1980 hubo una disminución pronunciada de la desigualdad relativa a la esperanza de vida entre los países, impulsada por incrementos considerables en los países más pobres del mundo (Gráfico 3). Este hecho positivo obedecía a la difusión mundial de tecnologías de salud y a importantes iniciativas públicas de salud en algunas de las zonas con mayor mortalidad del mundo. Sin embargo, a partir de 1990, el VIH/SIDA (predominantemente en muchos países africanos) y un aumento de las tasas de mortalidad en las economías en transición (principalmente en Europa oriental y Asia central) han contrarrestado algunos de los logros anteriores. A causa de la crisis del SIDA, la esperanza de vida al nacer se ha reducido extraordinariamente en algunos de los países más pobres del mundo, lo cual ha hecho aumentar notablemente las diferencias entre esos países y las sociedades más ricas.

La desigualdad en el acceso a la escolarización también ha disminuido en todo el mundo, tanto en la mayoría de países como entre ellos, al aumentar los niveles medios de escolarización en la gran mayoría de países. Éste también es un hecho positivo, aunque las inquietudes

por la calidad de la enseñanza dan motivos para no caer en una satisfacción excesiva.

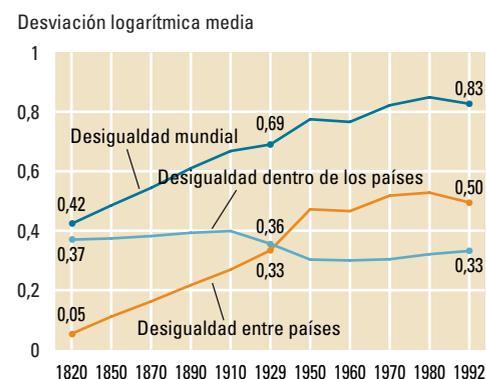
Aunque nuestro interés se centra principalmente en la desigualdad de oportunidades, las grandes diferencias de ingresos o de consumo entre los países afectarán ciertamente las oportunidades que tengan en su vida los niños que nazcan hoy en esos distintos países. Las tendencias de la esperanza de vida al nacer y de los años de escolarización presentaban una convergencia, por lo menos hasta 1990, pero el cuadro es muy distinto en el caso de los ingresos y del consumo. Si bien las tendencias recientes dependen mucho del concepto concreto que se elija (de lo cual se trata con mayor detalle en el Capítulo 3), a largo plazo la desigualdad de ingresos a nivel mundial no dejó de aumentar hasta el inicio del rápido crecimiento económico experimentado en China y en India en el decenio de 1980 (Gráfico 4).

Es posible desglosar la desigualdad total entre personas de todo el mundo como diferencias entre países y diferencias dentro de éstos. Las diferencias entre países eran relativamente pequeñas a comienzos del siglo XIX, pero llegaron a constituir una mayor parte de la desigualdad total hacia fines del siglo XX. Si se excluyen China e India, las desigualdades mundiales han seguido aumentando, a causa de la incesante divergencia entre la mayoría de los demás países de bajos ingresos y los países ricos.

¿Por qué la equidad es importante para el desarrollo?

¿Por qué importan esas desigualdades que persisten tanto dentro de los países como entre

Gráfico 4. Una tendencia de largo plazo a la divergencia en cuanto a la igualdad de ingresos empieza a invertirse a causa del crecimiento en China e India



Fuente: Manipulación hecha por los autores de datos tomados de Bourguignon y Morrisson (2002).

ellos? La primera razón es que, por sus interconexiones y su resistencia, esas desigualdades hacen que algunos grupos tengan oportunidades —económicas, sociales y políticas— sistemáticamente inferiores a las de los demás ciudadanos. La mayoría de las personas consideran que esas disparidades palmarias violan su sentido de la justicia, particularmente cuando los propios afectados pueden hacer poco al respecto (Capítulo 4). Esto coincide con las enseñanzas de la mayoría de filosofías políticas y con el sistema internacional de derechos humanos. Las enseñanzas morales y éticas fundamentales de las tres principales religiones del mundo incluyen una preocupación por la equidad, aunque en muchos casos también han sido fuente de desigualdad e históricamente han mantenido vínculos con estructuras de poder desiguales. También hay investigaciones experimentales que indican que, además de tener interés en su propio bienestar, muchas personas —aunque no todas— aplican en su actuación consideraciones de justicia.

Por importantes que sean estas razones intrínsecas para ocuparse de la desigualdad de oportunidades y de la injusticia de los procesos, este informe se centra principalmente en la relación instrumental que existe entre la equidad y el desarrollo, haciendo particular hincapié en dos aspectos: los efectos de la desigualdad de oportunidades cuando los mercados son imperfectos, y las consecuencias de la falta de equidad para la calidad de las instituciones que genera una sociedad⁶.

Si los mercados son imperfectos, las desigualdades de poder y de riqueza se traducen en desigualdad de oportunidades, lo cual produce una pérdida de potencial productivo y una asignación ineficiente de los recursos. En muchos países es frecuente que los mercados funcionen imperfectamente, ya sea debido a fallos intrínsecos —como los relacionados con una información asimétrica—, ya a causa de distorsiones impuestas por las políticas. Estudios microeconómicos de casos sugieren que la asignación ineficiente de los recursos entre las alternativas productivas está asociada a menudo a diferencias de riqueza o de condición social (Capítulo 5).

Si los mercados de capital funcionaran perfectamente, no habría ninguna relación entre la inversión y la distribución de la riqueza:

cualquiera que tuviera una oportunidad de inversión rentable podría pedir dinero prestado para financiarla, o vender acciones de una empresa creada para realizar la actividad correspondiente. Sin embargo, prácticamente en todos los países (tanto desarrollados como en desarrollo), los mercados de capital distan mucho de ser perfectos: tal como se reparte el crédito entre los posibles clientes, los tipos de interés pueden presentar diferencias considerables según quién sea el prestatario, o entre prestamistas y prestatarios, en formas que no corresponden al riesgo de quiebra u otros factores económicos que afecten las utilidades que esperan obtener los prestamistas. Por ejemplo, los tipos de interés bajan con el volumen del préstamo en Kerala y Tamil Nadu (India) o según los grupos que efectúan la transacción en Kenya y Zimbabwe, en formas que no están justificadas por el distinto grado de riesgo⁷. En México, el rendimiento sobre el capital es muy superior para las empresas más pequeñas del sector no regulado que para empresas de mayor tamaño.

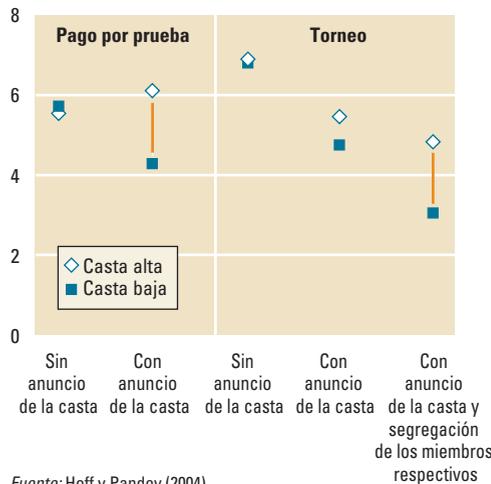
Los mercados de la tierra también presentan imperfecciones asociadas a la falta de títulos de propiedad claros, un historial de concentración de la propiedad de la tierra e imperfecciones de los mercados de alquiler. En Ghana, debido a que la seguridad de tenencia es menor para las mujeres, las tierras se dejan en barbecho con menos frecuencia, lo cual es ineficiente y causa una disminución progresiva de la productividad de la tierra.

El mercado de capital humano también es imperfecto, porque los padres deciden en nombre de sus hijos y porque el rendimiento previsto sobre las inversiones está influido por la localización, los contactos y la discriminación por motivos de género, casta, religión o raza. Se ha observado que la discriminación y los estereotipos —que son mecanismos para la reproducción de la desigualdad entre grupos— hacen disminuir la autoestima, el esfuerzo y el rendimiento de las personas pertenecientes a los grupos que son víctimas de discriminación. Ello reduce el potencial de crecimiento personal y la capacidad de esas personas para hacer una aportación a la economía.

Una demostración palpable del efecto de los estereotipos en el rendimiento es la que proporciona un experimento realizado recientemente en India. Se pidió a niños de castas

Gráfico 5. El rendimiento de los niños varía cuando se da a conocer a qué casta pertenecen

Número medio de laberintos resueltos, por casta, en cinco situaciones experimentales



Fuente: Hoff y Pandey (2004).

Nota: El gráfico indica el número de laberintos que resolvieron correctamente los niños pertenecientes a castas bajas y altas de un conjunto de aldeas de India en varios experimentos distintos. La diferencia entre las dos primeras columnas y las tres últimas se refiere a la forma de pago, es decir, si se pagaba a los niños por cada laberinto resuelto correctamente (pago por prueba) o si sólo se pagaba a los que resolvían el mayor número de laberintos (torneo).

diferentes que realizaran ejercicios sencillos, como resolver un laberinto, con incentivos monetarios efectivos que dependían de su rendimiento. El resultado fundamental del experimento es que los niños pertenecientes a castas bajas tienen un rendimiento equivalente al de los niños pertenecientes a castas altas cuando el experimentador no anuncia públicamente a qué casta pertenecen, pero su rendimiento es considerablemente peor si se da a conocer este hecho (Gráfico 5). Si en el mundo real se produce una inhibición similar de las aptitudes, esto supone una pérdida de resultados potenciales a causa de los estereotipos sociales.

Las desigualdades económicas y políticas están asociadas a un desarrollo institucional imperfecto. La segunda vía a través de la cual la falta de equidad afecta a los procesos de desarrollo a largo plazo es su influencia en las instituciones económicas y políticas (Capítulo 6). Las instituciones determinan los incentivos y las limitaciones con que se encuentran las personas, y proporcionan el contexto en que funcionan los mercados. Los distintos conjuntos de instituciones son el resultado de procesos históricos complejos que reflejan los intereses y la estructura de influencia política de diferentes personas y grupos en una sociedad.

Desde este punto de vista, las imperfecciones del mercado tal vez no se produzcan por accidente sino porque tienen el efecto de distribuir los ingresos o el poder de maneras determinadas. Así, se producirá un conflicto social en torno a las instituciones de la sociedad y habrá incentivos para que las personas que controlan el poder moldeen las instituciones en formas que les beneficien.

El argumento central a este respecto es que la desigualdad de poder conduce al establecimiento de instituciones que perpetúan las desigualdades en cuanto a poder, condición social y riqueza, y que también suelen ser perjudiciales para la inversión, la innovación y la voluntad de asumir riesgos en que se basa el crecimiento a largo plazo. Las buenas instituciones económicas deberán ser básicamente equitativas: para prosperar, una sociedad debe crear incentivos que hagan que la gran mayoría de la población opte por la inversión y la innovación. Sin embargo, este conjunto equitativo de instituciones económicas sólo aparecerá cuando la distribución de poder no sea altamente desigual y en situaciones en que haya limitaciones al ejercicio del poder por parte de quienes ocupan cargos políticos. Las pautas básicas que se observan en los datos transnacionales y en las descripciones históricas apoyan el principio de que los países que avanzaron por vías institucionales que promovían una prosperidad sostenida lo hicieron porque el equilibrio de influencia política y de poder se hizo más equitativo.

Puede encontrarse un ejemplo en la comparación de las instituciones originales y las modalidades de desarrollo a largo plazo de las colonias europeas en América del Norte y del Sur. La abundancia de mano de obra no especializada en las colonias sudamericanas —donde se disponía de un gran número de indígenas americanos o de esclavos importados de África— se combinó con la tecnología de la minería y de la agricultura en grandes plantaciones para sentar las bases económicas de sociedades jerárquicas y extractivas, en las que la propiedad de la tierra y el poder político estaban muy concentrados. En América del Norte, por el contrario, intentos similares de introducir estructuras jerárquicas quedaron frustrados por la escasez de mano de obra, excepto en los lugares en que las condiciones agroclimáticas hacían que la esclavitud tuviera viabilidad económica, como en la región meridional de los

Estados Unidos. La competencia por la mano de obra libre en las zonas septentrionales de América del Norte llevó a la creación de pautas de propiedad de la tierra menos desiguales, a un reconocimiento más rápido y más general de los derechos y a un rápido incremento de la alfabetización y la educación básica. Las instituciones económicas y políticas resultantes persistieron con el tiempo, con consecuencias positivas para el desarrollo económico a largo plazo.

Creación de condiciones de equilibrio en el entorno económico y político

Así pues, parte de las desigualdades económicas y políticas que se observan en todo el mundo puede atribuirse a la desigualdad de oportunidades. Esta desigualdad es criticable por motivos intrínsecos e instrumentales. Contribuye a la ineficiencia económica, al conflicto político y a la fragilidad de las instituciones. Cabe preguntarse si tiene consecuencias en materia de políticas y si plantea la necesidad de otras actividades además de las iniciativas de lucha contra la pobreza que ya han hecho suyas el Banco Mundial, otras instituciones multilaterales y muchos gobiernos.

Nuestro postulado es que adoptar una perspectiva basada en la equidad mejorará el programa de actividades de lucha contra la pobreza. En general, los pobres tienen menos influencia, menos ingresos y menos acceso a los servicios que la mayoría de las demás personas. Cuando las sociedades se hacen más equitativas en formas que generan mayores oportunidades para todos, los pobres pueden beneficiarse de un “doble dividendo”. En primer lugar, los pobres se benefician directamente del aumento de las oportunidades gracias a su mayor participación en el proceso de desarrollo. En segundo lugar, el propio proceso de desarrollo puede ganar en eficacia y en flexibilidad, ya que el aumento de la equidad produce instituciones más adecuadas, una gestión de los conflictos más eficaz y un mejor aprovechamiento de todos los recursos potenciales de la sociedad, incluidos los de los pobres. Los incrementos resultantes en las tasas de crecimiento económico de los países pobres contribuirán a su vez a una reducción de las desigualdades a nivel mundial.

Una de las manifestaciones de la mayor participación de los pobres en el crecimiento

económico es que la elasticidad al crecimiento que presenta la reducción de la pobreza disminuye a medida que aumenta la disparidad de ingresos. Dicho de otro modo, el efecto del (mismo grado de) crecimiento en la reducción de la pobreza será considerablemente superior cuanto menor sea la disparidad inicial de ingresos. En promedio, para los países con niveles bajos de disparidad de ingresos, un crecimiento de los ingresos medios equivalente a un punto porcentual producirá una reducción de alrededor de cuatro puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, definida según el criterio de US\$1 al día. Ese factor se reduce prácticamente a cero en países con una gran disparidad de ingresos⁸. Por consiguiente, las políticas que crean una mayor equidad también llevan a una disminución de la pobreza, ya sea directamente gracias a la ampliación de las oportunidades de los pobres, ya indirectamente gracias a unos mayores niveles de desarrollo sostenido.

El punto de vista basado en la equidad agrega tres perspectivas nuevas —o que por lo menos a menudo se pasan por alto— de la adopción de decisiones en materia de desarrollo:

- **Primero, unas políticas óptimas de reducción de la pobreza podrían llevar consigo redistribuciones de la influencia, las ventajas o los subsidios de forma que no beneficiaran a los grupos dominantes.** Una distribución sumamente desigual de la riqueza asociada a un poder político excesivamente concentrado puede impedir que las instituciones hagan respetar de forma generalizada los derechos de las personas y los derechos a la propiedad, y crear parcialidades en la prestación de servicios y en el funcionamiento de los mercados. Es poco probable que esto cambie a menos que la posibilidad de expresarse y de influir, así como los recursos públicos, dejen de ser patrimonio del grupo dominante para llegar a quienes tienen menos oportunidades⁹.
- **Segundo, si bien a menudo esas redistribuciones (de poder o de acceso al gasto público y a los mercados) que tienden a mejorar la equidad pueden tener el efecto de aumentar la eficiencia, habrá que valorar posibles arbitrajes en el diseño de las políticas.** Llegará un momento en que los

tipos impositivos más elevados que se requieren para financiar el gasto en un mayor número de escuelas para los más pobres actuarán como desincentivo del esfuerzo o de la inversión (según cómo se apliquen los impuestos), hasta tal punto que será necesario frenar su aumento. Al adoptar decisiones de política acerca de este tipo de arbitrajes, habrá que tener en cuenta el valor total de los beneficios que producirá el aumento de la equidad. Si gastar más en escuelas para los niños de las castas inferiores significa que, a largo plazo, se reducirán los estereotipos en la sociedad, con los consiguientes incrementos de rendimiento que se suman a las ganancias efectivas que supone una mayor escolarización en el momento presente, esas ganancias no deberían ignorarse.

- **Tercero, la dicotomía que se establece entre las políticas orientadas al crecimiento y las políticas dirigidas específicamente a la equidad es falsa.** La distribución de oportunidades y el proceso de crecimiento vienen determinados conjuntamente. Las políticas que afectan a uno de esos aspectos afectarán al otro. Esto no significa que en cada política deba tenerse en cuenta independientemente la equidad: por ejemplo, la mejor forma de afrontar los efectos de falta de equidad de una determinada medida de reforma comercial no siempre consiste en ajustar la propia política comercial (lo cual podría hacerla más vulnerable a su apropiación por grupos de intereses especiales) sino en adoptar políticas complementarias en materia de redes de protección social, movilidad de la fuerza de trabajo y educación. Lo que importa es el conjunto global, y que el proceso subyacente sea justo.

El análisis de la experiencia de desarrollo pone claramente de manifiesto el lugar central que ocupan las condiciones políticas generales, lo cual justifica el énfasis que se ha puesto en los últimos años en la gobernabilidad y el empoderamiento. Sin embargo, prestar asesoramiento sobre cuestiones de concepto político no forma parte del mandato del Banco Mundial, ni éste tiene una ventaja comparativa al respecto. Al tratar las consecuencias en materia de políticas, nos concentraremos más bien en los elementos centrales de las políticas

de desarrollo, al tiempo que reconocemos que en el diseño de esas políticas es necesario tener en cuenta el contexto social y político más general, y que los mecanismos de rendición de cuentas influirán en la eficacia del desarrollo.

Dado que las políticas económicas se determinan en el marco de una realidad sociopolítica, la *forma* en que esas políticas se diseñen, se introduzcan o se reformen será tan importante como las mismas políticas concretas que se propongan. La reforma de las políticas que cause pérdidas a un grupo particular se topará con la resistencia de ese grupo, y si éste es poderoso normalmente hará fracasar la reforma. Es posible, pues, que la sostenibilidad de las reformas dependa de que se difunda públicamente información sobre sus consecuencias desde el punto de vista de la distribución y, tal vez, de que se creen coaliciones de grupos de beneficiarios potenciales, de clase media o más pobres, para empoderar, directa o indirectamente, a otros miembros relativamente desfavorecidos de la sociedad.

La forma en que se aplican las políticas tiene también un aspecto técnico. Del mismo modo que hacemos hincapié en que al adoptar decisiones en materia de políticas hay que tener en cuenta todos los beneficios a largo plazo de las redistribuciones, también será necesario tener en cuenta todos sus costos. Conceder la máxima importancia a la equidad no modifica el hecho de que las expropiaciones de bienes—incluso en casos en que intervienen agravios históricos— pueden tener consecuencias negativas para la ulterior inversión, de que unos tipos impositivos marginales altos suponen un desincentivo del trabajo, o de que el financiamiento inflacionario del déficit presupuestario tiende a conducir a una tributación regresiva implícita, a la desorganización económica y a la reducción de la inversión y del crecimiento. En resumen, asignar importancia a la equidad no debe ser una excusa para aplicar políticas económicas erróneas.

El informe se refiere a la función de la acción pública para igualar las condiciones del entorno económico y político bajo cuatro encabezamientos principales. Tres de ellos se refieren a las políticas nacionales: invertir en capacidad humana; ampliar el acceso a la justicia, a la tierra y a la infraestructura, y promover unos mercados justos. El cuarto trata de las políticas encaminadas a lograr una mayor

equidad en el plano mundial, en lo que respecta al acceso a los mercados, a los flujos de recursos y a la gobernabilidad.

En toda su argumentación, el informe procura combinar el propósito de brindar ideas específicas y prácticas y el hecho de que la mejor composición de políticas concretas estará en función del contexto nacional. Los problemas en materia de educación a que se enfrenta Sudán son distintos de los de Egipto. La secuencia óptima de reformas de los sectores públicos de Letonia y de Bolivia probablemente no será la misma. La capacidad para aplicar reformas en el financiamiento de los servicios de salud en China y Lesotho también es diferente. Por consiguiente, el asesoramiento detallado y específico en materia de políticas siempre deberá formularse a nivel nacional, o incluso subnacional. Así pues, todo lo que se señala más adelante contiene cierto grado de generalización y deberá interpretarse en consecuencia, y con toda cautela.

Capacidad humana

Desarrollo en la primera infancia. En muchos países en desarrollo, el Estado, en su función de prestación de servicios, agudiza —en vez de atenuar— las desigualdades que existen en el momento del nacimiento. Un principio rector consistirá en formular la acción pública de manera que la adquisición de capacidades por las personas no venga determinada por las circunstancias de su origen, aunque sí pueda reflejar sus preferencias, sus gustos y sus aptitudes.

Dado que las diferencias de desarrollo cognitivo empiezan a aumentar a partir de una edad muy temprana (véase el Gráfico 2), las iniciativas encaminadas a mejorar el desarrollo en la primera infancia pueden ser decisivas para una mayor igualdad de oportunidades. Los estudios empíricos apoyan el criterio de que la inversión en la primera infancia tiene destacados efectos en la salud de los niños y en su disposición a aprender, y de que puede producir en las etapas posteriores de la vida un importante rendimiento económico que a menudo supera las inversiones realizadas en escolarización y capacitación.

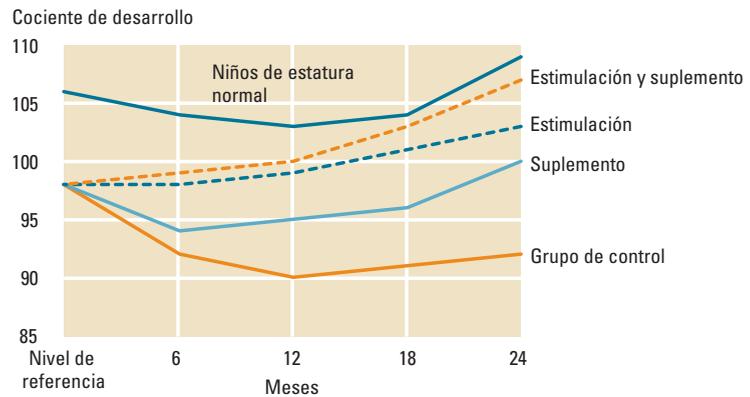
Mediante un experimento llevado a cabo en Jamaica se estudió a niños de talla inferior a la normal (de edades comprendidas entre nueve y 24 meses) y se concluyó que presentaban niveles de desarrollo cognitivo inferior

res a los de los niños de estatura normal. Mediante suplementos nutricionales y un programa de exposición regular a estimulación mental se ayudó a compensar esa desventaja. Después de 24 meses, los niños que recibían una mejor nutrición y más estimulación prácticamente habían alcanzado el mismo nivel de desarrollo que los niños que habían comenzado la vida con una estatura normal (Gráfico 6). Éste es un ejemplo de la forma en que una actuación pública decisiva y bien diseñada puede reducir considerablemente las disparidades de oportunidades que se dan entre los menos privilegiados y la norma de la sociedad. Invertir en las personas más necesitadas en una etapa temprana de su infancia puede ayudar a igualar las condiciones en que se desenvuelven.

Escolarización. El proceso continúa en el sistema escolar. Al adoptar medidas encaminadas a igualar las oportunidades en la educación académica habrá que velar por que todos los niños adquieran por lo menos el nivel básico de aptitudes necesario para participar en la sociedad y en la economía mundial de hoy. Incluso en países de ingresos medios como Colombia, Filipinas y Marruecos la mayoría de niños que terminan la educación básica no tienen un nivel de conocimientos adecuado, según indican las puntuaciones obtenidas en pruebas internacionalmente comparables (Capítulos 2 y 7).

El acceso a la escolarización es importante —especialmente en los países muy pobres— pero en muchos países ésta es sólo una pequeña parte del problema. La mejora en el acceso deberá complementarse con políticas de estímulo a la oferta (para elevar la calidad) y políticas de actuación sobre la demanda (para corregir la posibilidad de que los padres no inviertan suficientemente en la educación de sus hijos por los motivos que sea). Este problema no tiene una solución mágica, pero pueden hacerse algunas sugerencias de acciones basadas en el estímulo a la oferta, consistentes en incrementar los incentivos de los maestros, mejorar la calidad básica de la infraestructura física de las escuelas e investigar y aplicar métodos docentes tendentes a mejorar el rendimiento de los alumnos que no obtienen buenos resultados si tienen que aprender por su cuenta.

Gráfico 6. Eliminación de diferencias mediante intervenciones en una etapa temprana



Fuente: Grantham-McGregor y otros (1991).

Nota: El cociente de desarrollo es un índice de los progresos en cuatro indicadores cognitivos y de comportamiento durante la niñez. El número de meses se refiere al tiempo transcurrido después de entrar en el programa (por lo general, a los nueve años).

En cuanto a las políticas de actuación sobre la demanda, se cuenta ya con numerosos elementos que demuestran que se logran efectos significativos condicionando la concesión de becas a la asistencia a clase. Con este tipo de transferencias se obtienen buenos resultados en países como Bangladesh o Brasil, y los efectos suelen ser mayores en el caso de las niñas. También existen procedimientos prometedores para lograr la participación de grupos excluidos — como el modelo Vidin para atraer a la población romaní en Bulgaria— y para hacer avanzar a quienes quedan rezagados mediante la educación correctiva, como en el programa Balsakhi, en el que se recurre a mujeres jóvenes que actúan como maestras auxiliares en 20 poblaciones de India. Como se describió en el Informe sobre el desarrollo mundial 2004, promover la obligación que tienen las escuelas y los maestros de rendir cuentas ante los alumnos, los padres y la comunidad en general puede contribuir a lograr una conducta eficaz en materia de prestación de servicios.

Salud. Hay dos aspectos que destacan en lo tocante a reducir la desigualdad y afrontar las distorsiones económicas al prestar servicios de salud. En primer lugar, hay muchos casos en que los beneficios se extienden más allá de los beneficiarios directos en una gran variedad de ámbitos de la prestación de servicios: la inmunización, el agua y el saneamiento y la información sobre higiene y cuidado de los niños. La garantía de prestación de servicios por los poderes públicos tiene sentido en esas esferas.

Los subsidios, que actúan sobre la demanda ofreciendo incentivos a la salud maternoinfantil, aumentan la utilización de los servicios, de forma que se compensan posibles problemas de información, como en el programa *Oportunidades* de México.

En segundo lugar, los mercados de seguros contra problemas catastróficos de salud están plagados de defectos. (En este caso, el término “catastrófico” se refiere a la capacidad de la familia para afrontar los costos directos y las pérdidas de ingresos). El modelo tradicional basado en la oferta, que depende de los hospitales públicos, funciona mal, especialmente para los grupos pobres y marginados. Algo que puede funcionar mejor es la provisión o la reglamentación pública que ofrece cierta seguridad para todos. Esto abarca los mecanismos de agrupación del riesgo del aseguramiento en Colombia, las tarjetas de salud en Indonesia y Viet Nam o el plan de cobertura universal de “30 baht” en Tailandia. Al igual que sucede con la educación, esas intervenciones deben combinarse con incentivos para que los proveedores atiendan a todos los grupos.

Gestión del riesgo. Los sistemas de protección social determinan las oportunidades al proporcionar a las personas una red de protección social. Además de la mala salud, factores como las crisis macroeconómicas, la reestructuración industrial, el clima y los desastres naturales pueden restringir la inversión y la innovación. Los pobres, que son los que menos capacidad tienen para afrontar esas conmociones, suelen ser quienes están peor protegidos por las estructuras de gestión del riesgo, aunque en la mayoría de países hay muchas personas que no pertenecen al grupo de los pobres que corren el peligro de caer en la pobreza. Unos sistemas de protección social más amplios pueden ayudar a impedir que las disparidades del momento — que a veces son producto de la mala suerte — se hagan permanentes y creen una falta de equidad en el futuro. Del mismo modo que las redes de protección social pueden estimular a los hogares a dedicarse a actividades de mayor riesgo que tal vez produzcan un mayor rendimiento, también pueden ayudar a complementar reformas que producirán perdedores.

Las redes de protección social suelen tomar como objetivo a tres grupos: los trabajadores pobres, las personas consideradas incapaces de

trabajar o para las cuales el trabajo no es deseable, y los grupos vulnerables particulares. Si las redes de protección social están diseñadas de manera adecuada a la realidad sobre el terreno de cada país, las distintas intervenciones orientadas a esas tres categorías pueden combinarse para proporcionar un sistema público de seguridad universal y eficaz. En el marco de ese sistema, todo hogar que sufra los efectos de algún trastorno y que caiga por debajo de un umbral de nivel de vida predeterminado tendrá derecho a cierto apoyo del Estado.

Los impuestos como medio para promover la equidad. Para emprender intervenciones eficaces encaminadas a equilibrar las condiciones para todos se necesitan recursos adecuados. El objetivo principal de una buena política fiscal es movilizar fondos suficientes y, al mismo tiempo, distorsionar los incentivos y hacer peligrar el crecimiento en la menor medida posible. Dado que la política fiscal impone costos de eficiencia en tanto que influye en las opciones personales entre trabajo y ocio o entre consumo y ahorro, es probable que para la mayoría de países en desarrollo lo mejor sea evitar unos tipos marginales elevados del impuesto sobre la renta y utilizar una base imponible amplia, especialmente para los impuestos sobre el consumo. El gasto público debería desempeñar la función principal de promover activamente la equidad. No obstante, existe cierto margen para hacer que el sistema fiscal en su conjunto sea moderadamente progresivo sin que ello conlleve grandes costos de eficiencia. Las sociedades que deseen obtener ese resultado pueden considerar aplicar simples exenciones a los productos alimenticios básicos, y otorgar un papel más destacado a los impuestos sobre la propiedad, por ejemplo.

Si bien la capacidad de la administración tributaria y la estructura de la economía influyen en la posibilidad de recaudar recursos, también son factores decisivos la calidad de las instituciones y el tipo de pacto social que se haya establecido. Es probable que los ciudadanos estén más dispuestos a pagar impuestos si pueden confiar en que se suministrarán realmente los servicios. Por el contrario, un Estado corrupto o cleptocrático genera poca confianza de los ciudadanos en la autoridad y pocos incentivos para cooperar. Como norma general, es posible que un Estado más legítimo

y representativo sea indispensable para establecer un régimen tributario adecuado, aun cuando el concepto de lo que puede o no ser adecuado variará de un país a otro.

Justicia, tierra e infraestructura

El desarrollo de la capacidad humana no hará que mejoren las oportunidades si algunas personas se encuentran con que ejercer esa capacidad no les reporta un beneficio justo, con que sus derechos no están protegidos de manera equitativa, y con que no tienen el mismo acceso que otros a los factores de producción complementarios.

Establecimiento de unos sistemas de justicia equitativos. Los sistemas de justicia pueden hacer mucho para crear unas condiciones equitativas para todos en los ámbitos político, económico y sociocultural, pero también pueden reforzar las desigualdades existentes. En el informe se presta atención tanto al derecho codificado como a las formas en que las leyes se aplican y se hacen cumplir en la práctica. Las instituciones de justicia pueden hacer respetar los derechos políticos de los ciudadanos y limitar la apropiación del Estado por una élite. Pueden igualar las oportunidades económicas protegiendo los derechos de propiedad de todos y velando por que no haya discriminación en el mercado. Son al mismo tiempo la base y un reflejo de las reglas del juego de la sociedad y, por tanto, son fundamentales para que se respete el debido proceso, así como para garantizar unos derechos de propiedad generalizados y los mecanismos imparciales de solución de controversias que tanta importancia tienen para la inversión.

La ley también puede acelerar la modificación de las normas, y los sistemas de justicia pueden ser una fuerza progresiva para la transformación social cuando cuestionan la existencia de prácticas injustas. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de derechos civiles de 1964 y Medicare en 1965 obligaron a eliminar la segregación racial en los hospitales, con lo que se logró una importante reducción de la mortalidad infantil entre los afroamericanos. También se ha demostrado que los programas de acción afirmativa reducen las diferencias de ingresos y de educación entre colectividades. Por otra parte, pueden convertirse en un instrumento político y no ayudar más que a aque-

llos miembros de grupos desfavorecidos que se encuentran en mejor situación.

Promover la equidad de las leyes y su justa aplicación supone encontrar un equilibrio entre el fortalecimiento de la independencia de los sistemas de justicia y una mayor obligación de rendir cuentas, especialmente para protegerse contra los riesgos de corrupción, influencia o incumplimiento de la ley por parte de los poderosos y los ricos. Las medidas tendentes a hacer más accesible el sistema jurídico —los tribunales itinerantes, la asistencia letrada o el recurso a instituciones tradicionales— contribuyen a reducir las barreras con que se topan los grupos excluidos. Las instituciones tradicionales plantean cuestiones complejas y tal vez lleven consigo un déficit de equidad (por ejemplo con respecto al género), pero son demasiado importantes para no tenerlas en cuenta. Sudáfrica es un ejemplo de país que aplica una política de equilibrio entre el reconocimiento de las prácticas tradicionales y los derechos y responsabilidades que imponen las leyes del Estado.

Hacia una mayor equidad en el acceso a la tierra. La ampliación del acceso a la tierra no tiene que basarse necesariamente en la propiedad (Capítulo 8). Al contrario, puede resultar más fructífero orientar las políticas a mejorar el funcionamiento de los mercados de la tierra y a ofrecer una mayor seguridad de tenencia a los grupos más pobres, como en las zonas rurales de Tailandia y las zonas urbanas de Perú. La reforma de la tenencia de la tierra basada en la redistribución puede tener sentido en algunas circunstancias en que las desigualdades a este respecto son extremas y en que el contexto institucional permite diseños que sirvan para redistribuir eficazmente la tierra en pequeñas explotaciones, con el apoyo de servicios complementarios, sin que ello entrañe grandes costos de transición. No obstante, esto puede ser difícil y las contrapartidas pueden ser importantes si los derechos de propiedad tienen un alto grado de legitimidad.

Expropiar la tierra (con compensación) es probablemente el instrumento de redistribución que causa mayores trastornos. Enajenar tierras de propiedad del Estado y recuperar asentamientos ilegales, tal vez a cambio de conceder un título de propiedad sobre una parte del asentamiento, pueden ser dos alternativas eficaces en

función del costo que representan. Ciertos enfoques basados en el mercado o en la comunidad, que permiten a los miembros de una comunidad obtener crédito subvencionado para alquilar o adquirir tierras con arreglo al principio de la libre decisión por parte del comprador y del vendedor, como se ha hecho en Brasil y en Sudáfrica, parecen prometedores. Un complemento útil puede ser un impuesto sobre la tierra, que genere ingresos para comprar tierras que más adelante puedan redistribuirse o que estimule la redistribución gravando desproporcionadamente las parcelas grandes o infrautilizadas.

Suministro equitativo de infraestructuras. El acceso a la infraestructura —carreteras, electricidad, agua, saneamiento, telecomunicaciones— suele ser extraordinariamente desigual para distintos grupos. Para muchas personas de los países en desarrollo, la falta de acceso a servicios asequibles de infraestructura significa vivir al margen de los mercados de servicios y con un suministro intermitente, o sin suministro, de electricidad o de agua para las actividades productivas y la vida cotidiana. A menudo esto lleva consigo una considerable limitación de las oportunidades económicas.

Mientras que en muchos casos el sector público seguirá siendo la fuente principal de fondos para inversiones en infraestructura encaminadas a mejorar las oportunidades de quienes menos tienen, también se puede aprovechar la eficiencia del sector privado. Aunque las privatizaciones de los servicios públicos han sido a menudo objeto de críticas por la desigualdad que generan, los estudios empíricos ponen de manifiesto una realidad más compleja. Normalmente las privatizaciones de América Latina produjeron una expansión del acceso a los servicios, particularmente de electricidad y telecomunicaciones. Sin embargo, en algunos casos, los incrementos de precios posteriores a la privatización contrarrestaron con creces lo que se había ganado en calidad y cobertura, y ello provocó un descontento popular generalizado.

Así pues, las privatizaciones son un caso clásico de política que puede o no ser acertada, en función del contexto local. Si el sistema público es muy corrupto o ineficiente, y si cabe esperar que la capacidad reguladora posterior a la privatización sea la adecuada, serán un instrumento útil. En otros casos, ciertos grupos pue-

den apropiarse de un proceso de privatizaciones mal concebido, de modo que los bienes públicos pasen a manos privadas a precios excesivamente bajos.

La experiencia parece indicar que, para lograr una mayor equidad, el hecho de que los servicios de infraestructura sean suministrados por operadores privados o por empresas públicas es menos importante que la estructura de incentivos con que se encuentran los proveedores y que la obligación de rendir cuentas al público en general que tienen esos proveedores. Nuestro argumento es que los responsables de la formulación de políticas pueden mejorar el suministro equitativo de servicios de infraestructura si se dedican especialmente a ampliar el acceso en condiciones asequibles para las personas y las zonas pobres —lo cual a menudo significa colaborar con proveedores no oficiales y orientar los subsidios a beneficiarios concretos— y a fortalecer el buen gobierno del sector mediante una mayor obligación de rendir cuentas por parte de los proveedores y una mayor posibilidad de que los beneficiarios hagan oír su voz.

Los mercados y la macroeconomía

Los mercados son esenciales para realizar el potencial de las personas de convertir sus recursos en productos. Cuando en los mercados la riqueza o la condición social de los participantes tienen influencia en las transacciones, éstas serán injustas e ineficientes, y ello también puede influir en los incentivos que tendrán los distintos grupos para ampliar sus activos (Capítulo 9).

Los mercados financieros. Los sistemas bancarios que son patrimonio exclusivo de un grupo se distinguen por el intercambio de favores: se protege la posición dominante de unos pocos grandes bancos, que conceden préstamos en condiciones favorables a unas pocas empresas determinadas, que tal vez no sean las que presentan las mejores perspectivas de rentabilidad ajustada al riesgo. Esto puede estar en el origen de una asociación transnacional entre un mayor desarrollo financiero y una menor desigualdad de ingresos. Así, conseguir un acceso más equitativo al financiamiento ampliando los sistemas financieros puede ayudar a empresas productivas que anteriormente quedaban fuera

del alcance de los sistemas oficiales de financiamiento.

Sin embargo, esas relaciones tienen un carácter puramente indicativo, de modo que en el informe se recurre a estudios de casos de economías de ingresos medios, como la Federación de Rusia, Malasia, México y la República de Corea, y de economías más pobres, como Indonesia y Pakistán, para aportar pruebas más concretas. Esos estudios apuntan a una aparente paradoja. Las sociedades que presentan fuertes desigualdades en cuanto a poder y riqueza, instituciones débiles y sistemas financieros controlados suelen soportar unos sectores financieros restrictivos, orientados a las personas y grupos influyentes y que ocultan un bajo coeficiente de calidad de los activos. La solución obvia parecería ser la apertura del sistema financiero. No obstante, a menudo la liberalización ha sido objeto de apropiación por parte de los influyentes o de los ricos, en países como México (a principios del decenio de 1990) o en economías en transición como la República Checa y la Federación de Rusia.

Así pues, será necesario combinar el desarrollo y la apertura graduales del sistema financiero con el fortalecimiento de un sistema horizontal de responsabilidades (de las estructuras reguladoras), un mayor grado de rendición de cuentas ante la sociedad y, cuando sea viable, mecanismos basados en compromisos externos (como el ingreso de los Estados centroeuropeos y bálticos en la Unión Europea). Los programas orientados específicamente a los pobres — como los planes de microcrédito — pueden ser útiles, pero no podrán reemplazar la generalización del acceso a esos servicios.

Los mercados de trabajo. Hacer más equitativas las condiciones de los mercados de trabajo consiste en buscar el equilibrio apropiado (en cada país) entre la flexibilidad y la protección, a fin de brindar un acceso más equitativo a las mismas condiciones de empleo al mayor número posible de trabajadores. Muchos países tienen numerosas reglamentaciones y normas para los trabajadores del sector formal, y muchas menos para los que quedan al margen, los trabajadores del sector informal, que no está regulado y a menudo es menos seguro. Suele haber cierto grado de movimiento voluntario entre los sectores, y una gran diversidad dentro del propio sector informal, que abarca

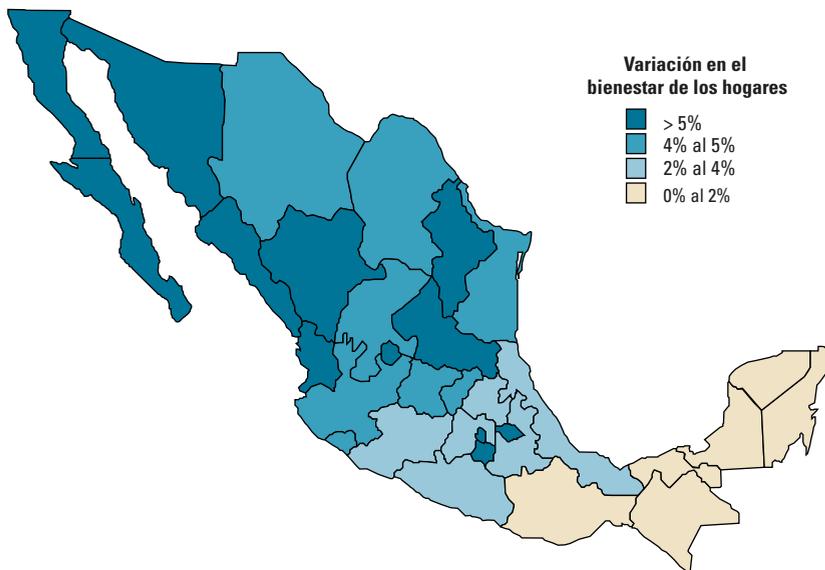
desde microempresarios y algunos trabajadores autónomos con ingresos superiores a los trabajadores del sector formal hasta muchas personas cuyas condiciones de empleo son mucho peores. Esta combinación hace que la protección para los trabajadores más pobres sea insuficiente, mientras que la reglamentación aplicada a los trabajadores del sector formal puede reducir la flexibilidad del empleo y a menudo es un mal negocio para los propios trabajadores, como sucede cuando los regímenes de seguridad social asociados al puesto de trabajo son ineficientes.

Hay dos enfoques generales aplicables al mercado de trabajo que tienen consecuencias para la equidad. En primer lugar, las intervenciones en el mercado de trabajo deberían garantizar la aplicación efectiva de normas laborales básicas en todo el mercado, lo que significa que no puede haber ninguna forma de trabajo realizado bajo coacción o en régimen de esclavitud, ninguna forma peligrosa de trabajo infantil y ningún tipo de discriminación. Los trabajadores deben gozar del derecho de reunión y de constituir asociaciones, y sus sindicatos deben ser libres y participar activamente en las negociaciones. En segundo lugar, la combinación de políticas debe ser evaluada en todos sus aspectos a fin de equilibrar la protección (para todos los trabajadores) con mecanismos que permitan la reestructuración que tan fundamental es para el crecimiento dinámico y la creación de empleo.

A menudo la seguridad de los trabajadores se proporciona a través de diversas modalidades excesivamente rígidas de legislación sobre protección del puesto de trabajo, que en general hacen costosa la contratación y, en algunos casos, aún más costosa la contratación de trabajadores no especializados o jóvenes y de mujeres trabajadoras, que son precisamente las personas que las leyes pretenden proteger. Muchos países disponen de opciones de políticas que provocarían menos distorsiones y serían más integradoras, con lo cual habría una mayor igualdad de condiciones en los mercados de trabajo. Entre esas soluciones figuran los planes de seguros de desempleo (que son más probables en países de ingresos medios) y los planes de empleo con un salario bajo (idealmente con una garantía de empleo), que pueden aplicarse con éxito incluso en países o Estados pobres.

Gráfico 7. Las ventajas que presenta el estar cerca de las oportunidades económicas

Variaciones en el bienestar de los hogares en México después de la liberalización del comercio en el decenio de 1990



Fuente: Nicita (2004).

Los mercados de productos. Los efectos de abrir al comercio los mercados de productos de un país pueden ser muy heterogéneos, por lo menos a corto y mediano plazo. Esto puede deberse a la ubicación geográfica, como se pone de manifiesto en la diversidad de efectos de la liberalización del comercio en México (Gráfico 7). Éste es un ejemplo de la importancia de las interacciones entre los mercados nacionales de productos y las pautas de suministro de servicios de infraestructuras. A menudo también hay fuertes interacciones con las cualificaciones disponibles en el mercado de trabajo. En los dos últimos decenios, la apertura al comercio internacional (que a menudo coincide con la apertura a la inversión extranjera directa) ha ido asociada a un aumento de la desigualdad de ingresos en muchos países. Éste es especialmente el caso de los países de ingresos medios, notablemente en América Latina. Con frecuencia la apertura al comercio exterior aumenta el valor que se asigna a las cualificaciones cuando las empresas modernizan sus procesos de producción (que es lo que los economistas denominan cambio tecnológico sesgado hacia la cualificación). Esto será perjudicial para la equidad si el contexto institucional restringe la capacidad de los trabajadores para ocupar nuevos tipos

de empleos o limita el acceso a la educación de futuras generaciones de trabajadores.

Estabilidad macroeconómica. En el presente informe se argumenta que hay una relación recíproca entre la falta de equidad en las instituciones y las crisis macroeconómicas, lo cual tiene principalmente efectos perjudiciales para la equidad y el crecimiento a largo plazo. Cuando las instituciones son débiles o son patrimonio de un grupo determinado, mayor es la propensión de los países a experimentar crisis macroeconómicas. Cuando éstas se producen, pueden ser onerosas para los pobres, quienes disponen de instrumentos menos apropiados para afrontar los efectos de las conmociones. Además, la resolución de la crisis suele tener un carácter regresivo, a través de diversos mecanismos (que en su mayoría no son observados por los instrumentos tradicionales de las encuestas de hogares): reducciones en la intensidad de uso de mano de obra, por lo menos para los trabajadores del sector formal; ganancias de capital para quienes sacan su dinero de la economía, y procedimientos fiscales que sacan de apuros a los grupos influyentes con un costo considerable. Esas operaciones de rescate tendrán que financiarse mediante alguna combinación de aumento de los impuestos y reducción del gasto. Dado que los impuestos suelen ser proporcionales y los gastos a menudo son progresivos en el margen (en particular en América Latina), el costo de esas operaciones recae de forma desproporcionada en los grupos más pobres. También se ha descubierto que la inflación elevada es mala para el crecimiento y tiene efectos regresivos.

Las preocupaciones de equidad llevarían en general a adoptar una actitud muy prudente con respecto a la gestión macroeconómica y la regulación financiera. Tarde o temprano, una política macroeconómica populista tendrá efectos perjudiciales para la equidad y también para el crecimiento. En el diseño de las políticas se puede aumentar la equidad intentando aplicar una política fiscal anticíclica, estableciendo sistemas de protección social antes de que se produzca una crisis, limitando los préstamos arriesgados y apoyando sólo a los depositantes más pequeños en las operaciones de rescate. No obstante, al igual que en otros ámbitos de política, esas respuestas deberán sustentarse en diseños institucionales en que

se combinen unas instituciones menos dependientes de la influencia política (unos bancos centrales independientes y unos organismos reguladores de la actividad financiera autónomos) con un aumento de la información y del debate en la sociedad.

El escenario mundial

Una circunstancia predeterminedada que define con especial fuerza las oportunidades que tendrá una persona de llevar una vida saludable y productiva es su país de nacimiento. A nivel mundial, las desigualdades son enormes. Reducirlas dependerá principalmente de las políticas nacionales de los países pobres, por los efectos que pueden tener en el crecimiento y el desarrollo. No obstante, la acción mundial puede modificar las condiciones externas e influir en los efectos de las políticas nacionales. En este sentido, las medidas que se adopten en los planos mundial y nacional serán complementarias.

Vivimos en un mundo integrado en el que las personas, los bienes, las ideas y los capitales pasan de un país a otro. Efectivamente, la mayor parte del asesoramiento en materia de políticas que se ha impartido a los países pobres en los últimos decenios —incluido el del Banco Mundial— ha hecho hincapié en las ventajas de participar en la economía mundial. Sin embargo, los mercados mundiales distan mucho de ser equitativos, y las normas que rigen su funcionamiento tienen efectos desproporcionadamente negativos para los países en desarrollo (Capítulo 10). Esas normas son el resultado de complejos procesos de negociación en los que los países en desarrollo tienen menos influencia. Además, aun si los mercados funcionaran equitativamente, las desigualdades de recursos productivos limitarían la capacidad de los países pobres para beneficiarse de las oportunidades que se abren a nivel mundial. Así pues, equilibrar las condiciones del entorno económico y político mundial requiere unas normas más equitativas para el funcionamiento de los mercados mundiales, una participación más efectiva de los países pobres en los procesos de establecimiento de normas a nivel mundial y más medidas que contribuyan a crear y mantener la base de recursos productivos de los países y las personas pobres.

El informe documenta algunas de las principales faltas de equidad que presenta el funcionamiento de los mercados mundiales de

trabajo, bienes, ideas y capitales. Los trabajadores no especializados de países pobres, que podrían obtener mayores ingresos en los países ricos, encuentran grandes obstáculos para emigrar. Los productores de los países en desarrollo se encuentran con obstáculos para vender productos agrícolas, bienes manufacturados y servicios en los países desarrollados. La protección que ofrecen las patentes restringe el acceso a innovaciones (particularmente a medicamentos) para los países pobres, mientras que las nuevas investigaciones están muy orientadas a las enfermedades de las sociedades más ricas. Es frecuente que en una crisis de la deuda los inversores de países ricos obtengan mejores condiciones. En la mayoría de los casos, unas normas más equitativas tendrían beneficios para los ciudadanos de países desarrollados y los de países en desarrollo. Los beneficios variarían en diferentes mercados y países: los derivados de un aumento de la migración legal probablemente sean los mayores (y los que repercutirán directamente en los migrantes), mientras que los derivados del comercio probablemente repercutirán más en los países de ingresos medios que en los países menos adelantados.

En el informe se describen algunas opciones para reducir la falta de equidad existente en el funcionamiento de los mercados mundiales, entre las que figuran las siguientes: permitir una mayor migración temporal hacia los países de la OCDE, conseguir una ambiciosa liberalización del comercio en el marco de la Ronda de Doha, permitir que los países pobres utilicen medicamentos genéricos, y formular normas financieras más apropiadas para los países en desarrollo.

Las leyes internacionales que rigen los mercados globales son producto de negociaciones complejas. En algunos casos, al igual que sucede con los pactos de derechos humanos, se considera que los procesos que generan las leyes son justos. En otros casos, los procesos y sus resultados se consideran injustos, aunque formalmente las reglamentaciones sean equitativas. En la Organización Mundial del Comercio (OMC), por ejemplo, cada país tiene un voto y cualquiera de ellos puede bloquear las actuaciones. Aun así, a veces se considera que los procesos de la OMC son injustos debido al desequilibrio de fuerzas subyacente entre los grandes intereses comerciales y el interés público, tanto en los países desarrollados como en los países en desarro-

llo. Esos desequilibrios se manifiestan, por ejemplo, en el número de funcionarios que emplean en Ginebra los distintos miembros de la OMC. Una representación más eficaz de los países pobres en las instituciones mundiales contribuiría a mejorar los procesos y tal vez conduciría al establecimiento de normas más equitativas.

Los efectos de la reducción de las imperfecciones de los mercados mundiales variarán según los países. Los países en desarrollo mayores y de crecimiento más rápido pueden beneficiarse significativamente de una liberalización del comercio mundial, la migración y los flujos de capital, y ello les ayudaría a mantener un crecimiento rápido (al mismo tiempo que unas políticas nacionales equitativas contribuirían a sustentar el crecimiento a largo plazo y a que éste estuviera ampliamente distribuido en el país). Los países que han quedado rezagados en la economía mundial podrán beneficiarse mucho menos de los mercados mundiales a corto plazo y seguirán dependiendo de la ayuda. Para ellos, la acción internacional que ayude a compensar las desigualdades de recursos productivos es verdaderamente esencial. La acción encaminada a crear una base de recursos productivos será primordialmente de carácter nacional, a través de inversiones públicas en desarrollo humano, infraestructura y estructuras de gobierno. No obstante, la acción internacional puede apoyar las políticas nacionales mediante transferencias de recursos en forma de ayuda, que no estén contrarrestadas por los reembolsos de la deuda, e inversiones en bienes públicos de interés mundial, particularmente en el patrimonio de la humanidad.

El nivel de la ayuda deberá incrementarse con arreglo a los compromisos contraídos por los países ricos en la Conferencia de Monterrey de 2002, y habría que trazar planes específicos para alcanzar el objetivo de dedicar a la ayuda el 0,7% del producto nacional bruto. No obstante, un mayor volumen de ayuda no será útil a menos que ésta resulte eficaz para aliviar las limitaciones y para estimular el desarrollo en los países receptores. Podrá lograrse una mayor eficacia si se hace hincapié en los resultados, si se renuncia a la condicionalidad previa y si la labor

de diseño y de gestión se transfiere progresivamente de los donantes a los receptores. La ayuda no debería verse menoscabada por la deuda, ya que en la práctica toda reducción de la deuda que no esté financiada con recursos adicionales puede socavar la eficacia de los programas de ayuda. Habría que explorar mecanismos innovadores para ampliar la asistencia para el desarrollo, como los impuestos mundiales y las contribuciones privadas.

Equidad y desarrollo

Situar la equidad como componente central del desarrollo es el resultado de la evolución y la integración de los principales elementos que más atención han recibido en la filosofía del desarrollo en los últimos 10 ó 20 años: los mercados, el desarrollo humano, la gobernabilidad y el empoderamiento. Es un hecho destacable que este año la equidad sea el tema principal tanto del presente Informe sobre el desarrollo mundial como del Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El llamamiento a favor de una mayor igualdad de condiciones en el entorno en que se desenvuelven la política y la economía de los países en desarrollo sirve para integrar los dos pilares del Banco Mundial, que son la creación de un clima institucional propicio para la inversión y el empoderamiento de los pobres. Si logran que las instituciones aseguren el respeto de los derechos personales, políticos y a la propiedad de todos, incluso de aquellos que ahora quedan al margen, los países tendrán a su alcance un conjunto mucho más amplio de inversionistas e innovadores y ganarán mucho en eficacia para prestar servicios a todos sus ciudadanos. A más largo plazo, una mayor equidad puede ser la base de un crecimiento más rápido. A ello contribuiría una mayor justicia en el plano mundial, muy en particular con el cumplimiento por la comunidad internacional de los compromisos contraídos en Monterrey. El crecimiento más rápido y el desarrollo humano de los países más pobres son esenciales para reducir la falta de equidad a nivel mundial y para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

Notas

1. Las tasas de mortalidad infantil se calculan por separado únicamente a nivel de las provincias, y no se tienen en cuenta las diferencias raciales, de género u otras diferencias sociales. Las estadísticas sobre esperanza de vida se refieren a grupos raciales y de género, y no se tienen en cuenta las diferencias regionales o de ingresos. Por consiguiente, es probable que las diferencias reales entre dos personas típicas con las características que se han descrito estén subestimadas. Además, Nthabiseng podría ver muy reducida su esperanza de vida si quedara infectada por el VIH/SIDA, como les sucede a muchas jóvenes sudafricanas. Los datos están tomados de Day y Hedberg (2004). La predicción de los años de escolarización se basa en información desglosada —por provincia, sexo, raza, zona rural o urbana, quintil de la población según los gastos de consumo y educación de la madre— tomada de la Encuesta sobre la fuerza de trabajo y la Encuesta sobre ingresos y gastos de 2000, efectuadas por la Oficina de Estadística de Sudáfrica.

2. En 2000, los gastos de consumo mensuales estimados para personas con esas características eran de 119 rand (US\$45 después del ajuste para tener en cuenta la paridad del poder adquisitivo) en el caso de Nthabiseng y de 3.662 rand (US\$1.370) para Pieter. Un hombre blanco medio cuya madre haya recibido educación superior, que resida en Ciudad del Cabo y que esté incluido en el 20% superior de la distribución se encontrará en el percentil 99 de la distribución mundial de ingresos. Los datos provienen de la Encuesta sobre la fuerza de trabajo y de la Encuesta sobre ingresos y gastos de 2000.

3. También hay diferencias de ingresos, de consumo y de otro tipo: Sven puede esperar unos ingresos de US\$833 mensuales, en comparación con la media sudafricana de US\$207 (Nthabiseng ganará US\$44 al mes). Si Sven hubiera tenido aún más suerte y hubiera nacido en un hogar incluido en el mismo grupo de distribución de ingresos de Suecia al que corresponde el hogar de Pieter en Sudáfrica, sus ingresos mensuales previstos aumentarían a US\$2.203. Sven podrá visitar cualquier país que desee, mientras que Nthabiseng y Pieter deberán pasarse horas esperando un visado, que tal vez ni siquiera se les llegue a conceder.

4. En algunos casos, como sucedió con la descolectivización de la agricultura en China a fines del decenio de 1970, una reforma puede conducir a un aumento de la eficiencia, a una ampliación de las oportunidades y aun así a una mayor desigualdad de los ingresos (en las zonas rurales). La experiencia de China —al igual que la descompresión salarial en varias economías en transición de Europa y Asia central— es un buen ejemplo de una idea más general: puesto que el concepto de equidad se refiere a la existencia de unos procesos justos y de igualdad de oportunidades, no puede inferirse únicamente a partir de las distribuciones de ingresos. Una situación más justa generalmente conducirá a que se reduzca la desigualdad de ingresos, pero no siempre. Por otra parte, no todas las políticas de reducción de la desigualdad mejoran la equidad.

5. Mazumder (2004).

6. También interesan a la sociedad otras interacciones de la desigualdad de oportunidades y ciertas condiciones sociales, como los vínculos entre la desigualdad y la delincuencia o entre la desigualdad y la salud. Aunque éstas se examinan brevemente, el informe se centra en los aspectos que tienen una importancia más directa para la equidad.

7. Puede haber muchas razones económicas sólidas que expliquen la variación de esos tipos de interés ajustados en función del riesgo, como los costos administrativos fijos del préstamo, la mayor asimetría de la información, etcétera. La cuestión es que esto afecta más a los gru-

pos más pobres, y en formas que no están relacionadas con sus oportunidades de inversión, lo cual genera una mayor ineficiencia al tiempo que perpetúa las desigualdades.

8. Esas medias están basadas en episodios reales y se refieren al total de elasticidad al crecimiento de la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta posibles variaciones de la desigualdad. Una desigualdad “baja” y “alta” denotan, respectivamente, un coeficiente de Gini de 0,3 y 0,6. La elasticidad parcial de la pobreza respecto del crecimiento, suponiendo que no haya ningún cambio en la curva de Lorenz, presenta una disminución similar, aunque no a cero (véase el Capítulo 4).

9. Aunque normalmente las redistribuciones que tengan como consecuencia una mejora de la equidad se producirán de los grupos más ricos a los grupos más pobres, podría darse el caso de que hubiera redistribuciones “positivas” hacia grupos que no son pobres, especialmente los que se encuentran en medio. Esto dependerá del tipo de deficiencias del mercado. Por ejemplo, es posible que los beneficiarios iniciales de un sistema financiero menos exclusivista sean los pequeños y medianos empresarios. Los beneficios para los pobres se materializarán cuando el mayor acceso de los empresarios de clase media a los servicios financieros se traduzca en un crecimiento más rápido y en la creación de empleos.

Referencias

- El término “multicopiado” se emplea para describir obras para las que se han utilizado métodos informales de reproducción y que pueden no estar disponibles en las bibliotecas.
- Bourguignon, François y Christian Morrisson. 2002. “Inequality among World Citizens: 1820-1992”. *American Economic Review* 92(4): 727-44.
- Day, Candy y Calle Hedberg. 2004. “Health Indicators”. *South African Health Review* 2003(4):349-420.
- Grantham-McGregor, S. M., C. Powell, S. P. Walker y J. H. Himes. 1991. “Nutritional Supplementation, Psychosocial Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study”. *The Lancet* 338(8758):1-5.
- Hoff, Karla y Priyanka Pandey. 2004. “Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 2875.
- Mazumder, Bhakshar. 2004. “Earnings Mobility in the US”. En Samuel Bowles, Herbert Gintis y Melissa Osborne, comps., *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Nicita, Alessandro. 2004. “Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 3265.
- Paxson, Cristina H. y Norbert Schady. 2005. “Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting”. Banco Mundial. Serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 3605. Washington, D.C.
- Schady, Norbert. 2005. “Changes in the Global Distribution of Life Expectancy and Education”. Banco Mundial. Washington, D.C. Multicopiado.

ORDERING INFORMATION

World Development Report 2006: Equity and Development

TITLE	STOCK #	PRICE*	QTY	TOTAL
World Development Report 2006: Equity and Development A copublication of the World Bank and Oxford University Press. Paperback. September 2005. ISBN 0-8213-6249-6. Hardcover. September 2005. ISBN 0-8213-6251-8.	D16249 D16251	US\$26 US\$50		

* Geographic discounts apply - up to 75% in some countries. Please see enclosed information or visit <http://publications.worldbank.org/discounts>

**Shipping and Handling charges within the US are US\$8.00 per order. If a purchase order is used, actual shipping will be charged. Outside of the US, customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US\$7.00 per order plus US\$6.00 per item) and trackable couriered airmail delivery (US\$16.50 per order plus US\$8 per item).

Subtotal

Shipping & Handling**

Total US\$

PAYMENT METHOD

Orders from individuals must be accompanied by payment or credit card information. Credit cards accepted only for orders addressed to the World Bank. Check with your local distributor about acceptable credit cards. Please do not send cash.

(Please print)

Name _____

Charge my: American Express Mastercard Visa

Title _____

Card no. _____

Organization _____

Expiration date ____ / ____

Address _____

Name _____

(as it appears on the card)

City _____

Signature _____

(required for all credit card charges)

State _____ Zip/Postal Code _____

Check no. _____ in the amount of \$ _____

Country _____

is enclosed. When ordering directly from the World Bank, make check payable in U.S. funds only drawn on a U.S. bank to: The World Bank. Please send your check with your order.

Phone _____

Fax _____

Institutional customers in the U.S. only:

E-mail _____

Bill me. Please include purchase order.

To Order:

World Bank Publications

www.worldbank.org/publications

By mail: P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA

By phone: +1-703-661-1580 or 800-645-7247

By fax: +1-703-661-1501

Questions? E-mail us at books@worldbank.org

**SOURCE CODE
VWDR06**



WORLD BANK
Publications

The reference of choice on development

La desigualdad en los niveles de ingresos, de salud y de educación ha sido históricamente una dura realidad de la vida en muchos países en desarrollo. Cuando estas situaciones de desigualdad son consecuencia de diferencias en oportunidades, existen motivos tanto intrínsecos como instrumentales de preocupación. La desigualdad de oportunidades viene acompañada con frecuencia por profundas disparidades de influencia, poder y condición social —entre personas o entre grupos—, por lo que tiene tendencia a perpetuarse. Además, como redonda en un uso ineficiente de recursos y en una menor eficacia institucional, la falta de equidad es perjudicial para el desarrollo a largo plazo. En consecuencia, la acción pública tiene una función legítima que cumplir en la promoción de la justicia y la consecución de la equidad, siempre que dicha acción tenga en cuenta la primacía de las libertades individuales y el papel que cabe a los mercados en la asignación de recursos.

En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* se presentan datos acerca de la desigualdad de oportunidades, entre países y dentro de ellos, y se dan ejemplos de los mecanismos por medio de los cuales estas desigualdades menoscaban el desarrollo. En el informe se promueve tener expresamente en cuenta la equidad al fijar las prioridades de desarrollo: la acción pública debe dirigirse a ampliar las oportunidades de los que, de no existir las medidas de políticas, tendrían menos recursos, voz y capacidad. En el plano nacional, se propugna la inversión en las personas, la ampliación del acceso a la justicia, la tierra y la infraestructura, y la promoción de mercados más justos. En el plano internacional, el informe examina el funcionamiento de los mercados mundiales y las normas por las que se rigen, así como el suministro complementario de asistencia para ayudar a los países y a las poblaciones pobres a crear una mayor base de recursos productivos. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, que se cimienta en los 60 años de experiencia del Banco Mundial en el campo del desarrollo, es de lectura indispensable para comprender cómo un aumento de la equidad puede reducir la pobreza, estimular el crecimiento económico, promover el desarrollo y brindar mejores oportunidades a los grupos más pobres de nuestra sociedad.

